

Teoría subyacente del programa de Asignación de Excelencia Pedagógica en Chile¹

The Theory Underlying the Certification of Teaching Excellence Programme in Chile

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2011-359-106

Carolina Araya-Ramírez
Sandy Taut
Verónica Santelices-Etcheagaray
Jorge Manzi-Astudillo
Fanisa Miño-Flores

Pontificia Universidad Católica de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Psicología. Centro de Medición. Santiago de Chile, Chile.

Resumen

A comienzos de la década, Chile adoptó un sistema de pago por desempeño individual que introducía cambios en la estructura salarial de los docentes. De esta manera, los profesores que ejercen en escuelas subvencionadas por el Estado pueden someterse, voluntariamente, a una evaluación de sus competencias profesionales y de sus conocimientos disciplinarios. En caso de obtener la certificación de excelencia, el docente recibe un incentivo pecuniario, consistente en un sueldo adicional anual por un período de 10 años. Este estudio se propone describir el modelo lógico o la teoría de acción que explica cómo se articulan los componentes del programa de Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP) para producir los efectos esperados, en opinión de sus creadores. Esta investigación constituye la primera etapa de un estudio de mayor envergadura que busca estimar la validez del AEP. Para realizar el estudio se emplearon metodologías cualitativas y se entrevistó a 11 representantes de cuatro grupos de interés implicados en el diseño e implementación del programa: Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda,

⁽¹⁾ Los autores agradecen al Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de Chile (Fondecyt) la financiación del estudio del cual forma parte este artículo (n.º 1080135).

Colegio de Profesores y centros universitarios encargados de su implementación. Los resultados revelan un modelo subyacente general, con vacíos en la articulación de sus componentes. Por lo que se refiere al sistema educativo, se espera que el programa aumente el salario docente según el desempeño individual, retenga a buenos docentes en el aula e incentive la formación de pares. En el ámbito de cada establecimiento, se espera que los profesores certificados estimulen a sus pares a acreditarse. Por último, desde el punto de vista individual, se espera que los acreditados perciban el reconocimiento social e incrementen su autoestima profesional. En el futuro, se espera verificar empíricamente la teoría de acción del programa, vale decir, comprobar si se están produciendo los efectos esperados por los creadores de la AEP. Asimismo, se espera identificar efectos -positivos o negativos- que no hubieran sido anticipados originalmente.

Palabras clave: Asignación de Excelencia Pedagógica, evaluación docente, evaluación de competencias en profesores, teoría programática, perspectivas de grupos de interés.

Abstract

The goal of this qualitative study was to develop a model that demonstrates how a certification of teaching excellence programme intends to produce its desired effects. This so-called 'programme theory' reflects the opinions of $N = 11$ programme designers representing four stakeholder groups, whose perceptions were captured using semi-structured interviews. The results reveal that the programme designers can articulate a general model listing intended outcomes, but the model lacks substantial detail regarding the question of how the specific programme components are linked and arrive at the intended outcomes. In the educational system as a whole, the programme is expected to increase teacher salaries based on individual performance, retain good teachers in the classroom and foster peer mentoring and collaboration. At the level of individual schools, certified teachers are expected to encourage their peers to participate in the programme. Lastly, at the level of individual teachers, certified teachers are supposed to benefit from social recognition and heightened professional self-esteem.

Key words: Certification of teaching excellence, teacher evaluation, teacher competency testing, programme theory, stakeholder views.

Antecedentes

Las reformas diseñadas por el Estado chileno durante la década de los noventa para mejorar la calidad y equidad de su sistema educativo reconocían a los docentes como el pivote

fundamental para la implementación de los cambios requeridos. En opinión de las autoridades educativas de la época, para asegurar la motivación y compromiso de los docentes con las innovaciones demandadas, era necesario mejorar su nivel de satisfacción laboral, puesto que los docentes habían visto ostensiblemente deterioradas sus condiciones laborales, salariales y su estatus social durante el régimen militar que gobernó el país entre 1973 y comienzos de 1990 (Mineduc, 2004a; Cox, 2003).

Para el fortalecimiento de la profesión docente, el gobierno redefinió en 1991 el régimen laboral de los profesores mediante un estatuto que reguló sus condiciones de empleo, definió una estructura común y mejorada de remuneraciones y concedió garantías de estabilidad en el cargo para los docentes del sector público. De esta forma, entre 1991 y 2000 el salario real de los profesores aumentó en un 140% (Mineduc, 2004a; Ávalos y Assael, 2006; Cox, 2003).

El estatuto fue una de las medidas más polémicas de la época: mejorar el nivel de satisfacción de los docentes se hizo a costa de la gestión del sistema de educación pública (Mineduc, 2004a, p. 47). La presión por hacerse cargo de las ineficiencias administrativas que se estaban produciendo hizo necesario introducir modificaciones en el estatuto docente. En 1995 se dictó una ley que flexibilizó las normas sobre movilidad de la plantilla docente y estableció cambios en la estructura salarial del profesorado, a fin de ligar el aumento de las remuneraciones con la calidad del desempeño. De esta forma, se pretendía disminuir el peso de la antigüedad como criterio principal en el esquema de remuneraciones docentes e introducir el pago por mérito (Mineduc, 2004a; Cox, 2003; Mizala y Romaguera, 2002; Odden y Kelley, 2002; Harvey-Beavis, 2003). Además, los bajos logros de aprendizaje obtenidos por los estudiantes en las mediciones nacionales e internacionales a las que fueron sometidos desde mediados de los noventa reorientaron a las autoridades ministeriales hacia la lógica de la *accountability* o rendición de cuentas, según la cual los profesores debían hacerse responsables -al menos parcialmente- de los aprendizajes de sus estudiantes (Ávalos y Assael, 2006; Odden y Kelley, 2002). Para tales efectos, el estatuto establecía la implementación de un Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNEDD) al cual tenían que someterse obligatoriamente los docentes del sector público.

En 1997 comenzaron los primeros acercamientos entre los grupos interesados y afectados por el SNEDD: el Colegio de Profesores, el Ministerio de Educación y la Asociación de Municipalidades (actuales empleadores de los docentes del sistema de educación pública). Los acuerdos sobre propósitos, criterios y procedimientos de la evaluación docente fueron el resultado de una larga negociación de esta comisión tripartita que culminó su agenda con una propuesta que se transformó en ley en 2004.

