



Políticas Docentes para mejorar la educación en Centroamérica. Tendencias Regionales

Resumen

Este documento fue preparado en el marco de las actividades del GTD sobre Desarrollo de la Profesión Docente del PREAL, Capítulo Centroamérica y República Dominicana. Está íntegramente basado en seis informes preparados por analistas y expertos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. La coordinación de los informes y la preparación de este análisis regional fue preparado por José Luis Guzmán, quien coordinó además el panel de este Grupo en el International Congress for School Improvement and Effectiveness realizado en Chile en enero del 2013. La coordinación general del proyecto fue de responsabilidad de Marcela Gajardo en su calidad de Directora de la Oficina del PREAL en Santiago de Chile hasta el 30 de diciembre del 2012.

Antecedentes Generales

En Centroamérica y República Dominicana, los resultados de los sistemas escolares son deficientes para un número grande de niños, niñas y jóvenes. Casi todos, en algún momento de su vida, se asisten a la escuela pero un buen número aún ingresan tardíamente, repiten grados y, finalmente, desertan sin completar su educación formal. La atención educativa pre-primaria ha aumentado en la mayoría de países, pero muchos menores de seis años aún se quedan sin recibir educación formal (anexo 1). A pesar de la expansión del acceso en las últimas décadas, algunos estudiantes no terminan con éxito la primaria (anexo 2), y un número significativo de jóvenes deserta antes de completar su secundaria (anexos 3 y 4).

Los sistemas escolares de Centroamérica y República Dominicana se desenvuelven en un contexto de inequidad social. A ello se suma el efecto de la vulnerabilidad frente a desastres naturales y las graves expresiones de violencia en algunos países (particularmente en Guatemala, Honduras y El Salvador). Gracias a las políticas sociales recientes, la pobreza ha tendido a disminuir en los últimos años pero las brechas aun persisten (Programa Estado de la Nación, 2011, p. 363), (anexo 5). En este contexto, las deficiencias educativas –en cuando a nivel y calidad de la educación– se ven aumentadas para el caso de las familias en situación de pobreza económica, y muchas veces acentuadas cuando tal situación se combina con variables como el grupo étnico, el género, la situación familiar, el lugar de residencia o la discapacidad (Porta & Laguna, 2007; Di Gropello, 2005).

Idealmente, todo niño o niña debería recibir educación pre-escolar, iniciar su primaria a los seis o siete años y completar con éxito su secundaria a los 17 ó 18 años. Pero este ciclo aún no es una realidad, a pesar de la inversión y los esfuerzos realizados en las últimas décadas por los gobiernos y otros actores clave con el fin de mejorar la situación. Aún es un reto inmenso lograr que los jóvenes completen oportunamente su educación secundaria (anexo 4).

Por otra parte, hay estudiantes que se mantienen en la escuela, son promovidos de un grado a otro, y logran completar su educación, pero sus logros académicos están por debajo de lo esperado. Según el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), publicado recientemente por la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO, 2008), muchos niños y niñas de los países de Centroamérica y República Dominicana muestran un bajo desempeño en pruebas de lenguaje y matemática de 3° y 6° grados de primaria (anexo 6). El logro académico es aún inferior para quienes residen en zonas rurales. República Dominicana, Guatemala y Nicaragua se ubicaron en las posiciones más bajas en América Latina. El Salvador se ubicó en posiciones intermedias y Costa Rica mostró un mejor desempeño. Por su parte, Honduras, que no participó en esta ocasión, aunque se sabe que se ubicó en las más bajas posiciones en la primera prueba aplicada por la UNESCO en 1998 (PREAL, 2003). Debe notarse que los países latinoamericanos con un buen desempeño en el SERCE (por ejemplo: Uruguay, Chile, México y Colombia), aparecen en las posiciones más bajas en la prueba PISA 2009 (Ganimian & Solano, 2011), que es aplicada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para evaluar el desempeño académico de jóvenes de 15 años en las áreas de matemática, lectura y ciencias.

El que los niños/niñas completen su educación oportunamente y logre aprendizajes de calidad es influido por múltiples factores del contexto y del propio sistema escolar. Ello ha sido objeto de investigación educativa y estudios de política pública en diversos contextos nacionales y a nivel internacional. Uno de los factores claves a considerar es el desempeño de los docentes, que constituye un aspecto crucial para hacer lo diferencia –ya sea sumando o restando– en el aprendizaje de sus estudiantes (ver Ingersoll, 2011; Danielson, 2012).

Según Puryear et.al. (2011), comprender el éxito o fracaso de las políticas docentes es crucial pues la enseñanza pobre es uno de los principales obstáculos para mejorar los sistemas educativos en la región latinoamericana y del caribe. Desde una perspectiva de orden global, los estudios McKinsey han resaltado que los sistemas escolares exitosos seleccionan y retienen docentes talentosos y motivados (ver Mourshed, Chijioke, & Barber, 2010). Sin embargo, muchos docentes de los sistemas educativos de Centroamérica y República Dominicana tienen bajo nivel educativo, antecedentes culturales limitados, y a veces falta de motivación para mejorar sus prácticas de enseñanza (Venegas, 2008). A esto se agregan, las condiciones desfavorables en que laboran y las necesidades complejas de un alumnado heterogéneo asociados a las inequidades sociales mencionadas en el informe de E. Di Gropello (2005) que observó que en la región centroamericana las limitaciones del aprendizaje están asociadas al débil desempeño y rendición de cuentas de los docentes, la excesiva dependencia de las prácticas pedagógicas tradicionales, el poco tiempo dedicado a la instrucción, debido en gran medida al ausentismo de los alumnos y docentes y al cierre de las escuelas, y una inversión insuficiente en aspectos tales como los recursos materiales y los programas de formación del magisterio, entre otras.

Como parte del SERCE, ya citado, se efectuaron análisis de factores asociados a los resultados académicos de los estudiantes. Se encontró que el clima escolar es la variable más importante para explicar el desempeño de los estudiantes. La segunda es el nivel socioeconómico y cultural de la escuela (OREALC/UNESCO, 2008).

En principio, podría decirse que el desempeño docente –su efectividad o ineffectividad– es parte sustantiva del clima escolar y, cuando tal desempeño ocurre de forma sostenida y sistemática, puede acrecentar o disminuir las brechas de aprendizaje asociadas a factores socioeconómicos y culturales. Un docente efectivo –talentoso y comprometido– contribuye a la mejora del clima escolar y, en un contexto caracterizado por inequidades sociales, puede atender sistemáticamente el rezago de aprendizaje y aumentar el logro educativo de sus estudiantes.

Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que las cualidades personales y profesionales docentes son, a su vez, reflejo de las inequidades dentro de la sociedad. En este sentido, uno de los retos para la investigación y el desarrollo de políticas públicas

es identificar aquellos “puntos de entrada” para romper el círculo vicioso que puede estar reproduciendo el sistema. McGinn y Schifelbein (2010) han encontrado que el docente puede ser efectivo incluso en contextos adversos. El liderazgo de directores y el esfuerzo colaborativo de los docentes y las familias pueden producir resultados alentadores para niños y niñas de comunidades pobres. Esta tendencia fue observada en el estudio reciente de escuelas públicas salvadoreñas que, independientemente del su contexto, mostraron buen desempeño en las pruebas nacionales de logros de primaria en 2005¹.

Centroamérica y República Dominicana deben impulsar, con visión sistémica y sostenible, un conjunto de políticas orientadas a mejorar la profesión docente. El impulso de tales políticas tiene condicionantes y procesos institucionales que las facilitan o las debilitan. El presente informe analiza estos aspectos y propone criterios para orientar la investigación, el debate informado y la construcción de políticas públicas cuyo centro es el aprendizaje de los estudiantes en sus distintas etapas de desarrollo.

Atraer Buenos Candidatos a la Carrera Docente

Las personas (generalmente jóvenes graduados de primaria o secundaria) que deciden estudiar la carrera docente no son los que obtienen mejor desempeño académico en sus estudios previos. Además, debido a su situación familiar y condición socioeconómica, sus antecedentes culturales pueden resultar limitados².

Como parte del proceso de admisión para el ingreso a carreras o programas de formación inicial docente se establecen requisitos como el certificado de estudios previos, exámenes de ingreso y, en algunos casos entrevistas. Sin embargo, esto no asegura que la carrera docente atraiga a buenos candidatos. La tendencia actual en los países de Centroamérica y República Dominicana es que la docencia es una carrera de bajo prestigio y exigencia frente a otras como la medicina o las ingenierías, por ejemplo.

El Salvador ha implementado una medida orientada a aumentar la exigencia académica de los jóvenes que ingresan al profesorado. Dado que el país cuenta, desde 1997, con la prueba nacional para los graduados de la secundaria (PAES),

1. Se refiere al estudio *Características de las escuelas públicas con resultados destacables en la prueba de logros de aprendizaje en educación básica (2005)* publicado por la Comisión de Seguimiento del Plan de Educación 2021, con apoyo de FLACSO-El Salvador y financiamiento de Equip2/USAID. El estudio fue elaborado por Carlos Briones (coordinador), Carlos Ramos, Alberto Barillas, Aleyda Orellana y Sonnel Márquez.

2. Para el caso de Costa Rica, Molina (citado en Paniagua, 2012) anota que “entre las décadas de 1970 y 1980 se observa que quienes estudian educación provienen de clase media o baja. La mayoría de los que la cursan son estudiantes que provienen de sectores medios de la sociedad y no encontraron cupo en sus carreras de interés. El resultado ha sido una generación de docentes de primaria y de secundaria que tiene poca identificación con su profesión y se caracterizan por un limitado capital cultural” (p. 12).

a partir de 2001 se estableció que los jóvenes que ingresan a los programas de formación inicial docente deben tener una calificación no menor al promedio nacional en la PAES. Previo a esta medida, en el marco de la implementación de la Ley de Educación Superior (1995), se había restringido el número de instituciones de educación superior responsables de formar docentes, se habían establecido normas de calidad para el funcionamiento de las carreras de profesorado, y el Ministerio de Educación comenzó a aplicar una evaluación institucional cada dos años (PREAL, 2006). A pesar de estas medidas, no puede decirse que los jóvenes con mejor desempeño académico buscan estudiar la docencia. El efecto inmediato ha sido una disminución en el número de estudiantes que ingresan a la carrera. No hay estudios disponibles, pero podría esperarse que los jóvenes con las mejores calificaciones en la PAES tiendan a elegir carreras distintas a la docencia.

En la región no hay programas orientados a atraer a jóvenes con buen rendimiento académico a la carrera docente. Experiencias como *Elige Educar* de Chile, son un ejemplo del tipo de acciones que se podrían considerar (Elige Educar, 2012). Inspirada en una experiencia inglesa y orientada por recomendaciones del informe McKinsey, esta es una iniciativa privada que nació en 2009 con el fin de mejorar la valoración social del profesor chileno y promover la atracción de personas con vocación y buen desempeño a la carrera de educación. En alianza con el Ministerio de Educación y los establecimientos educativos (colegios y universidades), Elige Educar desarrolla acciones en cuatro áreas de trabajo, cada una con su respectivo objetivo:

- (a) comunicación – con el objetivo de reencantar a la sociedad con el rol del profesor mediante la comunicación;
- (b) intervenciones escolares – para modificar percepciones y reclutar alumnos destacados, (c) redes e incentivos – con el fin de instalar capacidades en formación y retención de alumnos, y (d) estudios – para evaluar Elige Educar y levantar información (Elige Educar, 2012, p.10).

Aunque habrá que dar seguimiento a la evaluación de este programa, sus resultados iniciales parecen indicar que es posible modificar las percepciones de los estudiantes y sus familias sobre el valor de la profesión docente en la sociedad y estimular en jóvenes con buen rendimiento académico el interés en la docencia.