Durante las negociaciones por el SNEDD, el Ministerio de Educación propuso un sistema de incentivos para profesores con desempeño destacado que en ese entonces generó desacuerdos con el gremio de profesores y aumentó la tensión en dichas negociaciones (Ávalos y Assael, 2006). Pese a ello, el ministerio logró negociar una ley en el Congreso Nacional, sin la oposición –aunque tampoco con la venia– del Colegio de Profesores, que permitiera identificar y premiar a profesores de excelencia. Se introdujo en el modelo de compensación salarial docente un sistema de pago por demostración de conocimientos y competencias relevantes en un esquema parecido al implementado por el National Board for Professional Teaching Standards (NBPTS) y por diversos distritos de Estados Unidos (Ávalos y Assael, 2006; Odden y Kelly, 2002; National Research Council, 2008; Harvey-Beavis, 2003; Goldhaber, 2009). En 2002 se promulgó la ley que establece la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP) y se instaló un sistema de acreditación de carácter voluntario para los docentes de aula que se desempeñan en establecimientos financiados por el Estado o en instituciones privadas que reciben subvención estatal.

Para acceder a la acreditación, los profesores postulantes deben rendir una prueba escrita que mide conocimientos disciplinares y pedagógicos. Además, deben entregar un portafolio con muestras concretas del proceso de enseñanza-aprendizaje. Ambos instrumentos están basados en las referencias curriculares vigentes y en el Marco para la Buena Enseñanza, que describe los estándares de desempeño profesional docente (Mineduc, 2004b).

Los docentes que obtienen la acreditación son reconocidos públicamente en una ceremonia a la que asisten las autoridades educativas locales. Además, durante 10 años, reciben un incentivo económico que equivale a un treceavo del sueldo anual. Para mantener la asignación, los acreditados deben ejercer como docentes de aula en establecimientos que reciben subvención estatal (Mineduc, 2002).

¿Qué efectos se esperaba producir con la AEP?

Dado el tiempo transcurrido desde su implementación y ya que es una evaluación con consecuencias de alto impacto para los postulantes, resulta fundamental examinar los efectos producidos por el programa. Los resultados del estudio que se expone en este artículo son la primera etapa de una investigación de mayor envergadura que pretende examinar las consecuencias previstas y no previstas, positivas y negativas, tangibles e intangibles de la AEP; tanto desde el punto de vista individual como institucional. Se espera

así contribuir a dar pruebas fehacientes de la validez de este programa de certificación de competencias docentes, en especial sobre la validez de sus consecuencias (Messick, 1998; Linn, 1997; Shepard, 1997; Lane, Park y Stone, 1998; Moss, 1998; Lane y Stone, 2002).

Para examinar si las consecuencias observadas de la AEP coinciden con lo que los creadores del programa intentaron suscitar y para identificar consecuencias que no estaban entre las previstas, fue necesario reconstruir –en primer término– la teoría de acción de la AEP. Según Patton (2008), la teoría de acción de un programa «es la articulación sencilla de una cadena de procesos de la que se esperan ciertos resultados. Los nexos entre los procesos y los resultados se hacen explícitos» (p. 223).

A menudo, en este proceso retrospectivo se pone de manifiesto que existen tantas teorías de acción como grupos de interés involucrados y, con frecuencia, se identifican brechas conceptuales en la articulación de las teorías programáticas (Patton, 2008; Weiss, 1997; Rogers, 2007).

Teniendo como referencia lo consignado en la literatura, el objetivo del estudio que se presenta aquí es identificar los efectos que se esperaban de la AEP y describir cómo se articulan los componentes del programa para producirlos, en opinión de los grupos de interés que participaron en su diseño e implementación.

Método

El estudio se realizó mediante metodologías cualitativas. Este enfoque resulta pertinente en la medida en que permite acceder a significados, creencias y supuestos que pueden estar implícitos en los documentos oficiales o en el discurso de los encargados de diseñar las políticas educativas.

Participantes

Para el estudio se utilizó un muestreo intencionado. En primer lugar, se identificaron los grupos de interés (*stakeholders*) que estuvieron involucrados en la discusión, diseño o implementación de la AEP. Se entiende por grupo de interés aquellas insti-

tuciones o grupos de personas susceptibles de tener un vínculo o de verse afectadas –positiva o negativamente– por el programa (Comisión Europea, 2001).

En ese marco, se identificó como grupo de interés al Ministerio de Educación, representado por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP); agencia a cargo de las políticas de fortalecimiento de la profesión docente.

También se identificó como grupo de interés al Colegio de Profesores y a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, que ejerce un papel activo en la discusión salarial de los docentes. Por último, se reconoce como grupo de interés a las agencias a cargo de la implementación del programa (Centro de Medición de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Centro de Microdatos de la Universidad de Chile).

Finalmente, se entrevistó a 11 personas previa obtención del consentimiento informado. Cada una de ellas fue seleccionada de acuerdo con el papel que desempeñaba en la discusión, diseño o implementación de la AEP en calidad de representantes de los grupos de interés vinculados al programa. Para identificar a los informantes claves de los distintos grupos de interés se empleó la estrategia «bola de nieve» (Patton, 2002). Según esto, se pedía a los propios entrevistados que nombraran a otras personas que participaron en la discusión, diseño o implementación de la AEP y cuya opinión les parecía relevante incluir. De esta forma, se entrevistó a aquellas personas que otros entrevistados mencionaron repetidamente. En síntesis, fueron entrevistados cinco representantes del Ministerio de Educación, tres representantes de las agencias a cargo de la implementación, dos representantes del Colegio de Profesores y uno del Ministerio de Hacienda.

Procedimientos

Los datos fueron recogidos mediante entrevistas semiestructuradas. Primero, se revisaron los documentos oficiales que establecen los lineamientos y propósitos del programa en cuestión. A partir de este análisis, se identificaron declaraciones explícitas sobre los efectos esperados del programa y se construyó el guión de preguntas para las entrevistas.

Las entrevistas tuvieron una duración aproximada de una hora y fueron grabadas en audio. Todas fueron llevadas a cabo por una pareja de investigadores y se realizaron entre septiembre de 2007 y mayo de 2008.

Para analizar la información obtenida en las entrevistas se realizó un análisis cualitativo de contenido (Hsieh y Shannon, 2005).

Inicialmente, las grabaciones se transcribieron para conservar íntegro el discurso del entrevistado. Luego, se hizo un análisis preliminar de las entrevistas a fin de construir un esquema de códigos que pudiera aplicarse a todas de forma iterativa.

Cada entrevista fue codificada por dos investigadoras con el propósito de triangular los resultados y poner a prueba los criterios de credibilidad y auditabilidad propuestos por Guba y Lincoln (Guba y Lincoln, 1981, en Castillo y Vásquez, 2003).

Más tarde, se realizó un análisis comparativo. En él, primero, se compararon las codificaciones realizadas para identificar elementos de consenso y comprender las discrepancias. Luego, se clasificaron las entrevistas según el grupo de interés y se compararon las opiniones intragrupo. De esta forma, se seleccionaron las ideas compartidas para construir la teoría de acción del grupo de interés. Por último, se compararon las teorías de acción entre los diferentes grupos de interés; entonces, se identificaron los efectos esperados comunes al menos para dos grupos. Así, se formuló una teoría de acción conjunta del programa en cuestión.

Resultados

Teoría de acción del Ministerio de Educación

Los representantes del Ministerio de Educación señalaban que la Asignación buscaba introducir mejoras en los sueldos de los profesores por desempeño y quebrar la lógica imperante de aumentos de salario iguales para todos.

Además, estos entrevistados tenían la expectativa de que la AEP se transformara en una oportunidad de desarrollo profesional para los docentes que mostrasen competencias pedagógicas. La información disponible hasta entonces indicaba que los buenos profesores solían abandonar el aula en busca de mejores perspectivas salariales y que o bien asumían tareas directivas y de liderazgo técnico-pedagógicas en las organizaciones escolares, o bien cambiaban de actividad profesional:

Los mejores profesores seguían su suerte fuera del aula o fuera del ámbito de la educación: los buenos profesores de Matemáticas siempre terminan siendo vendedores de seguros, los buenos profesores de Ciencia terminan siendo vendedores de laboratorios médicos. Otros terminan siendo administradores, pero del aula se nos van y con eso, los aprendizajes no van a mejorar (ME3_2).

Por otra parte, una alta autoridad ministerial de la época mencionó que con la Asignación se pretendía establecer estándares de calidad del desempeño docente y dar señales nítidas al profesorado de lo que se esperaba de su ejercicio profesional. En ese sentido, los entrevistados declararon que tenían la expectativa de que la Asignación aumentase la motivación de los docentes por alcanzar estándares de desempeño más exigentes: «El docente que se acredita es un docente que se actualiza y eso necesariamente es un efecto virtuoso porque de otra manera en el mundo municipal no hay nada que me obligue a actualizarme en serio, periódicamente» (ME2_16).

A medio plazo, los representantes de este grupo esperaban que la AEP lograra generar una «masa crítica entre los docentes», esto es, un grupo de profesores distribuidos en el país con cierto liderazgo pedagógico en sus respectivos establecimientos.

Por otra parte, en opinión de la autoridad ministerial, la AEP ofrecía un mecanismo para constituir la Red Maestros de Maestros. De esta forma, la AEP permitiría identificar profesores con altos niveles de logro pedagógico que podrían compartir, modelar y, acaso, transferir sus prácticas exitosas a otros docentes. Vista así, la AEP sería un medio para articular un entramado institucional de formación entre pares: «Constituir esta Red de Maestros de Maestros también era algo que nos importaba. Creo que en esa época había bastante confianza en la necesidad, como una estrategia más transversal, de formación entre pares; más que de perfeccionamiento masivo como existían» (ME5_6).

A largo plazo, los representantes del Ministerio de Educación esperaban que la AEP favoreciera la movilidad en la carrera docente de acuerdo con criterios de calidad. Asimismo, se esperaba que la evaluación de la excelencia pedagógica contribuyera a un aumento en el nivel de exigencia de los estándares que orientan el desempeño profesional docente.

En lo que respecta a los efectos esperados desde el punto de vista comunal, los entrevistados señalaron reiteradamente que no se esperaba ninguno. Dado que la postulación es individual y completamente confidencial, no se tenía como propósito que el programa introdujera cambios en los procesos de gestión municipal de la educación.

Con todo, en opinión de un par de entrevistados, la ley de subvención escolar preferencial (Ley n.º 20248), promulgada con posterioridad a la AEP, debía introducir cambios en este nivel de gestión. Dicha ley establece la entrega de una subvención escolar adicional a los alumnos de educación parvularia y de enseñanza básica cuya situación socioeconómica familiar dificulte sus posibilidades de hacer frente al proceso educativo. En consecuencia, los representantes del ministerio mencionaron como expectativa actual que, al entrar en vigencia la ley de SEP, aumentase la demanda de docentes acreditados o que estos fueran enviados a escuelas críticas donde son más necesarios, lo cual modificaría la dotación de profesores de estos establecimientos. Uno de los entrevistados señaló que esto implicaba romper con dos lógicas tradicionales en la gestión escolar. La primera establece que los buenos profesores deben ser 'premiados', con el traslado a escuelas que posean mejores condiciones para la enseñanza. La segunda lógica de gestión de recursos humanos que se busca quebrar tiene que ver con la estratificación de las escuelas a través de la creación de 'liceos emblemáticos'. En opinión de los entrevistados, estos establecimientos concentran a los mejores estudiantes de la comunidad y a los profesores con mejor desempeño:

Si realmente se quiere hacer un cambio, hay que llevar a los (mejores) profesores donde realmente se necesita, que son las escuelas más pobres. Para eso tenemos que generar los incentivos adecuados [...] y romper lo que estaba en la cultura (anterior) de decir que hay que llevar a los buenos docentes a lugares de condiciones de trabajo más fácil y probablemente donde menos se necesitan (ME3_20).

Respecto a los cambios esperados por lo que respecta a los establecimientos, las expectativas de este grupo de interés se limitan al impacto en el cuerpo docente. Al ser una postulación confidencial, los docentes no están obligados a informar de sus resultados al director del establecimiento o a sus supervisores técnicos. Así, los directivos no consideran la acreditación como antecedente para la distribución de responsabilidades y tareas en la escuela.

Pese a ello, los entrevistados del ministerio estimaban que la AEP debía producir un impacto en los colegas del profesor que obtiene la acreditación. En ese sentido, el logro de un docente debería estimular a otros profesores del establecimiento a postularse para la asignación. Además, se esperaba que los docentes acreditados contribuyeran indirectamente a elevar los estándares de desempeño de otros docentes de sus establecimientos, al modelar buenas prácticas pedagógicas con sus pares:

Si yo reconozco un buen docente, lo que estoy haciendo es que los otros docentes emulen su buen desempeño y, por esa vía, tenemos un efecto indirecto de mejora del desempeño de los docentes en general. O sea, si hay buenos docentes [...] entonces, yo lo observo y espero que en la escuela se produzca un efecto reflejo (ME2_16).

En relación con el nivel individual, se distinguieron expectativas según el mecanismo de incentivo que emplea la Asignación. Respecto al reconocimiento público que se hace al docente de excelencia, se esperaba que estimulase la reafirmación personal y social del docente acreditado:

Para ellos tiene un valor muy alto y, por lo tanto, lo que uno espera es que esto estimule a muchos docentes a postular porque ven que efectivamente es un reconocimiento merecido y que permite que la comunidad educativa, más allá de las escuelas, valore y reconozca a los docentes [...] Muchos dicen que eso es más importante que el estímulo salarial (ME1_12).