Sin embargo, no parece ser suficiente establecer filtros más estrictos o promover iniciativas orientadas a atraer jóvenes con alta motivación y buen rendimiento si la profesión docente

conserva rasgos estructurales que le hacen poco atractiva dentro de la dinámica del sistema escolar y de la sociedad. La exigencia de un mayor nivel académico en los candidatos a la docencia necesita medidas de reforma en varios aspectos asociados a la profesión, los cuales se abordan en el resto del presente informe.

Medidas de Política para Mejorar la Profesión Docente

Hay variadas maneras posibles de organizar un análisis sobre la profesión docente en Centroamérica y República Dominicana. El presente informe resalta seis temas de política que, según la información revisada³, resultan relevantes para la región:

- (a) elevar el nivel y la calidad de la formación inicial,
- (b) establecer expectativas claras de desempeño,
- (c) fomentar el desarrollo profesional a lo largo de la carrera,
- (d) propiciar un ambiente favorable para la enseñanza,
- (e) asignar salarios e incentivos apropiados y
- (f) desarrollar prácticas de evaluación para la mejora continua.

Al desarrollar las políticas planteadas se deberá tener en mente la necesidad *de atraer, desarrollar y retener* docentes con talento y compromiso, como se planteó en la sección anterior. Si se sigue la lógica de los hallazgos planteados por el SERCE (OREALC/UNESCO, 2008), las políticas anteriormente indicadas tendrían el propósito de mejorar el clima escolar y atender las brechas asociadas a factores socioeconómicos y culturales de las escuelas. El resultado básico de referencia sería el logro de aprendizajes relevantes en el estudiante.

Elevar el Nivel y la Calidad de la Formación Inicial

La formación inicial de docentes (FID) tiene una larga tradición en Centroamérica y República Dominicana. Las primeras iniciativas surgieron en el siglo XIX en la forma de escuelas normales. Una revisión histórica sustantiva y estructurada puede encontrarse en los trabajos de Salgado (2008) y Venegas (2009). Para efectos del presente análisis, es importante resaltar que si bien existe una variada

3. Los insumos para el presente análisis aparecen en las referencias bibliográficas. Sin embargo, se resaltan los siguientes: el reciente estudio sobre políticas docentes en América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO, 2012), los análisis de casos nacionales preparados por especialistas centroamericanos (Floridalma Meza, Guatemala; Lidia Fromm Cea, Honduras; Rolando Balmore Pacheco, El Salvador; Melba Castillo; Nicaragua; María Eugenia Paniagua, Costa Rica; Noemí Castillo, Panamá; y Radhamés Mejía, República Dominicana) y las publicaciones recientes del PREAL sobre la profesión docente. Adicionalmente, se han revisado las memorias de los talleres y conferencias realizados durante 2012 en los siete países participantes del Plan del CCAD/GTD/PREAL: Costa Rica (marzo 13-14), Honduras (abril 18), Panamá (mayo 30), República Dominicana (junio 1), Nicaragua (junio 5), El Salvador (junio 7), Guatemala (agosto 22-23).

oferta institucional de FID en Centroamérica y República Dominicana, que combina iniciativas públicas y privadas, hay cuestionamientos sobre la calidad de los programas de profesorado así como de sus graduados.

Con mayor o menor intensidad y con los respectivos matices nacionales, el debate sobre políticas de formación inicial docente está centrado en los siguientes aspectos críticos:

- (a) el tipo de instituciones responsables,
- (b) el nivel y duración de la formación docente,
- (c) la pertinencia de los planes de estudio,
- (d) la calidad de los formadores, y
- (e) los requisitos de ingreso y graduación.

Tipo de instituciones responsables.

En Centroamérica y la República Dominicana, los docentes se forman en escuelas normales, institutos de nivel superior no universitario y universidades (estatales y privadas). En Guatemala, Honduras y Nicaragua existe un sistema dual: las normales dependen de los respectivos ministerios de educación mientras que la oferta de nivel superior depende de las respectivas universidades, bajo las normas jurídicas que sus propias normas jurídicas. En el caso de Costa Rica, la oferta de FID depende directamente de las universidades públicas y, con excepción de la formación para áreas técnicas, el Ministerio de Educación no tiene injerencia en esta materia. En El Salvador, la FID es ofrecida por instituciones de educación superior pero, por ley, todas están obligadas a implementar los planes que establece y supervisa el Ministerio de Educación. En Panamá la oferta depende de las universidades respectivas mientras que en la República Dominicana la FID, que también es ofrecida por universidades, está normada y supervisada por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. Un resumen con información básica de la oferta actual en cada país aparece en el anexo 6.

Nivel y duración de la formación docente.

Hay tres países de la región –Guatemala, Honduras y Nicaragua– donde la FID de primaria y preprimaria ocurre en escuelas normales que otorgan títulos en el nivel de secundaria. En estos casos, la preparación de nuevos docentes ocurre como complemento a una educación básica formal de ocho a nueve años. En los demás países – El Salvador, Costa Rica, Panamá y República Dominicana– la formación ocurre en el nivel terciario. Por su parte, la formación de docentes para la enseñanza secundaria ocurre, en toda la región, en el nivel terciario. Siguiendo el esquema utilizado en el estudio de la OREALC/UNESCO (2012), el cuadro siguiente indica en qué nivel ocurre la FID según el nivel de enseñanza en que laborará el graduado, cuadro 1.

La FID tiene trayectos de duración variable de dos a cinco años, dependiendo del título que se otorga. Según el número de años de formación, se pueden identificar títulos como: diplomados, profesorado, bachilleratos, licenciaturas, maestrías y doctorados. El nivel y créditos académicos de un mismo título varían de un contexto nacional a otro. Por ejemplo, no es lo mismo el grado de profesor de una escuela normal (tres años después de la primaria de nueve grados, como en los casos de Guatemala, Honduras o Nicaragua) que de una universidad (tres años después de la educación secundaria de acumula 11 ó 12 grados, como en el caso de El Salvador). El bachillerato en Costa Rica es equivalente al de licenciado en otros países. Los programas de maestría y doctorado son muy escasos en la región (ver Venegas, 2009). Un resumen sobre las variaciones en la duración de la FID aparece en el cuadro 2.

Si el objetivo es lograr una buena preparación inicial del docente lo lógico es asegurar que se eleva su nivel académico y, así mismo, se tiende a aumentar el número de años de

Cuadro 1: Nivel de la formación inicial docente

Nivel escolar donde labora el graduado	Secundaria (Normales)	Principalmente terciaria, no universitaria	Institutos superiores y universidades	Principalmente universitaria
Inicial	Guatemala, Honduras, Nicaragua			El Salvador, Costa Rica, Panamá, República Dominicana
CINE 1 (Primaria)	Guatemala, Honduras, Nicaragua			El Salvador, Costa Rica, Panamá, República Dominicana
CINE 2 (Secundaria inferior)	Guatemala, Honduras, Nicaragua			Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá, República Dominicana
CINE 3 (Secundaria superior)				Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá, República Dominicana

Fuente: elaboración propia con base en análisis de caso nacionales.

Cuadro 2: Duración de la formación inicial docente (en años)

	Inicial	CINE 1	CINE 2	CINE 3
Guatemala (1)	3-4	3-4	3-5	3-5
Honduras (1)				
El Salvador (2)	3-5	3-5	3-5	3-5
Nicaragua (1)				
Costa Rica (4)	3 ó 4	3 ó 4	3 ó 4	3 ó 4
Panamá	4	4	4	4
Rep. Dominicana				

Nota 1. La formación para los niveles "inicial" y "CINE 1" ocurre después de nueve grados de educación básica.

Nota 2. Planes independientes de Profesorado de tres años y licenciatura de cinco años. Hay un plan para vincular ambos tipos de programas de modo que el programa de cinco años reconozca los tres de profesorado.

Nota 3. Las universidades estatales ofrecen bachillerato en educación de cuatro años y las privadas, de tres años.

Fuente: elaboración propia con base en análisis de casos nacionales sobre políticas docentes preparados en el marco del CCAD/GTD/PREAL (2011-2012).

formación inicial requeridos para ejercer la docencia. Hay países en el mundo, donde se exige, por ejemplo, un nivel mínimo de maestría para ejercer la docencia.

Ubicar la formación la FID en el nivel terciario puede resultar razonable pero no necesariamente resulta fácil de implementar. Lo mismo puede decirse respecto a la decisión sobre el número de años de la FID. Como señala Salgado (2008), el paso de una oferta basada en normales a otra basada en instituciones de educación superior ocurrió en diferentes momentos históricos en los países que hoy la ofrecen. En algunos casos en medio de graves crisis sociales, como en el caso de El Salvador, que experimentó esta transición a partir de los años 80, cuando inició la guerra civil. Por otra parte, la mera ubicación en el nivel de la formación inicial en el nivel terciario no asegura su calidad, como ocurre en buena parte de la oferta privada en Costa Rica, o como ocurrió en los 80 y 90 en El Salvador. En los casos donde docentes aún se forman en normales (nivel secundario), abordar este tema y tomar medidas concretas tiene importantes consecuencias económicas, institucionales e incluso ideológicas. En Guatemala y Honduras, por ejemplo, ha habido una resistencia a elevar la FID al nivel terciario en el marco de iniciativas de reforma impulsadas desde los 90. En Nicaragua no se debate actualmente sobre este tema.

Pertinencia de los planes de estudio.

Hay en la actualidad variados planes y diseños curriculares para formar a los docentes, lo cual está asociado a aspectos como la duración de la carrera, la especialidad, el nivel de enseñanza

(prescolar, primaria o secundaria, por ejemplo) o el peso de la práctica. Podría argumentarse que el cuestionamiento principal a los planes de estudio queda sintetizado en la falta de pertinencia de los mismos: no prepararan adecuadamente al estudiante en formación para su desempeño posterior en las aulas. Se señalan problemas como los siguientes: el énfasis academicista de la formación, su desvinculación con el currículo que se implementa en las escuelas; la ausencia de metodologías activas (que son propias de la labor que se espera del docente en el aula), la falta de apoyo bibliográfico y tecnológico; la debilidad en la formación de competencias prácticas para enseñar, investigar y evaluar; la atomización y rigidez en la secuencia de las asignaturas.

Sería arriesgado y equívoco atribuir todos los problemas antes mencionados a todos los programas e instituciones en Centroamérica y República Dominicana, pues como se mencionó antes, si bien se cuestiona la falta de calidad, esta es variable de un caso a otro ya sea en espacio o en el tiempo. Hay instituciones públicas o privadas que están interesadas genuinamente en mejorar sus servicios. Podría presuponerse que la formación terciaria puede ser mejor que la normalista o viceversa. Por un lado, la formación universitaria (pública o privada) deja mucho que desear. Hay algunos países (Costa Rica, por ejemplo) donde la oferta privada de formación inicial está desregulada y esconde servicios orientados más bien por una dinámica mercantilista que por la mejora de la profesión docente (ver Paniagua, 2012). Igualmente, se podría decir que la presencia de normales podría estar cumpliendo la función de la educación secundaria, pero sin estándares ni mecanismos de rendición de cuentas sólo aumenta el número de graduados docentes que terminan sumando a las cifras de desempleo o subempleo. Por cierto, esto mismo ocurre también para graduados del nivel terciario.