Esperábamos que los docentes sintieran que este era un reconocimiento del Estado y que alguien ponía un dedo «noble» en ellos (ME2_8).

Sobre el estímulo salarial, los entrevistados esperaban que este actuara como motivación inicial para postular. Aun cuando concuerdan en que la cantidad no supone una diferencia sustancial para el estatus económico del docente, estimaban que la asignación constituía un apoyo al presupuesto familiar: «Si bien para los docentes no significó una gran diferencia económica, sí significó un gran apoyo económico para el bienestar familiar. Los docentes se movieron con soluciones de distinta especie: pagué mis deudas, pude renegociar, estoy pagando un curso adicional». (ME2_10)

En cuanto a la posibilidad de postular a la Red de Maestros, los entrevistados esperaban que este incentivo suscitara en los docentes el sentido de pertenencia a una red social de elite:

Canaliza una voluntad de ellos de apoyar al resto, trabajar con el resto y vincularse con otros profesores. La Red tiene esa virtud de ordenarlos, darles una institucionalidad, darles un espacio, un portal que los acoge, hay un cierto canal de información permanente (ME4_16).

A medio plazo, se esperaba que la acreditación estimulara a los docentes a mantener un estándar de desempeño elevado a fin de conservar la acreditación. Asimismo, se esperaba que la AEP instalase en el docente acreditado un mecanismo permanente de reflexión sobre las propias prácticas pedagógicas: «Si tú quieres mantener tu AEP, porque efectivamente te ayuda con los recursos que recibes, porque es bueno que seas reconocido por tus pares. Si tú quieres hacer eso, tienes que actualizarte» (ME2_16).

Teoría de acción de agencias a cargo de la implementación del programa

Por lo que se refiere al sistema, los representantes de las agencias a cargo de la implementación coincidían en que la Asignación permite revalorizar el papel docente mediante el reconocimiento social de aquellos que llevan a cabo buenas prácticas pedagógicas. Además, el programa permitía introducir modificaciones en la estructura de remuneración de los docentes –que hasta entonces era muy homogénea puesto que se basaba solo en escalas uniformes, en las que se incentivaba la antigüedad y los cursos de perfeccionamiento-. De esta forma, se introducía un componente que conecta la remuneración de los docentes con la calidad de su desempeño. En opinión de los implementadores, las investigaciones demuestran que los incentivos por antigüedad y perfeccionamiento no se relacionan con una mejor calidad pedagógica:

Históricamente los profesores van ganando más dinero porque se hacen más antiguos y porque asisten a cursos de perfeccionamiento. Sistemas como este permiten quebrar esa trayectoria y adicionar la posibilidad de premiar también el buen desempeño [...] independientemente de tu experiencia y de la cantidad de cursos que has hecho; se debería empezar a premiar el efecto de los buenos (desempeños) y no solo el hecho de sentarse en una silla (EI1_2).

A corto plazo, de modo general, se esperaba que un mayor reconocimiento social aumentara la permanencia de los docentes en el aula y que, en concreto, el reconocimiento económico retuviera a los buenos profesores en el sistema público. Efectivamente, los implementadores han reconocido que existe migración desde el sistema público al sistema privado en busca de mejores niveles de remuneración, infraestructura y condiciones laborales.

Otro de los efectos que este grupo esperaba era que la Red de Maestros ofreciera posibilidades de modelar buenas prácticas educativas entre pares:

La postulación a la Red [...] también es otra forma de reconocimiento. Cuando tú has sido reconocido por tus pares y te dan la posibilidad de que formes a nuevas generaciones, también es un estímulo más en la autoestima profesional porque te ponen a la altura de un mentor (EI2_38).

A medio y largo plazo, se esperaba que la AEP provocase un aumento en el interés de los docentes por perfeccionarse y mejorar su desempeño. Esto, junto con el aumento de la permanencia de los buenos docentes en el aula, tendería a aumentar los estándares de calidad educativa en el ámbito de la escuela.

Los implementadores no mencionaron haber esperado efectos en el ámbito de la comuna, pero sí desde el punto de vista de la organización. En este caso, a corto plazo se esperaba que los docentes acreditados despertasen el interés de sus pares por postularse al programa, de manera que, con el tiempo, pasasen a ser agentes de cambio en los establecimientos.

Donde más efectos esperaban los implementadores era en el ámbito individual. En opinión de este grupo, el fortalecimiento de la autoestima y el aumento de la motivación por el propio trabajo eran los efectos que primaban a corto plazo.

Se esperaba que, al existir un reconocimiento social del buen desempeño, se generase satisfacción en el docente y se fortaleciera su autoestima, lo cual reafirmaría además su decisión de seguir en el aula.

Junto con lo anterior, también se esperaba que la AEP influyese en la motivación de los docentes de dos formas. Por una parte, una de las primeras motivaciones que el docente tendría para postular sería la de demostrar a sus pares, alumnos y sostenedores la calidad de su labor pedagógica. Por otra parte, una vez que el docente obtiene la Asignación, el reconocimiento social resultante lo motivaría a mantener estándares elevados de desempeño: «Yo creo que las profesiones que no son reconocidas terminan por desincentivar a la gente y la desmotivan. ¿Por qué un profesor se va a motivar a hacer mejor sus clases, si haga lo que haga, no le pasa nada?» (EI2_5).

En cuanto al estímulo salarial, se esperaba que, además de mejorar las remuneraciones de los docentes en función del desempeño, aumentase su satisfacción laboral al ver que hay un reconocimiento real y concreto. A largo plazo, ello repercutiría en la mejora de las prácticas educativas:

Si un profesor está mal remunerado, el desempeño no va a ser bueno. No es que vayan de la mano directamente, [...] un profesor puede tener mucha

vocación, pero si efectivamente no hay un reconocimiento (eso) lo afecta en su autoestima [...] yo creo que tiene importancia [...] hacerse cargo de las necesidades de los profesores (EI3_8).

Además de esto, se esperaba que el incentivo económico evitase que los docentes impartieran clases en diferentes colegios para mejorar su sueldo. Así, se podrían crear condiciones para trabajar con mayor tranquilidad. A largo plazo, se esperaba que el estímulo salarial permitiese mejorar la calidad de vida del profesor:

Un profesor que tiene un incentivo económico efectivamente no tiene que hacer clases en tres colegios [...] Creo que le cambia la calidad de vida al profesor y en la medida en que le cambia la calidad de vida, redundando también en que esté más comprometido, más animado con su labor docente (EI3_17).

Finalmente, se esperaba que, desde el punto de vista individual, la Red Maestros de Maestros mejorase la autoestima del profesor, al favorecer el sentido de pertenencia a un grupo selecto y de impacto en el ámbito pedagógico.

A largo plazo, se esperaba que la acreditación aumentase el compromiso de los docentes con su trabajo. Asimismo, se contaba con que promoviese la reflexión permanente y el monitoreo sobre las propias prácticas a fin de mejorarlas:

El profesor que se siente reconocido imparte mejores clases [...]. A un profesor que se siente reconocido (se) le despierta el interés de seguir capacitándose y abrirse a nuevos mundos. Todo eso que el profesor hace para sí lo va a volcar, necesariamente, en la sala de clases, en un mayor compromiso con sus alumnos Yo creo que hay una relación causal (EI3_15).

Teoría de acción del Colegio de Profesores

Los representantes del gremio docente coincidieron en señalar que el programa AEP no se justificaba, básicamente, porque introducía un sentido de competencia entre los profesores y porque no se insertaba en el marco de una carrera docente:

Nosotros nos opusimos porque establecer asignaciones de carácter competitivo entre los docentes [...] tiende a desnaturalizar la función docente [...] La docencia es una profesión que se ejerce exclusivamente en colectivo. Nadie

es profesor particular, o sea, tú eres profesor solamente dentro un cuerpo docente en la unidad social que es la escuela y de eso depende el progreso pedagógico que existe en esa unidad social (CP2_3).

Debido a que el gremio docente no se involucró de forma activa en la discusión de la ley que dio origen a la Asignación, resulta imposible reconstruir una teoría de acción como tal que permita rastrear los efectos que este grupo de interés esperaba. Solo se identifican algunas consecuencias esperadas de modo general y a corto plazo.

De acuerdo con lo señalado por los entrevistados, en el ámbito del sistema se esperaba que la acreditación contribuyera a mejorar los sueldos de los profesores. Por lo que respecta al establecimiento, se esperaba que estimulase a que los acreditados ayudaran a sus pares. Por último, a nivel individual, se esperaba que el incentivo salarial otorgase tranquilidad al docente y redujese el estrés económico que su bajo salario provoca:

Que tengan tranquilidad económica, o sea que yo no tenga que andar preocupado por el endeudamiento o que el segundo o tercer hijo va a (poder) estudiar en la universidad. Que tenga recursos para tener acceso a perfeccionamientos, a una vida cultural [...], entonces, esas son tensiones en la vida del docente (CP2_34).

Teoría de acción del Ministerio de Hacienda

El representante del Ministerio de Hacienda señaló que, por lo que se refiere al sistema, se esperaba asociar el incremento de sueldo a criterios de calidad: «(Había que) subirle los sueldos a los profes [sic] y (había) que tratar de hacerlo de una forma virtuosa, no solamente por la antigüedad» (MH1_11). A largo plazo tenía la expectativa de que la Asignación contribuyese a mejorar la calidad de la educación, pero señaló enfáticamente que el estímulo salarial por sí solo no incidiría en el fortalecimiento de la calidad educativa. Al respecto mencionó como prueba que el aumento sostenido que ha tenido el salario de los docentes desde 1990 no se ha traducido en un aumento proporcional en los logros de aprendizaje los alumnos.

Con respecto al establecimiento, esperaba que un aumento en la dotación de profesores de excelencia se viera reflejado en las mediciones que evalúan aprendizajes en los estudiantes. Se esperaba que el nivel de exigencia de los establecimientos aumentase, toda vez que los docentes acreditados se apropiaran de los criterios de calidad y mejoran sus prácticas de enseñanza:

Si tienes profesores de excelencia [...], un grupo importante en un colegio, [...] uno esperaría que pasara algo en el colegio, que mejoren los resultados del SIMCE o cualquier medición que se haga, que aumenten los niveles de exigencia. Porque si el profe se exige a sí mismo, también es capaz de exigir a otros (MH1_42).

Consecuencias esperadas: comparación entre los grupos de interés

Nivel sistema

Para reconstruir una teoría de acción conjunta acerca de la AEP se seleccionaron aquellos efectos esperados en que coincidían al menos dos grupos de interés.

De este modo, se observa que las principales semejanzas se encuentran en el ámbito del sistema. Es de reseñar que todos los grupos, a excepción del Colegio de Profesores, esperaban que la AEP instalase un nuevo enfoque en la remuneración de los docentes, que diferenciase los ingresos en virtud del desempeño individual demostrado.

Otro punto en el cual coincide la mayoría de los grupos es en que se esperaba aumentar la permanencia de los buenos docentes en el aula, especialmente en el sistema público, y evitar la migración de buenos docentes hacia instituciones privadas o hacia otros campos laborales.

La mayoría comparte, además, la expectativa de que la asignación motivase a los docentes a alcanzar estándares de desempeño más exigentes, en la medida en que se explicita lo que se espera de sus prácticas de enseñanza. Con menor consenso, también se esperaba que la Asignación incentivase la formación de pares al participar en la Red de Maestros.

El mayor disenso existe en relación con los efectos esperados a medio y largo plazo. El único efecto en que coinciden dos grupos -los implementadores y el Ministerio de Hacienda- tiene que ver con que la Asignación contribuiría a mejorar la calidad de la educación.

Nivel establecimiento

Los distintos grupos de interés coinciden mayoritariamente en esperar que la Asignación favoreciese que los docentes acreditados modelasen y transfiriesen buenas prácticas pedagógicas a otros profesores del establecimiento. Además, el Ministerio de Educación y el equipo implementador coinciden en que la obtención de la acre-

ditación por parte de algunos docentes motivaría a sus colegas a postularse; esto suscitaría un efecto de imitación y reafirmaría el convencimiento de que es posible obtener la acreditación si se hace el esfuerzo necesario.

Respecto a las consecuencias esperadas a largo plazo, los implementadores y el Ministerio de Hacienda esperaban que la Asignación contribuyera a instalar el concepto de calidad en los establecimientos.