Una aproximación para valorar la calidad de los programas de formación inicial docente es la acreditación. Tanto en Costa Rica como en El Salvador, que ofrecen carreras de profesorado y educación en el nivel terciario, funcionan mecanismos de acreditación de la educación superior. En ambos casos, la acreditación es voluntaria y es solicitada por aquellas instituciones de educación superior que tienen interés en obtener reconocimiento por sus capacidades y su orientación hacia la excelencia. En el primer caso, mediante la Ley No. 8256 de mayo de 2002, el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) acredita programas; en el segundo caso, mediante la Ley de Educación Superior de 1995, la Comisión Nacional de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (CdA) otorga acreditación institucional. Sin embargo, en Costa Rica sólo 13 carreras relacionadas con la educación (de un total de 250 ofrecidas por conjuntamente por universidades estatales y privadas) están acreditadas (Paniagua, 2012). En El Salvador, de las ocho instituciones de educación superior autorizadas para ofrecer carreras de profesorado la mitad están acreditadas (Pacheco, 2012).

Calidad de los formadores.

Venegas (2009, p. 294) plantea que "... la imagen profesional del docente tiene, en la calidad de la formación del formador, [...] su mayor fortaleza o su peor tragedia". Este es un pensamiento sugerente, y a la vez inquisitivo, que nos llama a colocar la atención en un tema de importancia notable: ¿quiénes, dentro de la sociedad, se hacen cargo de la preparar a los nuevos docentes? Este aspecto es poco investigado y documentado en Centroamérica y República Dominicana.

En general, los formadores de docentes son profesionales que, en algún momento de su vida, ejercieron la docencia en sus respectivos sistemas escolares. Son académicos o profesionales con títulos o experiencia en el campo de la docencia o de la educación que laboran en escuelas normales, institutos especializados y universidades públicas y privadas bajo diferentes modalidades contractuales. En las universidades, los cursos de las disciplinas a enseñar suelen estar a cargo de profesionales de las respectivas facultades. Por ejemplo, académicos del departamento de matemática enseñan las asignaturas de especialidad a los docentes para la enseñanza de la matemática en secundaria. Los requisitos son los propios de la institución o del nivel para el cual enseñan.

No se sabe si los requisitos – cuando los hay- para los formadores de docentes son los apropiados. En Honduras, por ejemplo, se solicita un título en la disciplina a enseñar y, en algunos casos, un diplomado en el área pedagógica, pero esto no parece ser suficiente (Fromm, 2012). En general, lo que las normas exigen es que un profesional tenga el grado académico para en el cual va a enseñar, pero no hay iniciativas institucionalizadas que certifiquen las competencias didácticas de quienes ejercen la docencia en el nivel terciario.

Además, se cuestiona sobre el grado de actualización que tienen los formadores de docentes. Aún frente a esta situación, ninguno de los países se ha planteado un plan estratégico para establecer requisitos de desempeño y mecanismos de perfeccionamiento de los formadores de docentes. Esto es un fenómeno que afecta, en general, al profesorado de la educación superior en la región.

No puede concluirse, como algunos lo expresan con relativa facilidad, que "cualquiera" forma a los docentes pues hay académicos cuya preparación y compromiso pueden ser reconocidos, pero puede observarse que no hay un sistema o mecanismo que permita reconocer (o certificar si se quiere) a los académicos que están a cargo de la formación de docentes. Por lo tanto, no hay manera de establecer

una medida relativamente objetiva sobre la calidad de los formadores. Tampoco existen mecanismos nacionales para ofrecer y exigir opciones de profesionalización e investigación a los formadores de docentes. Puede intuirse sin embargo, que hay variaciones de desempeño y de ambiente laboral entre un académico de tiempo completo que labora en una universidad especializada (como la UPNFM de Honduras) y otros que labora por hora clase en una universidad privada.

Hay algunos esfuerzos interesantes en este ámbito, ambos impulsados por organismos intergubernamentales y apoyados en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). La Coordinadora Educativa y Cultural del Sistema de Integración Centroamericana (CECC/SICA), específicamente mediante el proyecto FID-Holanda, implementó entre 2007 y 2010 la *maestría regional en formación de formadores docentes de educación primaria*. El proyecto, que partió del establecimiento detallado de perfiles, se implementó con apoyo de profesionales y funcionarios en Guatemala, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana: "186 formadores de docentes lograron terminar el programa en la primera promoción y hoy día forman parte de los equipos académicos de las escuelas formadoras o de equipos técnicos de los ministerios de educación" (Alfaro & Esquivel, 2011). Además, por medio del portal CEDUCAR⁴, la CECC/SICA ofrece una en línea una colección de 51 documentos, descargables gratuitamente, y que están disponibles para los formadores de docentes de la región. Además, este portal tiene espacios diversos para el intercambio profesional entre docentes al interior de la región.

Un recurso interesante, de reciente creación, es el portal de la Red Interamericana de Educación Docente (RIED). Esta red fue lanzada en noviembre 2010 y es coordinada por el Departamento de Educación y Cultura de la Organización de Estados Americanos (OEA). Su alcance es hemisférico y está realizando actividades de capacitación en línea mediante *webinars* y promoviendo el desarrollo de redes de comunicación entre educadores. La RIED está dirigida a "líderes y profesionales involucrados en la formación inicial y desarrollo profesional docente... facilita el intercambio de conocimiento, experiencias y buenas prácticas en un espacio virtual de interacción"⁵.

Requisitos de ingreso y graduación.

Los requisitos para ingresar a y graduarse en la carrera de profesor suelen ser parte de la oferta de programas. En algunos casos hay regulaciones legales específicas y, en otros, las normas dependen de las instituciones formadoras.

4. CEDUCAR es la Comunidad Educativa de Centroamérica y República Dominicana. Es "un portal educativo que ofrece las siguientes herramientas: cursos en línea, comunidades virtuales, un campus virtual, chats, foros, enlaces de interés, un centro de recursos digitales que compila importantes publicaciones, boletines, colección bibliográfica digital y otros materiales didácticos de interés". El portal es parte de la Red de Portales Educativos de América Latina (RELPE) y ha contado con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Ver: <http://www.ceducar.info/CEDUCAR/index.php>

El punto central acá es que no cualquier persona debería ingresar a realizar estudios para ejercer la docencia y, menos aún, debería obtener un título sin un respaldo académico sólido. Como se mencionó arriba, los requisitos de ingreso deben estar enfocados a atraer jóvenes con buen rendimiento académico previo y elevado interés en la carrera. A esta medida deberá acompañar la mejora de la oferta, como también ya se mencionó, pues de nada servirá atraer a jóvenes con talento a programas de formación inicial que son de dudosa calidad. Una ilustración sobre los requisitos y mecanismos utilizados por los países de la región en la FID aparece en el **anexo 7**. Con excepción de El Salvador, no hay requisitos y mecanismos comunes para el ingreso a la carrera del profesorado dentro de un mismo país.

Debe notarse que el ingreso a la docencia puede ser sólo un puente para cursar otra carrera, tal como sucede en Costa Rica: en tres de las universidades públicas, el estudiante debe aprobar una prueba de aptitud. Debido a la saturación de candidatos en carreras del alta demanda y consideradas como económicamente rentables, hay jóvenes que optan por aplicar a carreras de baja demanda, como la de educación, para asegurarse un cupo en la universidad y luego tratar de trasladarse a la carrera que realmente es de su interés (Garbanzo G., citada en Paniagua, 2012). Muchos otros deciden ingresar a universidades privadas, donde no hay exigencia de ingreso.

El Salvador es el único país en la región que aplica un examen de egreso (Prueba de Evaluación de Competencias Académicas y Pedagógicas, ECAP) (PREAL, 2007). El examen se aplica a todas las carreras de profesorado desde 2001 y, desde 2006, la calificación obtenida tiene un peso de 70% para aprobar y, entonces, recibir el título de profesor. La buena noticia es que la prueba fomenta la cultura de evaluación y permite conocer resultados de los graduados tomando en cuenta, por ejemplo, la institución donde se realizan los estudios. La mala noticia, es que muchos estudiantes reprueban (incluso más de una vez) y se pone de manifiesto la baja calidad de la formación recibida por un buen número de jóvenes, lo que expresa ineficiencia de los programas y desperdicio de recursos no sólo de la institución sino también del estudiante (ver Pacheco, 2012; PREAL, 2006).

Establecer Expectativas Adecuadas de Desempeño

Este podría el primero de los temas a abordar en materia de políticas docentes. Esto es así porque, en última instancia, los esfuerzos y decisiones (ya sea que estén referidos al plano

institucional o individual) orientados a mejorar las políticas docentes tienen como referencia lo que se espera que el docente haga en el salón de clases. A veces pareciera que los sistemas escolares caminan “a ciegas”. Puede haber muchas normas, criterios, referencias, objetivos, rasgos de perfil, etc. pero a veces son una lista ideal que aparece como algo externo a los que realmente sucede en los ámbitos de la formación y desempeño de los docentes.

En algunos casos, la definición de expectativas está expresada en la elaboración de un perfil para los docentes. Hay esfuerzos de este tipo en todos los países e incluso a nivel regional. Por ejemplo, la CECC/SICA desarrolló entre 1999 y 2008, con apoyo de internacional, un esfuerzo de elaboración de perfil regional del docente de primaria para orientar a las iniciativas nacionales. Sin embargo, no todos los países participaron ni se ha tenido un impacto sistémico y sostenible en el nivel nacional. En parte, esto puede deberse a que cada país experimenta su propia dinámica en aspectos técnicos, institucionales, políticos y económicos y, no resulta fácil atender un ritmo emanado de un proyecto específico en el plano regional que, además, traspasa varias gestiones de gobierno.

En el caso de Costa Rica, el proyecto regional antes referido contó con buen respaldo institucional del Ministerio de Educación, tres universidades públicas y, parcialmente, una universidad privada. Además, fue consultado a instancias de la sociedad civil y del magisterio. Sin embargo, no hay una política nacional en esta materia. La oferta privada de formación docente tiene bajo control y, mediante programas reducidos en duración y contenido, compete con la oferta estatal (Venegas, 2008).

Es una tarea titánica integrar en una lista de criterios las alusiones a la expectativa y rol del docente que son mencionados en el marco jurídico, los planes gubernamentales, los convenios internacionales, las normativas, los planes de FID o guías docentes. También aparece información sobre el desempeño en las normas relacionadas con los derechos, deberes y sanciones vinculadas al ejercicio de la docencia. En algunos casos se trata del ideal docente y en otros, de una lista de normas laborales. Al problema técnico que implica dar sentido al conjunto de rasgos del docente, se agregan los aportes de la investigación, los modelos teóricos sobre la psicología y la educación e incluso la defensa de intereses ideológicos. La definición de expectativas de desempeño docente, su difusión y reconocimiento por los distintos actores del sistema escolar es una tarea sobre la cual hay que profundizar más. El problema es serio, pues no tener claro es tema es como se dijo antes navegar sin brújula en medio de la tormenta.

5. La RIED (en inglés: Inter-American Network for Teacher Education, ITEN) es una iniciativa del Departamento de Desarrollo Humano, Educación y Cultura de la Organización de Estados Americano (OEA) que cuenta con el apoyo de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y la Comisión Interamericana de Educación. Ver: <http://www.oas.org/es/ried/>

Las expectativas de desempeño serían un marco orientador sobre la labor que se espera del docente en el aula. La importancia de establecer las competencias del docente va en esta dirección. Así, el reconocimiento competencias debería orientar por ejemplo: los perfil y programas de las carreras de profesorado, la agenda de la formación continua, los criterios de evaluación (ver Danielson, 2011). Pero sólo como ilustración, puede mencionarse que, según un informe reciente de la CECC/SICA (2011), si bien muestran avances en la FID, los países de la región de Centroamérica y República Dominicana no cuentan con perfiles de docentes consensuados que sea implementado por el conjunto instituciones públicas y privadas responsabilidad la formación inicial docente. No obstante, lo anterior deben mencionarse las iniciativas recientes en Guatemala (Meza, 2012), Panamá (Castillo J. 2012), Honduras (Fromm, 2012) y República Dominicana (PREAL, 2010). En los primeros tres casos se trata de propuestas de perfil docente que han sido elaboradas con base en criterios técnicos apoyados en acciones de consulta. En el caso de República Dominicana, el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT) ha impulsado la elaboración y socialización de estándares para la formación docente y perfil de desempeño docente, los cuales serían aplicados al Instituto Superior de Formación Docente Salomé Ureña (ISFODOSU) y a todas las universidad estatales y privadas que ofrecen programas de magisterio (PREAL/EDUCA, 2010).