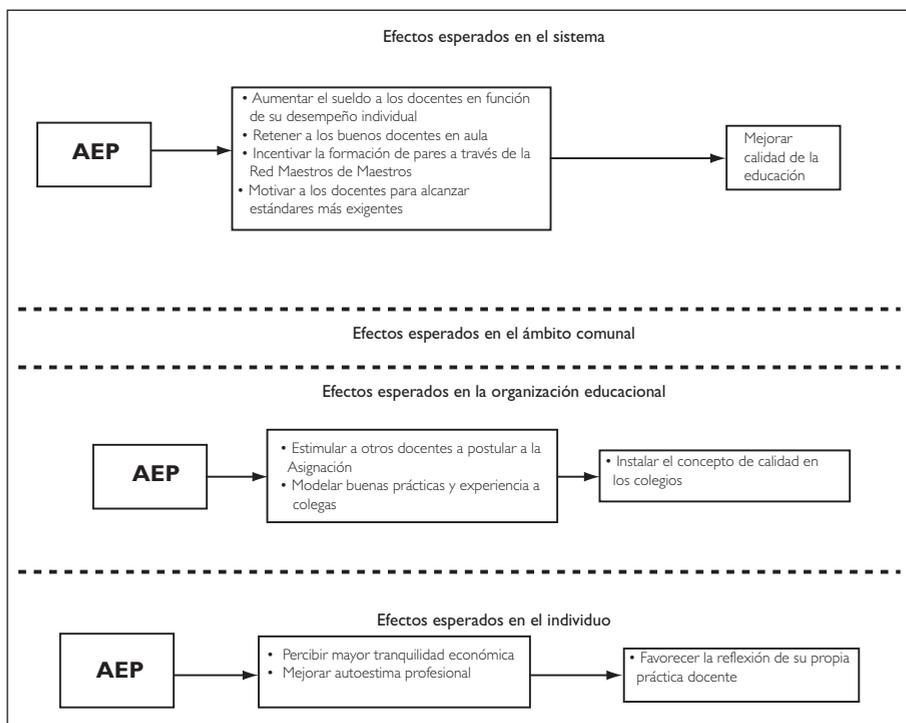
Nivel individuo

El mayor consenso reside en considerar que el incentivo económico asociado a la Asignación iba a permitir que los docentes tuvieran mayor tranquilidad económica, al entender que la bonificación compensaría los salarios de los docentes y sería un aporte concreto a la economía familiar. Tanto el Ministerio de Educación como el equipo implementador coinciden en que se esperaba a corto plazo que el valor simbólico de la acreditación o la pertenencia a la Red Maestros de Maestros contribuyera a que los docentes percibieran el reconocimiento social de sus buenas prácticas pedagógicas. Esto redundaría en un aumento de su autoestima profesional, del sentido de autoeficacia y de la motivación para ejercer.

De igual forma que en los otros niveles, los efectos a largo plazo varían de acuerdo con cada grupo de interés y solo el Ministerio de Educación y los implementadores coinciden en que esperaban que la acreditación estimulase la reflexión de los docentes sobre sus propias prácticas educativas.

A partir de la comparación de las consecuencias esperadas por los distintos grupos de interés, es posible construir la teoría de acción conjunta de AEP tal como aparece en la Figura 1. El diagrama empleado es una adaptación del modelo propuesto por Milanowski (2003) e ilustra el efecto esperado según el nivel de complejidad: en la parte superior se indican los efectos esperados en el sistema educativo. Luego, se mencionan los esperados en el ámbito comunal y de la organización escolar. Finalmente, en la parte inferior del diagrama se presentan los efectos que se esperaban en el individuo que obtiene la AEP. El orden de las cajas, por su parte, pretende ilustrar la secuencialidad de los resultados esperados: las primeras cajas reflejan los resultados esperados a corto plazo; mientras que las últimas simbolizan los esperados a largo plazo.

FIGURA I. Teoría de acción conjunta de AEP



Conclusiones

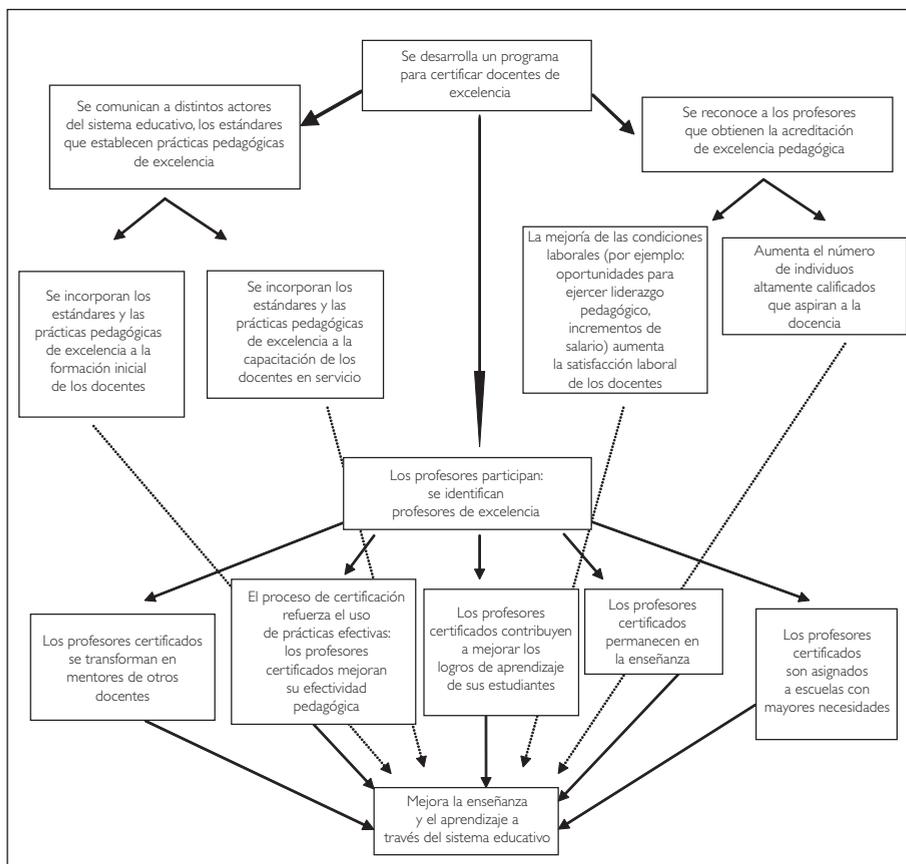
Al comparar la teoría de acción que sustentan los distintos grupos de interés considerados en el estudio, llama la atención que ninguna de las teorías reconstruidas logra explicar cómo se engranan los distintos componentes del modelo para producir los efectos deseados. Así, las consecuencias que se pretende que favorezca el programa quedan expresadas como un conjunto de supuestos y creencias, en lugar de como un modelo causal con nexos claros entre insumos, actividades, resultados inmediatos y metas finales. Estrictamente hablando, las teorías de acción reconstruidas están a medio camino entre una teoría de implementación y una teoría programática como tal. La primera se centra en cómo se lleva a cabo el programa, mientras que la teoría programática trata con los mecanismos que intervienen en la prestación de servicios

del programa y la aparición de los resultados de interés (Weiss, 1997). Rogers (2007) advierte que, si solo se dispone de una teoría de la implementación, no es posible examinar los mecanismos causales involucrados en el programa, ni considerar explicaciones causales alternativas o complementarias para el logro de los resultados esperados.