Otro aspecto relacionado con las expectativas docentes es su certificación o titulación. En algunos países se está considerando, además, la acreditación. Es decir la aplicación de mecanismos aplicados por una instancia nacional (que puede combinar esquemas público/privados) responsable de acreditar periódicamente al docente. Se supone que, con variaciones de un país a otro, los docentes deben tener un título para ejercer la profesión. Sin embargo, hay docentes que ejercen sin la certificación correspondiente para el nivel educativo que enseñan. En los países de la región, el porcentaje de docentes certificados ha tendido a aumentar; además, el porcentaje de certificación es mayor en la primaria respecto de la pre-primaria y secundaria. En comparación con el resto de países, Nicaragua es el que muestra más bajos porcentajes de certificación de docentes. Llama la atención que, entre 2004 y 2008, el porcentaje de docentes bajo en Costa Rica para pre-primaria y primaria; en El Salvador aumentó en preprimaria y secundaria básica pero disminuyó en primaria; en Panamá decreció en preprimaria pero tuvo importantes aumentos en todos los niveles superiores (anexo 9). En Guatemala, la cantidad de docentes contratados en educación media en 2004 y que no tenían el título requerido por la normativa correspondiente fue 38.3%. Esto no ha variado significativamente en la actualidad (Meza, 2012).

Los apoyos y exigencias de desempeño pueden ser dinámicos. Si bien hay rasgos de desempeño que son permanentes (por ejemplo, el compromiso básico de propiciar aprendizajes relevantes en el estudiante) hay otros rasgos que son propios de una situación dada. No es lo mismo la labor en pre-primaria que en la secundaria; tampoco es lo mismo enseñar a leer en los primeros grados que enseñar álgebra en la secundaria básica. Y, por cierto, no hay por qué considerar que una tarea es de menor calidad o exigencia que otra. Se tiene a creer que la enseñanza en primaria requiere menos calificación, al punto que el escalafón magisterial reconocer un salario menor en este nivel educativo. Sin embargo, hay sistemas educativos (como el de Finlandia) que ponen a sus mejores educadores en la primaria⁶, porque consideran que ahí se sientan las bases para los aprendizajes ulteriores. La investigación sobre educación pre-escolar señala que hay etapas crítica de aprendizaje en la primera infancia que propician el desarrollo cerebral y la formación de esquemas mentales que son críticos para el aprendizaje posterior.

Por un lado, el servicio docente es cíclico: hay un flujo de planificación, acción y evaluación que se repite anualmente. Por otro lado, la labor docente puede experimentar diferentes etapas de desarrollo: desde la inserción inicial al ejercicio de la docencia hasta las oportunidades –o falta de ellas– en la etapa de jubilación.

Fomentar el Desarrollo Profesional a lo Largo de la Carrera

Aunque hubiese tenido la mejor formación inicial, un recién graduado necesita continuar formándose a lo largo de la carrera. Esto es así, porque el conocimiento y el currículum son fenómenos dinámicos: cambian con el paso del tiempo y, por lo tanto, el docente –como otros profesionales– debe actualizarse con el paso del tiempo. Por eso suele recomendarse que la formación inicial y continua sean dos facetas de un solo proceso de educación docente⁷. La formación continua se convierte en una necesidad crítica si la formación inicial ha dejado vacíos o en una herramienta de dinamización del docente a medida que su tiempo de servicio aumenta. Los destinatarios de la formación continua son los docentes en servicio (anexo 10).

Aún más, lo que debería ser “formación continua” se convierte en algunas ocasiones, en profesionalización tal como sucede en Nicaragua o Guatemala.

Aunque realizan numerosas actividades de capacitación (incluso con importantes asignaciones financieras asociadas

6. Nota de ABC.es publicada por M. Arrizabalaga: Así consigue Finlandia ser el número 1 en Europa, citando el trabajo de Javier Melgarejo, ex director del Colegio Claret de Barcelona. <http://www.abc.es/20121008/familia-educacion/abci-consigue-finlandia-numero-educacion-201210011102.html>

a préstamos internacionales), los sistemas educativos de Centroamérica y República Dominicana no cuentan como mecanismos estructurados de formación continua: falta un hilo conductor que articule las capacitaciones, la planificación, las necesidades de apoyo y la innovación (CECC/SICA, 2011).

Los principales problemas de la formación continua son: las limitaciones respecto al cuerpo de capacitadores, la falta de impacto en el aula, limitaciones en la calendarización de eventos, fragmentación de la oferta, falta de institucionalización, desvinculación con mecanismos de evaluación del desempeño, desatención a la heterogeneidad de los docentes, cierta concentración de la oferta combinada con escaso apoyo de modelos no presenciales.

Se ha aplicado modelos descentralizados. Por ejemplo, en Honduras, el Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Educativa (INICE) coordina las Redes de Apoyo Docente (RAD) que funcionan por medio de Centros de Aprendizaje Docente (CAD), los cuales realizan actividades de capacitación diferenciada a grupos de docentes de acuerdo a su ubicación geográfica, su especialidad, grado o necesidades particulares (Fromm, 2012). El Ministerio de Educación de Panamá capacitó al 83% de sus docentes oficiales en áreas básicas del currículo nacional en 2010; además, ofreció más de 300 seminarios en diversos temas curriculares o formativos para 95% de los docentes del sector público en 2011 (Castillo, 2012).

Hay disociación entre la formación continua y la carrera docente. No hay relación alguna entre oportunidades de capacitación en servicio y las etapas que el docente experimenta a lo largo de una carrera que dura más o menos 30 años.

Se pueden mencionar esfuerzos que tienden a la institucionalización de la formación continua. En Costa Rica, partir de la experiencia del Centro Nacional de Didáctica, se creó mediante la Ley No. 8697 del 10 de diciembre de 2008, adscrito al Ministerio de Educación, el Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDP-UGS), como la "institución encargada de la formación permanente del personal docente en servicio, que conforma el sistema educativo público y subvencionado costarricense, como medio que permita ofrecerles las herramientas necesarias para el mejoramiento de su desempeño profesional y promover la prestación de un servicio educativo de calidad con un claro compromiso social" (artículo 3).

Propiciar un Ambiente Favorable para la Enseñanza

Muchas escuelas públicas tienen graves carencias y están

inmersas en ambientes de inseguridad en ciertas zonas urbanas y, en general, en zonas rurales. La vulnerabilidad ante amenazas ambientales (lluvias o huracanes) se ve agravada por deficiencias de la infraestructura escolar. Hay docentes que laboran en escuelas rurales muy distantes de su lugar de residencia. Además, se exigen al docente realizar tareas administrativas. Un buen número de escuelas carecen de servicios sanitarios y acceso a agua segura. Escuelas hacinadas con aulas afectadas por el calor y el polvo.

Parte del trabajo colaborativo de los directores y el cuerpo docente, con el apoyo de la comunidad, es impulsar planes de mejora escolar. Pero estos planes "nadan contra corriente" cuando el apoyo desde el exterior: las instituciones públicas se reduce a financiar los gastos corrientes básicos para cada año escolar, es muy escasa o nula para iniciativas orientadas a mejorar la calidad.

Los malos ambientes físicos e institucionales de las escuelas no ayudan a atraer a buenos candidatos a la profesión y son un desincentivo para quienes la ejercen.

En las zonas urbanas, el hacinamiento es uno de los problemas debido a alta concentración de población. En Honduras, hay escuelas de hasta 150 estudiantes que son atendidas por sólo uno o dos docentes (Fromm, 2012). En Panamá, el 10% de las escuelas están en zonas urbanas, pero atienden al 43% de la matrícula primaria (Castillo J., 2012). La racionalización de la infraestructura escolar es un problema grave en la medida en que la capacidad de expansión de servicios es, a veces, prácticamente imposible debido a terrenos disponibles en condiciones favorables para la comunidad escolar. La consecuencia es la atención de estudiantes en doble turno y la reducción de la jornada escolar efectiva. En algunas zonas, el hacinamiento dentro de la escuela es acompañado de un alto grado de inseguridad debido a la violencia de las maras.

En Honduras, 35% de docentes labora en escuelas unidocentes, multigrado, que representan el 40% de las escuelas del país (Fromm, 2012). En Panamá, 73% de escuelas públicas son multigrado y brindan servicio a 29% de la matrícula primaria, principalmente en zonas rurales; los maestros graduados del IPS-JDA reciben formación para la atención de multigrados (Castillo J., 2012).

Mejoras del ambiente de enseñanza implican: un número razonable de estudiantes, tiempo para preparación y evaluación, apoyo técnico y de recursos.

7. En Honduras, se aprobó en 2002 el Sistema de Formación Inicial, Profesionalización y Capacitación Docente... "es una respuesta al concepto actual de que la formación ocurre a lo largo de la vida profesional: inicia con la preparación universitaria pero continúa con una inducción al centro escolar para el docente novel y distintas especializaciones y profundizaciones en el ejercicio de la profesión" (Fromm, 2012, p. 8).

Salarios e Incentivos Apropriados

Liang (2004) estudió los salarios docentes en 12 países latinoamericanos (la lista incluyó a Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá) y encontró que “los maestros de la región no están subpagados si se toma en cuenta el número de horas que trabajan, aun cuando sus ingresos anuales sean inferiores a los de otros profesionales” (p. 373). Un argumento de esta naturaleza no es convincente para muchos docentes, y puede haber muchas justificaciones para ello.

Por otra parte, ha variaciones de salarios dentro de un mismo sistema escolar. Según Liang (2004), por ejemplo, los maestros del sector público ganan más que los del sector privado en América Central. Lo contrario sucede en América del Sur.

Dentro de los incentivos monetarios de la profesión docente, el salario es uno de los aspectos críticos del sector educativo. En general, buena parte del recurso público asignado al sector educativo concentrarse en el gasto corriente que, a su vez, tiene una buena dosis de salarios docentes (Lavarreda & Rivas, 2008; Porta & Laguna, 2007). Al analizar el caso de Guatemala, en comparación con otros estudios sobre salarios docentes en América Latina, los autores antes citados encontraron cuatro coincidencias:

Uno, los docentes tienen una mayor remuneración horaria que la de otros trabajadores con características similares; dos, su perfil de ingresos empieza siendo mayor que el de otras ocupaciones pero con una menor pendiente (su estructura salarial es más uniforme); tres, los docentes avanzan en su carrera básicamente por su antigüedad y sus credenciales, y cuatro, los maestros no se responsabilizan por sus resultados al no ser evaluados sistemáticamente (Lavarreda & Rivas, p. 27).

Aun así, el incremento de salarios docentes es uno de los temas críticos de negociación entre los Gobiernos y las organizaciones magisteriales. La tensión usual es entre una fuerza, del lado del Gobierno, que trata de minimizar los aumentos (por su impacto en el gasto público; lo que es más dramático cuando hay poco crecimiento combinado con baja recaudación tributaria) y otra fuerza, la de organizaciones que busca maximizar los aumentos.

El financiamiento de salarios puede resultar muy perverso cuando los controles son débiles: Honduras, por ejemplo, tienen un número grande de maestros “fantasma”: docentes que cobran salarios pero que no existen en las escuelas. Una auditoría realizada recientemente (marzo 2012) por la Secretaría de Educación, reportó que había 6000 maestros “fantasma” en el sistema escolar (Fromm, 2012). En Guatemala no hay incentivos por trabajar en zona rural ni atender a estudiante de grupos indígenas. Los docentes que atienden a población escolar indígena deben manejar al menos dos idiomas, pero si bien se reconoce un pequeño bono mensual de US\$ 25 dólares mensuales, tal reconocimiento económico

no forma parte del salario ni tiene consecuencia en las prestaciones salariales. Tampoco hay reconocimiento cuando el docente aumenta su nivel de educación formal superior (licenciatura o maestría, por ejemplo) ni cuando el docente logra que sus estudiantes obtengan mayor rendimiento académico (Meza, 2012).

Desarrollar Prácticas de Evaluación Docente para la Mejora Continua

Entre los puntos clave incluidos en la propuesta de transformación educativa formulada con una amplia participación en Honduras a fines de los 90, se propuso evaluar el desempeño docente en vinculación con el rendimiento del estudiante. De hecho, el Estatuto Docente de Honduras (aprobado en 1997) establece lineamientos para la evaluación docente. Sin embargo, no hay acciones en este campo (Fromm Cea, 2012).

En Panamá, la evaluación docente está vigente desde 1967 (Crespo 2011, citado en Castillo J., 2012). Actualmente se implementa el mecanismo durante el último bimestre de cada año escolar. Mediante un procedimiento manual, se producen reportes que incluyen la autoevaluación del propio docente así como la valoración del director del centro escolar y del supervisor. Se actualizan datos generales del docente (incluyendo estudios realizados) y evalúan diversas cualidades profesionales y personales. Los reportes son enviados a las Direcciones Regionales. Los criterios de evaluación no enfatizan el impacto de la labor docente en el aprendizaje de los estudiantes. Aunque Panamá ha consolidado un sistema de aplicación de pruebas nacionales, estos son poco difundidos. Tampoco son muy difundidos los resultados de los estudiantes en pruebas internacionales (Castillo J., 2012).

Condicionantes institucionales para fortalecer la profesión docente

Uno de los aspectos básicos considerados en el estudio de la OREALC/UNESCO (2012) se refiere a las instituciones y procesos de las políticas docentes. Éstas – como las políticas educativas, en general, en tanto que buscan atender necesidades o resolver problemas – están impactadas por el conocimiento y la información, el marco jurídico e institucional, la capacidad, los intereses y la acción de diversos actores (incluidas, especialmente, las instancias gubernamentales y las organizaciones docentes), los recursos disponibles,... Así, la adopción de medidas de política orientadas a mejorar la profesión docente requiere la atención a ciertas condicionantes institucionales, que incluyen dimensiones técnicas, políticas, institucionales y económicas. Tales condicionantes, que pueden favorecer o entorpecer la

sostenibilidad de las políticas, tocan los siguientes puntos básicos: (a) uso del conocimiento y la información, (b) orientación hacia la solución constructiva de conflictos, (c) necesidad de una visión sistémica, (d) acción especializada y colaborativa, (e) fortalecimiento jurídico e institucional y (f) asignación de recursos.

Uso del Conocimiento e Información

En cuando a la disponibilidad y uso de información para alimentar el desarrollo de políticas docentes, haya dos fenómenos aparentemente contradictorios. Por un lado, existe una vasta producción de estudios y análisis a niveles local e internacional, los que tienden a ser más accesibles gracias a la comunicación electrónica y la Internet. Por otra, parte hay datos, información y análisis que faltan sobre docentes y sistemas educativos en contextos particulares.

Puede ser que existan y se reconozcan muy buenas ideas respecto a la docencia efectiva, pero el problema es cómo los docentes de una escuela o un sistema educativo particular desarrollan un proceso de cambio para lograr mejores resultados en sus estudiantes. En un sintético e integrador análisis, Anderson (2004), planteó lo siguiente: “mucho es conocido sobre la efectividad del docente. El problema es cómo aumentar la efectividad del docente; es decir, cómo lograr que los docentes usen este conocimiento para volverse más efectivos en sus salones de clase” (p. 109). Anderson plantea una serie de recomendaciones de política que resaltan la importante de vencer la resistencia de los docentes al cambio y apoyar los esfuerzos de mejora de los docentes de los docentes desde fuera del centro escolar. Lo que interesa resaltar acá no es el detalle de las recomendaciones de Anderson, que son muy ricas y fundamentadas en la investigación previa, sino la posibilidad de integrar ideas y conocimiento para que este sea utilizado por los responsables de las políticas docentes, los directores de centros escolares y los propios docentes.

Un análisis del caso de Honduras, que revisó 163 estudios producidos entre 1990 y 2002, encontró que el uso principal de los mismos fue político (55% del total de casos): la investigación ayuda justificar decisiones ya tomadas. Le sigue el uso iluminativo (20%): para ilustrar diversas opciones de política (Moncada y otros, 2005).

Uno de los retos en los sistemas educativos de Centroamérica y República Dominicana es, entonces, cómo identificar, integrar y, sobre todo, aprovechar la información y conocimiento disponibles sobre los diferentes aspectos relacionados con la profesión docente. En principio, todos los actores están llamados a buscar, procesar y aplicar el conocimiento disponible, pero esto es una tarea especializada que se puede realizar al interior de las instituciones. La creación de unidades de investigación y desarrollo o de gerencia del conocimiento va

en esta dirección. En el nivel nacional o regional, las instancias intergubernamentales o las iniciativas que fomentan el desarrollo centroamericano, pueden también crear espacios para la integración y diseminación de información relevante para la mejora de la profesión docente.

La otra cara de la moneda es el reclamo de que cierta información clave no es producida o diseminada en los países de la región. Uno de los problemas encontrados al momento de hacer investigación es la falta de información o bien la incongruencia o falta de seguimiento de la misma (ver CECC/SICA, 2011). Esto aplica al seguimiento de los sistemas educativos y, en particular a la profesión docente. Hay alguna información disponible, pero esta no es suficiente o no está disponible para su análisis y uso por parte de investigadores, líderes o educadores. La otra situación es que los sistemas de información están segmentados, en la medida que son producidos por diferentes entidades, incluso dentro de un mismo ministerio de educación. Por ejemplo, no hay conexión en las bases de recursos docentes, los resultados de las escuelas en pruebas de logros (cuando las hay), los sistemas de salud y pensión, los beneficiarios de becas o capacitación en servicio, la información del censo escolar, el comportamiento de la oferta y demanda en la formación inicial, los procesos de selección y asignación de plazas docentes. En decir, es necesario también atender también la necesidad de producción e integración de información básica, la que debe ser actualizada sistemáticamente y difundida para uso de audiencias diversas.

Contar con información objetiva y confiable es importante por su potencial de calificar a los actores que toman decisiones (macro y micro) en el sistema escolar. El impacto de la información en la formación e implementación de la política pública no es un proceso estrictamente técnico. Están relacionados con aspectos sociales y de orden político. A partir de su experiencia en diversos países del mundo, Reimers y McGinn (1997) plantearon un modelo heurístico para utilizar la información basada en la investigación para construir e implementar las políticas educativas. En el modelo se resalta la importancia no sólo de la información en sí misma sino de la forma de comunicarla, el nivel efectividad en la participación de los grupos de interés así como la conexión de los procesos de diálogo con la toma de decisiones. Este punto es muy importante, pues otro de los factores claves para fomentar la sostenibilidad de las políticas docentes es el diálogo de los actores pertinentes y su necesaria orientación hacia la solución constructiva de conflictos. Esto es abordado en la siguiente sección.

Orientación hacia el Diálogo y la Solución Constructiva de Conflictos

El conocimiento que proviene de la investigación, la

información y el análisis no elimina el efecto de los intereses ideológicos o de grupo, sin embargo ayuda a calificar el nivel de debate entre los actores. Al menos puede ayudar debilitar los filtros que impiden lograr acuerdos.

Como señala el estudio de la OREALC/UNESCO (2012), las políticas docentes son políticas difíciles. El conflicto puede impedir el cambio pero también es una oportunidad para mejorar, en este caso, la profesión docente. Pero las expresiones irracionales o agresivas de conflictividad parecen estar impidiendo avanzar, peor aun cuando lo que buscan no es realmente mejorar la profesión docente y la calidad educativa sino mantener cuotas de poder económico o político. ¿Cuánto esto mismo ha contribuido también a disminuir el prestigio de la profesión docente?, ¿en qué medida esto misma hace que la carrera docente sea poco atractiva para buenos candidatos?

En Honduras, por ejemplo, las manifestaciones de conflicto en las calles, las huelgas prolongadas, el caos, son medidas de presión que utilizan las organizaciones magisteriales... No hay duda de que esto es muestra del poder de estas organizaciones en el sistema educativo, lo que ha tenido impacto en introducir medidas orientadas a aumentar los beneficios económicos para el docente, pero ¿cuánto de esto ha ayudado a forjar un mejor sistema educativo, a asegurar un mejor servicio educativo en beneficio del estudiante?... muy probablemente no sólo no lo ha logrado sino que lo ha obstaculizado.

Hay experiencias de esta índole en los distintos países. En Guatemala, el Ministerio de Educación ha intentado elevar la formación inicial docente al nivel terciario pero ha encontrado una fuerte oposición en líderes gremiales e incluso en estudiantes normalistas (Meza, 2012). En Panamá, las propuestas de la Fundación para el Desarrollo Económico y Social de Panamá (FUDESPA) llevaron en 2009 a establecer una formación inicial docente de cuatro años y en el nivel licenciatura y se ha creado un sistema permanente de actualización docente pero no se puede afirmar que ya se trata de una política de Estado (Castillo, 2012). Honduras ha experimentado avances y retrocesos en medidas relacionadas con la formación inicial. Esta se articuló a la educación terciaria por un tiempo (entre 2002 y 2007)⁸, pero por presión política de los gremios docentes se volvió de nuevo al esquema de dejar la formación de docentes de primaria en el nivel secundario (Fromm, 2012).

Suele exigirse que el docente deba participar en la gestación y no sólo de la implementación de las políticas. Sin embargo,

la participación en sí misma no es suficiente. Puede quedarse sólo en una vivencia interesante o servir para crear espacios para el “desahogo” o para elaborar largas listas de recomendaciones pero que no se traducen en políticas sostenibles. La participación incluso puede producir apoyo a excelentes ideas pero que no se traducen en cambios concretos.

Todos los países de Centroamérica y República Dominicana, con mayor o menor intensidad y en distintos momentos, han impulsado cierto nivel de participación de grupos docentes y otros sectores relevantes en la formulación de planes de cambio educativo de largo plan (por ejemplo, las consultas nacionales para alimentar procesos de reforma educativa en República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Panamá en las últimas dos décadas). Sin embargo, no parece que las experiencias de participación han asegurado el desarrollo de políticas sostenidas. Es decir, una “participación” que es válida para unos termina siendo desconocida o es inválida para otros.

La participación – bien conducida, con responsabilidad y compromiso de los actores– es un ingrediente importante en la formulación e implementación de políticas educativas; sin embargo. Debe estar vinculada al conocimiento y necesariamente toma de decisiones, al establecimiento de planes y metas, al trabajo colaborativo y a la asignación de recursos. Pero si los cambios terminan siendo impedidos si afectan poderosos intereses políticos o económicos.

La sostenibilidad de las políticas requiere: priorización de una agenda nacional para la profesión docente más allá de intereses de grupo, negociación y respaldo de los principales grupos de interés con base en metas relativamente compartidas, monitoreo para perfeccionarlas con el paso del tiempo, fortalecimiento de capacidades institucionales relacionadas con la profesión docente.