Así las cosas, la teoría de acción conjunta que resulta de las expectativas compartidas por los distintos grupos de interés presenta limitaciones como mapa de ruta para contrastar los hallazgos de la próxima etapa de esta investigación, en la que se busca aportar datos empíricos sobre los efectos observados de AEP -intencionados o inesperados- para evaluar la validez de las consecuencias del programa.

En ese sentido, la teoría de acción elaborada por el comité encargado de evaluar el programa de NBPTS que certifica a docentes de excelencia en Estados Unidos (Figura II) puede servir como un mapa de ruta auxiliar y complementario para juzgar la calidad de los efectos observados en la AEP. Este modelo establece un conjunto de impactos que, hipotéticamente, la certificación de excelencia docente del NBPTS debería producir en distintos niveles del sistema educativo (National Research Council, 2008).

FIGURA II. Efectos hipotéticos del Programa de Certificación para Profesores de Excelencia nbnpts (National Research Council, 2008)



Pese a los vacíos detectados en la teoría de acción de la AEP, esta basta para evaluar la coherencia entre las consecuencias esperadas y los procedimientos del programa. En primer lugar, ya es posible identificar algunas prácticas críticas que pueden convertirse en barreras para alcanzar los efectos esperados. Es el caso del procedimiento que establece la confidencialidad de la postulación y de sus resultados, pues solo se publica la nómina de quienes obtuvieron la acreditación, no de los que se postularon y fracasaron en su intento. En la medida en que el director de la institución escolar desconoce quiénes de sus docentes se animan a medir sus conocimientos y la calidad de sus desempeños profesionales, ni recibe información formal de los

resultados de la postulación, difícilmente empleará la acreditación como una herramienta para enriquecer la gestión en su escuela. En ese sentido, la confidencialidad impone restricciones a los efectos esperados en el establecimiento educativo. Por otra parte, cabe preguntarse si el docente puede mantener su postulación en reserva, cuando tiene que enviar una clase filmada como parte del portafolio exigido para acreditarse: ¿pueden filmar a espaldas del equipo directivo de su establecimiento?, ¿o la postulación es un secreto a voces?

Si se observa desde una perspectiva histórica, la confidencialidad de la postulación y de los resultados puede haber sido clave en el origen del programa para generar condiciones que estimularan a los profesores a medir sus conocimientos y la calidad de sus prácticas profesionales. Y también para crear condiciones que garantizaran la ausencia de sanciones por parte de los empleadores en caso de no obtener la acreditación. En la actualidad, sin embargo, se debe reconsiderar si los beneficios de este procedimiento siguen siendo mayores que sus costos.

En la misma línea, parece que es condición necesaria aunque no suficiente el reconocimiento que hace el Estado al profesor que obtiene la acreditación. Sin embargo, si la información no llega con carácter oficial a la comuna ni al establecimiento, difícilmente el docente de excelencia pedagógica será reconocido como tal en su propio entorno laboral.

Respecto al sistema y al establecimiento, se esperaba que los profesores acreditados operasen como modelos para otros docentes y que formasen parte de la Red de Maestros de Maestros diseminando prácticas exitosas. Sin embargo, hay aspectos de la subcultura docente que pueden obstaculizar su consecución. Por una parte, el aula tradicionalmente ha sido considerada como una 'caja negra', un espacio en el que transcurren procesos significativos, pero que resulta difícil penetrar y conocer, pues los profesores vetan su acceso. Por otro lado, para que los profesores acreditados puedan ejercer el liderazgo entre sus pares, «los directivos necesitan estar dispuestos a compartir el liderazgo y los colegas dispuestos a aceptar la influencia de aquellos que han sido identificados como líderes en ciertos temas» (Montecinos, 2003, p. 119). Si estas condiciones no se cumplen, se puede establecer cierta distancia social entre los docentes acreditados y sus pares, además de generar situaciones de hostilidad o resistencia en pares, los cuales pueden sentir que se amenaza y cuestiona la manera en que enseñan (Montecinos, 2003).

Finalmente, tanto en el ámbito del sistema como en el individual, se esperaba que el programa contribuyera a mantener altos estándares de calidad en los profesores acreditados. Pero, si la ley establece que la acreditación dura diez años y no existe

ninguna medición intermedia que asegure la estabilidad de un buen desempeño en el tiempo, ni se señalan consecuencias para quien, habiendo sido acreditado como profesor de excelencia, disminuya de forma evidente la calidad de su desempeño una vez obtenida la certificación: ¿será una expectativa razonable?

Quizá lo más llamativo de la teoría de acción resultante tiene que ver con que los niveles en que se describen efectos esperados parecen desconectados unos de otros. De algún modo, la AEP fue pensada como un programa de incentivos que busca intervenir en el docente y que prescinde de otros actores del sistema educativo, como los directivos de los establecimientos y los financiadores municipales. La lógica implícita del programa parece indicar que, al distinguir a aquellos docentes que destacan por el nivel de sus conocimientos y prácticas pedagógicas, se mejoran sus variables socioafectivas y se los estimula a liderar cambios en sus instituciones escolares y a establecer redes colaborativas con pares. Se generaría, así, una masa crítica de docentes que permearía el sistema y produciría los cambios deseados «desde abajo hacia arriba».

Aun cuando la lógica programática parece bienintencionada y correcta, en cuanto que reconoce la centralidad del papel docente para promover los cambios en las escuelas, resulta ingenuo pensar que se pueda llevar a cabo sin involucrar a directivos de los establecimientos y a las autoridades comunales. Tal como señala Fullan (2002), los cambios en educación dependen de un compromiso de todos los actores del sistema escolar. En ese sentido, las muestras empíricas que se recojan en la segunda etapa de esta investigación aportarán información relevante para juzgar la lógica del programa de Asignación de Excelencia Pedagógica.

Con todo, la teoría de acción del programa sobre la que se informa en este artículo permite identificar lecciones útiles para otros países que estén diseñando o implementando sistemas de compensación docente similares. En primer lugar, la experiencia chilena releva la importancia de crear un apoyo en la comunidad educativa en general, y entre los docentes en particular, para asegurar la efectividad del programa. Para ello, resulta fundamental incorporar y comprometer a los docentes en el diseño del nuevo sistema de compensación (Odden y Kelley, 2002).

En segundo lugar, para maximizar los efectos esperados por lo que se refiere al sistema, es importante velar por que el programa de incentivos salariales forme parte de un modelo de intervención más amplio e integrado, que sume esfuerzos y se alinee con otras iniciativas en el ámbito de la formación inicial y de la carrera docente (Milanowski, 2003).