Necesidad de una Visión Sistémica

Una de las expresiones de la falta de una visión sistémica es la incongruencia entre oferta de graduados de la docencia y plazas necesarias o disponibles en el sistema escolar. Este fenómeno puede tener explicaciones en las fuerzas del mercado, la regulación inapropiada del Estado, o las aspiraciones individuales pero lo cierto la cantidad de graduados no encaja con las necesidades de las escuelas. No es suficiente sólo monitorear la oferta y demanda, lo que por cierto no se hace, sino que se necesita racionalizar el uso de recursos y atender apropiadamente las necesidades.

8. Según la Dirección de Formación Inicial de la UPNFM, este fenómeno llevó a graduar, entre 2005 y 2010, a 1,090 nuevos profesionales en el nivel de licenciatura en educación básica (Fromm, 2012).

En Honduras, después de la revertir la formación de docentes de educación básica en el nivel de licenciatura, la matrícula de las escuelas normales subió a más de 23 mil docentes. El sistema escolar, en contraste, sólo puede contratar un estimado de 2000 a 2500 docentes anualmente (Fromm, 2012). Según la Memoria del Ministerio de Educación de Panamá, se seleccionaron 3,466 docentes de un total de 17,794 que aplicaron a las vacantes en 2010. Anualmente, las universidades panameñas gradúan a más de mil licenciados en educación y el IPS-JDA, a más de 500 (Castillo, 2012). En Costa Rica, según el Informe del Estado de la Educación (citado en Paniagua, 2012), se otorgaron 10,375 títulos de educación en 2006, pero sólo hubo 677 ofertas laborales.

Como una nota positiva, en El Salvador, durante los últimos años, ha tendido a aumentar el número de docentes graduados en las áreas de ciencia y matemática y a disminuir el de aquellos de las áreas estudios sociales (Pacheco, 2012). Sin embargo, también aquí la acumulación de docentes graduados es mucho mayor de lo que el sistema escolar puede absorber.

Otra expresión de la falta de visión sistémica es la desarticulación institucional. En algunos países, hay sistemas duales de formación inicial docente: en Honduras, por ejemplo, aunque hubo en la última década esfuerzos positivos, éstos se revirtieron, más por razones más políticas que técnicas, y en el marco de la reciente reforma jurídica se buscando de nuevo la articulación de la oferta de formación inicial de las universidades públicas, que depende de la Dirección de Educación Superior, y la de las escuelas normales, que depende de la Secretaría de Educación (Fromm 2012); en Costa Rica, toda la oferta de formación inicial docente está a cargo de instituciones de nivel terciario (públicas y privadas) y sus planes no están articulados con los del Ministerio de Educación (Paniagua, 2012).

Las incongruencias y el desorden de la formación inicial se refleja en varias promociones de graduados que se insertan al sistema escolar y permanecen en él por largo tiempo. En algunos casos, la formación continua no logra llenar “baches” que dejó una mala formación inicial.

La oferta de la formación inicial no atiende la diversidad de necesidades de la implementación del diseño curricular.

Acción Especializada y Colaborativa

En Honduras y Nicaragua, la formación docente es responsabilidad exclusiva del Estado.

Asignación de Recursos

Mayor gasto en educación no implica mayor calidad. También podría decirse que un mayor gasto en docentes tampoco asegura mejor calidad de aprendizaje. Por ejemplo, hay dos países en la región que, en relación con sus economías, asignan importantes recursos a la educación: Honduras invierte un 7% de su PIB (PREAL, 2010). Sin embargo, un buen número de estudiantes de estos países tienen bajo desempeño en pruebas nacionales e internacionales (Fromm Cea, 2012; Castillo, 2012; Ganimian & Solano, 2011; OREALC/UNESCO, 2008)

La preocupación central en este caso sería: ¿cómo lograr un mejor desempeño docente y mejores resultados de aprendizaje del estudiante con los mismos recursos?, ¿cómo focalizar recursos financieros adicionales para fortalecer la profesión docente? No hay una respuesta clara al respecto. Puede afirmarse, sin embargo, que el recurso financiero actual o nuevo no debe utilizarse para seguir haciendo más de lo mismo.

En Costa Rica, según datos de 2012, 89% de los beneficiarios del Consejo Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE) estudia en una universidad privada, sin mediar un criterio o control de calidad sobre la misma.

Fortalecimiento jurídico e institucional

No sólo hay carencia de una visión sistémica sino que, además, existe discontinuidad en las políticas docentes. Sin justificación técnica y sin medir el impacto en las aulas, hay medidas que son bloqueadas por poderosas organizaciones magisteriales (como el caso de Honduras, antes mencionado) o cambiadas según cambian las autoridades de educación, incluso si se mantiene el mismo partido político en el poder (como ha sucedido en República Dominicana).

Incluso países que se han trazado planes de reforma con liderazgos relativamente fuertes y un buen nivel de respaldo de los grupos de interés (como en los casos de Nicaragua, El Salvador o Costa Rica) no han logrado consolidar políticas de Estado en materia de la profesión docente.

Criterios de una Agenda para el Desarrollo de la Profesión Docente

El siguiente gráfico puede servir como síntesis de este informe y, también como pauta para precisar temas clave de política pública sobre la profesión docente en Centroamérica y

República Dominicana. No se trata de un modelo, sino de una manera de sintetizar e integrar la información y la experiencia revisada en la preparación de este informe. La pauta puede servir para discutir una agenda de investigación, análisis de políticas y debate. Así mismo, puede ayudar a ir construyendo una visión sistémica de la profesión docente. Es curioso mencionar que, como parte de la experiencia del CCAD/GTD, al plantear el interés las políticas docentes algunos actores asociaban el tema específicamente con la formación inicial y continua. Como se sabe, este aspecto, aunque importante, es sólo uno a considerar.

El punto básico de referencia es propiciar un mejor aprendizaje. En Centroamérica y República Dominicana podría decirse que esto implica aumentar el promedio de logro educativo de los niños y, al mismo tiempo, disminuir la varianza de resultados.

Lo primero lleva a disminuir la brecha en un contexto comparativo internacional; lo segundo, lleva a disminuir la brecha interna, asociada a las inequidades socioeconómicas o de otra índole. Esta responsabilidad no recae únicamente en el docente; pero no hay caso de éxito posible sin el aporte sustancial y sostenido del docente en el aula.

Considerar el desempeño como factor dependiente puede llevar a un círculo vicioso. Se ha documentado que, incluso en contextos pobres, el docente puede tener un buen desempeño. Siguiendo la orientación que ha brindado el estudio SERCE (2008), habrá que fortalecer la efectividad docente en la medida que mejora el clima escolar, enfrenta responsablemente la heterogeneidad del alumnos y atiende el rezago de aprendizaje donde sea que este se manifieste.

Criterios de una agenda para desarrollar la profesión docente en Centroamérica y República Dominicana



REFERENCIAS

- Alfaro, G. & Esquivel, J. (2011). *Maestría Regional de Formadores de Docentes de Educación Primaria o Básica*. San José: CECC/SICA.
- Anderson, L.W. (2004). *Increasing teacher effectiveness*. Paris: UNESCO.
- Castillo Aramburu, M. (2012). *Análisis de caso sobre la profesión docente: Nicaragua* (documento sin publicar).
- Castillo Jaén, N. (2012). *Análisis de caso sobre la profesión docente: Panamá* (documento sin publicar).
- Coordinación Educativa y Cultural del Sistema de Integración Centroamericano, CECC/SICA. (2011). *Informe regional sobre el estado de situación de los sistemas educativos en Centroamérica y República Dominicana en la última década (2001-2010)*. Extraído de: <http://www.ceducar.info/CEDUCAR/recursos/biblioteca%20online/Estado%20situacion/regional/HTML/index.html>
- CICA - Consejo Indígena de Centroamérica. (2007). *Los Pueblos Indígenas en el Marco de la Integración Centroamericana*. Abya Yala, Centroamérica: Autor.
- Cuéllar, H. (2012). *La política docente en El Salvador* (ppt). San Salvador, El Salvador.
- Cueto, S. (2005). *Uso e impacto de la información educativa en América Latina* (Comp.). Santiago, Chile: PREAL/Editorial San Marino.
- Danielson, C. (2011). *Competencias docentes: desarrollo, apoyo y evaluación*. (Serie Documentos, No. 51). Santiago, Chile: PREAL.
- Di Gropello, E. (2005). *América Central: Estudio sobre Estrategias Educativas. Una Agenda para la Acción* [Informe No. 29946]. Washington, DC: Banco Mundial.
- Elige Educar (2012). *Sistematización 2011*. Santiago, Chile. Extraído de: <http://www.eligeeeducar.cl/ee/admin/uploads/sistematizacion.pdf>
- Fromm Cea, L. (2012). *Análisis de caso sobre la profesión docente: Honduras* (documento sin publicar).
- Fullan, M. (2002). *The three stories of educational reform*. Retrieved from: http://www.michaelfullan.ca/articles_2002.htm
- Ganimian, A. & Solano, A. (2011). *¿Están al nivel? ¿Cómo se desempeñaron América Latina y el Caribe en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos del 2009 (PISA)?* Washington, DC: PREAL.
- Ingersoll, R. (2011). *Estudio comparado sobre la formación y antecedentes académicos de los docentes en seis naciones* (Serie Documentos, No. 56). Santiago, Chile: PREAL.
- Liang, X. (2004). Remuneración de los docentes en 12 países latinoamericanos. En PREAL (Comp.), *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño* (pp. 333-376). Santiago, Chile: San Marino.
- Louzano, P. & Morduchowicz, A. (2011). *Addressing the EFA Teacher Gap in Latin America and the Caribbean. Costa Rica Country Report*. Santiago, Chile: UNESCO.
- McGinn, N., & Schefelbein, E. (2010). *A proposal to improve teacher training*. Retrieved from: http://harvard.academia.edu/NoelFMcGinn/Papers/232692/A_Proposal_to_Improve_Teacher_Training
- Meza, F. (2012). *Análisis de caso sobre la profesión docente: Guatemala* (documento sin publicar).
- Mizala, A. & Romaguera, P. (2005). Rendimiento escolar y premios por desempeño: la experiencia latinoamericana y el SNED en Chile. En S. Cueto (Comp.), *Uso e impacto de la información educativa en América Latina* (pp. 23-60). Santiago, Chile: PREAL/Editorial San Marino.
- Moncada, G.; Hernández, R.; Chávez, M.; Orellana, D; Solís, M & Hernández, B. (2005). Uso e impacto de la información empírica en la formulación y ejecución de políticas de educación básica en Honduras en el periodo 1990-2002. En S. Cueto (Comp.), *Uso e impacto de la información educativa en América Latina* (pp. 23-60). Santiago, Chile: PREAL/Editorial San Marino.
- Mourshed, M., Chijioko, C., & Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. London: McKinsey & Company. Retrieved from: http://www.mckinsey.com/locations/madrid/recentreports/pdf/Informe_World_Improved.pdf
- OREALC/UNESCO. (2012). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile. Retrieved from: <http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php>
- OREALC/UNESCO. (2008). *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Los aprendizajes de los estudiantes en América Latina y el Caribe*. Santiago: Autor.
- Pacheco, R. (2012). *Análisis de caso sobre la profesión docente: El Salvador* (documento sin publicar).
- Paniagua, M.E. (2012). *Análisis de caso sobre la profesión docente: Costa Rica* (documento sin publicar).
- Piaget, J. (1969). *Psicología y pedagogía*. Barcelona: Ariel.
- Reimers, F. & McGinn, N. (1997). *Informed dialogue. Using Research to Shape Education Policy Around the World*. Westport, CT: Praeger Publishers
- Porta, E. & Laguna, J. (2007). *Educational Equity in Central America: A pending issue for the public agenda* (Working paper). Washington D.C.: USAID/Equip 2.
- PREAL. (2007). *Mucho por hacer. Informe de progreso educativo de Centroamérica y República Dominicana*. Washington, DC: Autor.
- PREAL. (2003). *Es hora de actuar. Informe de progreso educativo de Centroamérica y República Dominicana*. Washington, DC: Autor.
- PREAL/Centro ALFA. (2006). *Construyendo el futuro. Informe de progreso educativo de El Salvador*. San Salvador: Autor.

PREAL/CIEN. (2008). *Educación: un desafío de emergencia nacional. Informe de progreso educativo de Guatemala*. Guatemala: Autor.

PREAL/COSPAAE. (2007). *Necesitamos aprender con calidad. Informe de progreso educativo de Panamá*. Panamá: Autor.

PREAL/EDUCA. (2010). *El resto es la calidad. Informe de progreso educativo de República Dominicana*. Santo Domingo: Autor.

PREAL/EDUQUEMOS. (2007). *Apostar por la educación. Informe de progreso educativo de Nicaragua*. Managua: Autor.

PREAL/FEREMA. (2010). *Educación un desafío impostergable. Informe de progreso educativo de Honduras*. Tegucigalpa: Autor.

Programa Estado de la Nación (2011). *Informe estado de la región en desarrollo sostenible. Capítulo 3: equidad e integración social*. San José, Costa Rica. Extraído de: <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/centroamerica/informe-actual/informe-por-capitulo/capitulo-3-actual-ca>

Puryear, J., & Ortega, T. (2011). How can education help Latin America develop? *Global Journal of Emerging Market Economies*, 3 (1), 11-134. Retrieved from: http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/GJEME3_1-04-PuryearGoodspeed.pdf

Salgado, R. (2008). *La formación docente en la región (de América Latina y el Caribe): de las normales a las universidades*. Tegucigalpa: IESALC y Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.

Uribe, C. (2000). Políticas e incentivos que contribuyen al mejoramiento del desempeño y motivación docente. En J. Navarro, K. Taylor, A. Bernasconi & L. Tyler (Comps.), *Perspectivas sobre la reforma educativa. América Central en el contexto de las políticas de educación de las Américas*. Washington, DC: USAID/HIID/BID.

Venegas, M. E. (2009). *¿Cómo se forman los docentes para las escuelas en Centroamérica y República Dominicana?* San José: CECC/SICA.

SIGLAS

CAD	Centros de Aprendizaje Docente (Honduras)
CARD	Centroamérica y República Dominicana
CAM	Centro de Actualización del Magisterio (Honduras)
CCAD/GTD	Capítulo de Centroamérica y República Dominicana del Grupo de Trabajo sobre la Profesión Docente del PREAL (2011-2012)
CdA	Comisión Nacional de Acreditación de la Educación Superior (El Salvador)
CEA	Centro Educativo de Apoyo (Honduras)
CECC/SICA	Coordinadora Educativa y Cultural del Sistema de Integración Centroamericano
CENADI	Centro Nacional de Didáctica (Costa Rica)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas
CEPPE	Centro de Estudios de Políticas y Prácticas Educativas
CETT/CA-RD	Centro de Excelencia para la Capacitación de Docentes en Centroamérica y República Dominicana
ECAP	Evaluación de Competencias Académicas y Pedagógicas (El Salvador)
FID	Formación inicial docente
IDP-UGS	Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (Costa Rica)
INAFOCAM	Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio (R. Dominicana)
INICE	Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Educativa (Honduras)
ISFD	Institutos Superiores de Formación Docente (R. Dominicana)
IPS-JDA	Instituto Pedagógico Superior Juan Demóstenes Arosemena (Panamá)
MEDUCA	Ministerio de Educación de Panamá
MEP	Ministerio de Educación Pública de Costa Rica
MINED	Ministerio de Educación de El Salvador
MINEDUC	Ministerio de Educación de Guatemala
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OREALC	Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe
PAES	Prueba de aptitudes y aprendizajes para egresados de educación media (El Salvador)
PFC	Programa de Formación Continua (Honduras)
PREAL	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
PREUFOD	Programa Especial Universitario de Formación Docente (Honduras)
RAD	Redes de Aprendizaje Docentes (Honduras)
SEE	Secretaría de Estado de Educación de República Dominicana
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SIMED	Sistema nacional de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (Costa Rica)
SINAFOD	Sistema Nacional de Formación y Capacitación de Docentes (Honduras)
SINECE	Sistema Nacional de la Evaluación de la Calidad de la Educación (Honduras)
SINAES	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (Costa Rica)
TIMSS	Prueba Tendencias Internacionales de Matemáticas y Ciencias
UCR	Universidad Nacional de Costa Rica
UMCE	Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación (Honduras)
UNA	Universidad Nacional Autónoma de Heredia (Costa Rica)
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
UNED	Universidad Nacional Estatal a Distancia (Costa Rica)
UPNFM	Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (Honduras)

1. Tasas de matrícula pre-primaria en Centroamérica y República Dominicana

Tasas brutas de pre-primaria							
	1991	2001	2006	2007	2008	2009	2010
Guatemala	25	55	59	58	60	...	71
Honduras	13	22	38	38	41	42	44
El Salvador	18	45	57	58	59	60	64
Nicaragua	13	29	53	54	56	...	55
Costa Rica	65	59	71	62	70	71	71
Panamá	57	51	67	70	69	66	67
Rep. Dominicana	...	...	35	34	36	38	38
América Latina y el Caribe	...	59	66	66	69	70	70
Tasas netas de pre-primaria							
	1991	2001	2006	2007	2008	2009	2010
Guatemala	...	41	48	48	49	...	56
Honduras	...	...	32	32	35	37	38
El Salvador	...	41	50	49	50	51	55
Nicaragua	...	29	53	54	56	...	55
Costa Rica	...	...	...	...	...	...	...
Panamá	...	49	60	61	61	57	60
Rep. Dominicana	...	...	30	30	31	34	36
América Latina y el Caribe	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: Base de datos estadísticos de la UNESCO. Consultada el 09/10/12.

Nota 1: (...) = Dato no disponible.

Nota 2: En el caso de Honduras, los datos de la segunda columna son del año 2000.



2. Tasas de matrícula primaria y supervivencia al 5º grado en Centroamérica y República Dominicana

Tasas brutas de primaria							
	1991	2001	2006	2007	2008	2009	2010
Guatemala	81	104	114	114	114	...	116
Honduras	107	107	118	119	116	...	116
El Salvador	94	106	113	119	113	113	114
Nicaragua	91	104	118	118	118	...	118
Costa Rica	103	111	113	112	112	112	110
Panamá	105	110	111	112	111	109	108
Rep. Dominicana	...	...	102	113	109	110	108
América Latina y el Caribe	...	119	117	117	116	115	114
Tasas netas de primaria							
	1991	2001	2006	2007	2008	2009	2010
Guatemala	...	86	95	95	95	...	97
Honduras	89	89	96	93	95	...	95
El Salvador	...	84	93	93	93	93	94
Nicaragua	70	81	91	91	93	...	92
Costa Rica	88	...	...	...	...	...	...
Panamá	...	98	98	98	98	97	98
Rep. Dominicana	...	...	81	87	83	90	90
América Latina y el Caribe	...	93	94	94	94	94	94
Sobrevivencia al 5º grado de primaria							
	1991	2001	2006	2007	2008	2009	2010
Guatemala	...	65	68	71	...	...	...
Honduras	47	...	...	78	...	...	...
El Salvador	56	69	74	80	80	89	...
Nicaragua	34	65	47	51	...	...	...
Costa Rica	71	92	88	96	96	91	...
Panamá	...	90	90	87	89	95	...
Rep. Dominicana	...	...	...	...	...	...	...
América Latina y el Caribe	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: Base de datos estadísticos de la UNESCO. Consultada el 09/10/12.

Nota 1: ... = Dato no disponible.

Nota 2: En el caso de Honduras, los datos de la segunda columna son del año 2000.

Nota 3: Las tasas netas regionales son estimación de UIS.



3. Tasas de matrícula secundaria en Centroamérica y República Dominicana

Tasas brutas de secundaria							
	1991	2001	2006	2007	2008	2009	2010
Guatemala	23	41	53	55	56	...	59
Honduras	33	...	...	64	64	...	73
El Salvador	38	55	62	62	62	63	65
Nicaragua	43	56	66	69	68	...	69
Costa Rica	45	65	88	89	91	97	100
Panamá	62	69	70	70	71	73	74
Rep. Dominicana	...	...	68	78	77	79	76
América Latina y el Caribe	...	85	88	88	89	89	90
Tasas netas de secundaria							
	1991	2001	2006	2007	2008	2009	2010
Guatemala	...	30	38	...	40	...	42
Honduras	21	...	...	...	...	...	...
El Salvador	...	45	52	52	53	55	58
Nicaragua	...	37	44	...	...	...	46
Costa Rica	38	...	...	...	...	...	...
Panamá	...	62	64	...	66	66	69
Rep. Dominicana	...	...	51	61	59	63	62
América Latina y el Caribe	...	69	72	73	73	73	74

Fuente: Base de datos estadísticos de la UNESCO. Consultada el 09/10/12.

Nota 1: (...) = Dato no disponible.

Nota 2: Las tasas netas regionales son estimación de UIS.



4. Porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa por zona en Centroamérica y República Dominicana

Nacional	2001	2006	2007	2008	2009	2010
Panamá	...	55	56	56	57	58
República Dominicana	...	50	50	52	51	54
Costa Rica	...	43	43	45	45	49
El Salvador	38	...	...	...	41	42
Guatemala	...	26	...	...	...	...
Honduras	...	27	30	...	33	36
Nicaragua	26	...	...	...	...	...
Zona urbana	2001	2006	2007	2008	2009	2010
Panamá	...	67	66	67	67	67
República Dominicana	...	56	56	58	57	61
Costa Rica	...	52	51	54	53	55
El Salvador	52	...	...	...	53	53
Guatemala	...	40	...	...	...	...
Honduras	...	43	45	...	49	55
Nicaragua	39	...	...	...	...	...
Zona rural	2001	2006	2007	2008	2009	2010
Panamá	...	30	35	33	37	38
República Dominicana	...	36	40	39	36	38
Costa Rica	...	27	29	30	33	37
El Salvador	16	...	...	...	20	21
Guatemala	...	9	...	...	...	...
Honduras	...	10	13	...	16	16
Nicaragua	7	...	...	...	...	...

Nota 1. Información revisada al 12 de abril de 2012.

Nota 2. (...) = Dato no disponible

Fuente: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Estadísticas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.