Por último, para que los efectos sistémicos de este tipo de programa se materialicen, es necesario que pase el tiempo. Los profesores necesitan confiar en que el nuevo

sistema de compensación está para quedarse y en que no se trata de «la reforma del día» (Milanowski, 2006). Los Estados que implementen este tipo de cambios en la estructura salarial docente deben asumir un compromiso institucional que dé estabilidad al funcionamiento del programa y un compromiso financiero que garantice a los docentes que pueden asumir los costos asociados al aumento salarial mediante incentivos (Azordegan, Greenman y Coulter, 2005).

Referencias bibliográficas

- American Educational Research Association, American Psychological Association y National Council on Measurement in Education (1999). *Standards for Educational and Psychological Testing*. Washington D. C.: American Psychological Association.
- Ávalos, B. y Assael, J. (2006). Moving from Resistance to Agreement: the Case of the Chilean Teacher Performance Evaluation. *International Journal of Educational Research*, 45, 254-266.
- Azordegan, J., Greenman, J. y Coulter, T. (2005). *Diversifying Teacher Compensation*. Denver: Educations Commission of the States. Recuperado de <http://www.ecs.org/clearinghouse/65/83/6583.pdf>
- Castillo, E. y Vásquez, L. (2003). El rigor metodológico en la investigación cualitativa. *Revista Colombia Médica*, 3 (34), 164-167.
- Comisión Europea, Oficina de Cooperación (2001). *Manual de gestión del ciclo del proyecto*. Recuperado de <http://www.delcol.ec.europa.eu/es/documentos/PCM%202001%20Versi%F3n%20Espa%F1ol.pdf>
- Cox, C. (2003) *Políticas educacionales en el cambio de siglo*. Santiago (Chile): Editorial Universitaria.
- Decreto con fuerza de ley. Fija las normas que estructuran y organizan el funcionamiento y operación de la asignación de excelencia pedagógica y la red maestros de maestros. Mineduc, 2002. Recuperado de: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=195372ybuscar=asignacion+excelencia+pedag%C3%B3gica>
- Fullan, M. (2002). *Liderar en una cultura de cambio*. Barcelona: Octaedro.
- Goldhaber, D. (2009). Teacher Pay Reforms: The Political Implications of Recent Research. Center for American Progress Working Paper. Recuperado de http://www.americanprogress.org/issues/2006/12/pdf/teacher_pay_report.pdf

- Harvey-Beavis, O. (2003). Performance-Based Rewards for Teachers: A Literature Review. Documento preparado para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), París, Francia. Recuperado de <http://www.oecd.org/dataoecd/17/47/34077553.pdf>
- Hsieh, H. F. y Shannon, S. E. (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*, 9 (15), 1277-1288.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (1988). *The Personnel Evaluation Standards*. Newbury Park (California): Corwin Press.
- Lane, S., Park, C. S. y Stone, C. A. (1998). A Framework for Evaluating the Consequences of Assessment Programs. *Educational Measurement: Issues and Practice*, 17 (2), 24-28.
- y Stone, C. A. (2002). Strategies for Examining the Consequences of Assessment and Accountability Programs. *Educational Measurement: Issues and Practice*, 21 (1), 23-30.
- Ley n.º 20248. Establece ley de subvención escolar preferencial. Mineduc, xxx. Recuperado de: <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=ley%2020248>
- Linn, R. L. (1997). Evaluating the Validity of Assessments: the Consequences of Use. *Educational Measurement: Issues and Practice*, 16, 14-16.
- Mehrens, W. A. (1997). The Consequences of Consequential Validity. *Educational Measurement: Issues and Practice*, 16, 16-19.
- Messick, S. (1994). The Interplay of Evidence and Consequences in the Validation of Performance Assessments. *Educational Researcher*, 23 (2), 13-23.
- (1998). Test Validity: a Matter of Consequence. *Social Indicators Research*, 45, 35-44.
- Milanowski, A. T. (2003). The Varieties of Knowledge and Skill-Based Pay Design: a Comparison of Seven New Pay Systems for K-12 Teachers. *Education Policy Analysis Archives*, 11 (4).
- (2006). Performance Pay System Preferences of Students Preparing to be Teachers. (WCER Working Paper n.º 2006-8). Madison: University of Wisconsin; Wisconsin Center for Education Research. Recuperado de: http://www.wcer.wisc.edu/publications/workingPapers/Working_Paper_No_2006_08.pdf
- Mineduc (2004a). *La educación chilena en el cambio de siglo: políticas, resultados y desafíos. Informe Nacional de Chile*. Santiago (Chile): Oficina Internacional de Educación, UNESCO; Ministerio de Educación.

- (2004b). *Marco para la buena enseñanza*. Santiago (Chile): Ministerio de Educación.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (2002). *Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile*. Documento de Trabajo n.º 116. Serie Economía, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. (Documento no publicado).
- Montecinos, C. (2003). Desarrollo profesional docente y aprendizaje colectivo. *Psicoperspectivas*, 2, 105-128.
- Moss, P. A. (1992). Shifting Conceptions of Validity in Educational Measurement: Implications for Performance Assessment. *Review of Educational Research*, 62, 229-258.
- (1998). The Role of Consequences in Validity Theory. *Educational Measurement: Issues and Practice*, 17 (2), 6-12.
- National Research Council (2008). *Assessing Accomplished Teaching: Advanced - Level Certification Programs*. Washington D. C.: The National Academic Press.
- Odden, A. R. y Kelley, C. J. (2002). *Paying Teachers for what They Know and Do* (2.ª ed.). Thousand Oaks (California): Corwin Press.
- Patton, M. Q. (2008). *Utilization - Focused Evaluation* (4.ª ed.). Beverly Hills: Sage.
- (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods* (3.ª ed.). Thousand Oaks (California): Sage.
- Popham, W. J. (1997). Consequential Validity: Right Concern-Wrong Concept. *Educational Measurement: Issues and Practice*, 6, 9-14.
- Rogers, P. J. (2007). Theory-Based Evaluation: Reflections Ten Years on. En S. Mathison (Ed.), *Enduring Issues in Evaluation: the 20th Anniversary of the Collaboration between NDE and AEA: New Directions for Evaluation*, 114, 63-67.
- Shepard, L. A. (1997). Evaluating Centrality of Test Use and Consequences of Test Validity. *Educational Measurement: Issues and Practice*, 6, 71-86.
- Weiss, C. H. (1997). Theory-Based Evaluation: Past, Present, and Future. *New Directions for Program Evaluation*, 76, 41-55.

Dirección de contacto: Carolina Araya-Ramírez. Pontificia Universidad Católica de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Psicología. Centro de Medición. Vicuña Mackenna 4860; Macul, Santiago de Chile, Chile. E-mail: carayar@uc.cl