5. Porcentaje de personas pobres en países de Centroamérica y República Dominicana

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Costa Rica									
Nacional	...	20.3	...	20.5	21.1	19	18.6	16.4	18.9
Área urbana	...	17.5	...	18.7	20	18	17.8	15.6	18.5
Área rural	...	24.3	...	23.1	22.7	20.4	19.6	17.5	19.5
El Salvador									
Nacional	48.9	...	...	47.5	...	...	...	...	47.9
Área urbana	39.4	...	...	41.2	...	...	...	...	42.3
Área rural	62.4	...	...	56.8	...	...	...	...	57.6
Guatemala									
Nacional	...	60.2	...	...	...	54.8	...	...	...
Área urbana	...	45.3	...	...	...	42.0	...	...	...
Área rural	...	68	...	...	...	66.5	...	...	...
Honduras									
Nacional	...	77.3	74.8	...	...	71.5	68.9	...	...
Área urbana	...	66.7	62.7	...	...	59.4	56.9	...	...
Área rural	...	86.1	84.8	...	...	81.5	78.8	...	...
Nicaragua									
Nacional	69.3	...	...	...	61.9	...	...	...	...
Área urbana	63.8	...	...	...	54.4	...	...	...	...
Área rural	77.0	...	...	...	71.5	...	...	...	...
Panamá									
Nacional	...	34.0	...	31.8	31	29.9	29	27.7	25.8
Área urbana	...	25.3	...	22.4	21.7	19.5	18.7	17	16.3
Área rural	...	48.5	...	47.9	47.2	47.9	46.6	46.3	43.1
República Dominicana									
Nacional	...	47.1	...	54.4	47.5	44.5	44.5	44.3	41.1
Área urbana	...	42.4	...	51.8	45.4	41.8	43	42	39.3
Área rural	...	55.9	...	59	51.4	49.5	47.3	49.1	44.7
América Latina									
Nacional	43.2	44	44.2	42	39.8	36.5	34.1	33	33.1
Área urbana	37	38.4	39	36.9	34.1	31.1	28.9	27.6	27.8
Área rural	62.3	61.8	61.1	58.7	58.8	54	52.1	52.2	52.8

Información revisada al 06/06/2011

Nota. La estimación regional está basada en 19 países: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

Fuente: CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): División de Estadísticas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Consulta en línea el 2 de julio de 2012.



6. Porcentaje de estudiantes de primaria con bajo nivel de aprendizaje (nivel I o menos) por zona (SERCE 2008)

	Matemática 3		Matemática 6		Matemática 3	Matemática 6
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Diferencia	Diferencia
Costa Rica	20	37	3	6	17	3
El Salvador	44	64	14	28	20	14
Guatemala	53	74	19	34	21	15
Nicaragua	61	59	24	29	-2	5
Panamá	61	70	23	39	9	17
R. Dominicana	88	94	45	51	5	6
	Lectura 3		Lectura 6		Lectura 3	Lectura 6
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Diferencia	Diferencia
Costa Rica	8	17	4	7	9	4
El Salvador	21	45	14	31	24	17
Guatemala	35	67	22	45	31	22
Nicaragua	36	50	20	27	15	7
Panamá	34	62	19	44	28	26
R. Dominicana	75	83	47	62	8	15

Nota 1. Participaron, además, los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, el Estado de Nuevo León, Paraguay, y Uruguay.

Nota 2. El nivel de desempeño varió de I a IV (de peor a mejor desempeño). En este gráfico se suman los estudiantes en nivel I o menor. Además, se indica la diferencia entre el porcentaje rural y el urbano: cuanto mayor la diferencia mayor la desventaja para estudiantes de zonas rurales.

Fuente: Cálculo propio con base en las cifras del estudio SERCE (OREALC/UNESCO, 2008)



7. Oferta de formación inicial docente en los países en Centroamérica y República Dominicana

Guatemala:

Los maestros de pre-primaria y primaria se forman en 87 normales públicas y 527 privadas (Argueta, 2005; citado por Meza, 2012). También hay escuelas de formación docente en las Facultades de Humanidades en 7 universidades (una estatal y 7 privadas), que a partir de 1945 forman licenciados en pedagogía (Venegas, 2009; Salgado, 2008).

Honduras:

La preparación de maestros de primaria ha estado a cargo de 14 escuelas normales que dependen directamente de la Secretaría de Educación. Por su parte, la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM) y la Escuela de Pedagogía de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) forman a los docentes de secundaria en el nivel de licenciatura. Hubo un intento de pasar las normales al nivel terciario durante la última década (entre 2002 y 2007), pero fue luego revertido. La nueva Ley Fundamental de Educación (aprobada en marzo 2012 y que sustituye a la de 1966), sin embargo, exigirá un título de licenciatura de cuatro años, a partir de 2018 (Fromm, 2012).

El Salvador:

Hay nueve instituciones de educación superior (una universidad pública, seis universidades privadas y dos institutos especializados) autorizadas para formar docentes de conformidad con la Ley de Educación Superior (vigente desde 1995). Los planes de formación, que son establecidos por el Ministerio de Educación, están diferenciados en nueve especialidades. Desde 2000, existe el sistema nacional de acreditación de la educación superior. De las instituciones que ofrecen carreras docentes, solo cuatro están acreditados.

Costa Rica:

Es ofrecida por tres universidades estatales con sus sedes (seis de la UCR, tres de la UNA, treinta de la UNED) y 25 universidades privadas (Venegas, 2009), que en conjunto ofrecen 250 carreras relacionadas con la Educación. Con excepción de la educación técnica, el Ministerio de Educación no tiene injerencia en la formación docente. Desde los años 90 existe el SINAES (Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior) pero sólo 13 carreras estas están acreditadas (Paniagua, 2012).

Nicaragua:

Hay doce escuelas normales, de las cuales ocho son administradas y financiadas por el Ministerio de Educación y cuatro tienen administración privada con subvención pública (Castillo, M. 2012).

Panamá:

La formación docente es atendida, según la ley, conjuntamente por el Ministerio de Educación y las universidades públicas. Ofrecen la formación inicial el Instituto Pedagógico Superior "Juan Demóstenes Arosemena" (de tradición normalista y que inició planes de licenciatura, de nivel terciario, a partir de 2009), tres universidades estatales (incluida la Universidad de Panamá con trece sedes) y seis universidades privadas (Venegas, 2009; Castillo, N. 2011).

República Dominicana:

Existe el Instituto de Formación Docente "Salomé Ureña" con seis recintos. Además, también forman docentes la Universidad Autónoma de Santo Domingo (estatal) y dos universidades privadas (Venegas, 2009).

Fuente: Elaboración propia con base en las referencias indicadas.



8. Referencia sobre el ingreso a la formación inicial (2012)

Guatemala	
Honduras	Actualmente, la UPNFM aplica el “Test Vocacional de Acceso a la Formación Docente” (el examen se realiza dos veces al año y está disponible en línea o en forma presencial). En las escuelas normales se aplica un examen de admisión y los estudiantes deben comprobar un rendimiento de mínimo 70% en su certificado de estudios previos. Hay testimonios de docentes que indican que el ingreso a la Normal es influido por clientelismo político. Según la nueva Ley Fundamental de Educación (2012), el Consejo Nacional de Educación debe establecer, mediante reglamento, los criterios y procedimiento de selección para ingresar a la formación inicial (Fromm, 2012)
El Salvador	De acuerdo a la normativa vigente, elaborada por el Ministerio de Educación con base en la Ley de Educación Superior, se recomiendan algunos criterios en la admisión: buen nivel de comunicación oral y escrita a docentes de las áreas lenguaje y estudios sociales, y buen nivel de matemática a los de ciencias. Se recomienda una entrevista con el candidato. La norma deja libertad a las instituciones formadoras en relación a estos criterios. En el caso de los docentes de inglés, se comenzó a exigir hacia fines de los 2000 un buen desempeño en la prueba TOEFL. Actualmente se está proyectando agregar requisitos adicionales de ingreso: buen rendimiento académico en la secundaria, aprobación de curso y examen de admisión y pruebas de inteligencia y personalidad.
Nicaragua	
Costa Rica	Sólo la Universidad Nacional Autónoma (UNA) tienen un procedimiento para seleccionar a quienes aplican a la carrera de educación. Las otras tres universidades tienen mecanismos de admisión para el conjunto de aspirantes, con variaciones de una carrera a otra. Las universidades privadas no exigen más que el título de secundaria.
Panamá	Tanto el Instituto Pedagógico Superior Juan Demóstenes Arosemena como la Universidad establecen sus propios requisitos: el primero, para ingresar al bachillerato pedagógico (tres años en el nivel medio); la segunda, para ingresar a la licenciatura de cuatro años. En ambos casos se exigen un buen rendimiento académico (3.8 de 5 en la pre-media y 3.5 en la media, respectivamente). En el caso de la Universidad de Panamá, se requiere, además: aprobar una prueba de creatividad, actitudes y aptitudes; una entrevista y un curso de orientación universitaria. En el resto de instituciones, se exigen requisitos mínimos de ingreso (certificado de culminación de educación media, créditos oficiales, exámenes psicológicos, de salud y de buena conducta ciudadana). Mediante los procesos de consulta reciente, se han elaborado propuesta del perfil del docente y requisitos de ingreso, pero no hay una política nacional al respecto (Castillo, 2012).

Fuente: Elaboración propia con base en las referencias indicadas.



9. Porcentaje de docentes entrenados (2004 y 2008)

	Año	Pre-primaria (%)	Primaria (%)	Secundaria básica (%)	Secundaria superior (%)
Costa Rica	2004	91	97	...	...
	2008	77	86	83	83
Republica Dominicana	2004	77	...	64	79
	2008	78	89	89	83
El Salvador	2004	92	96	94	83
	2008	88	93	90	83
Guatemala	2004	...	...	...	...
	2008	...	...	...	...
Honduras	2004	64	87	65	62
	2008	...	36	...	62
Nicaragua	2004	22	75	42	54
	2008	33	73	57	62
Panamá	2004	49	74	82	85
	2008	42	91	90	92

Nota: Docente entrenado es aquel que ha recibido la formación organizada mínima requerida (pre-servicio o en servicio) normalmente requerida para enseñar en el nivel correspondiente.

Fuente: Base de datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO (consultada en junio 26, 2011)

10. Docentes de Centroamérica y República Dominicana por nivel (2004 y 2008)

	Año	Pre-primaria	Primaria	Secundaria básica	Secundaria superior	Total
Costa Rica	2004	6,255	24,975	...	...	NA
	2008	7,421	28,186	16,907	7,440	59,954
Rep. Dominicana	2004	8,879	50,791	11,874	17,074	88,618
	2008	9,183	66,539	15,699	21,465	112,886
El Salvador	2004	7,269	22,649	10,324	6,875	47,117
	2008	9,205	30,474	13,729	6,755	60,163
Guatemala	2004	16,708	73,835	28,406	16,994	135,943
	2008	20,539	84,980	34,532	19,966	160,017
Honduras	2004	9,674	38,212	11,284	5,383	64,553
	2008	7,739	38,283	...	18,155	NA
Nicaragua	2004	9,080	26,899	8,782	4,061	48,822
	2008	11,032	32,349	10,696	5,468	59,545
Panamá	2004	4,168	17,882	9,418	6,691	38,159
	2008	5,315	18,364	10,127	7,210	41,016
Total	2004	62,033	255,243	96,995	64,518	
	2008	70,434	299,175	112,974	86,459	

Nota 1. Se incluyen los sectores público y privado, tiempo completo y parcial, todos los programas

Nota 2. Hay docentes que laboran en más de un nivel

Nota 3. En el total de secundaria básica y superior para 2004, se incluye como estimación la cifra de Costa Rica de 2008

Nota 4. En el total de secundaria básica para 2008, se incluye como estimación la cifra de Honduras de 2004

Nota 5. En el caso de Panamá, la Memoria 2010 del MEDUCA reportó 5,348 en preescolar, 18,748 en primaria y 18,501 en secundaria (premedia y media) (Castillo, 2012).

Fuente: Base de datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO (consultada en junio 26, 2011)



11. Porcentaje de docentes mujeres en Centroamérica y República Dominicana por nivel (2004 y 2008)

	Año	Pre-primaria	Primaria	Secundaria básica	Secundaria superior
Costa Rica	2004	95	79	...	...
	2008	94	80	58	60
Rep. Dominicana	2004	96	75	75	51
	2008	94	69	69	52
El Salvador	2004	90	74	54	43
	2008	89	73	54	48
Guatemala	2004	...	...	...	...
	2008	92	65	45	43
Honduras	2004	94	75	56	52
	2008	94	75	...	54
Nicaragua	2004	97	79	55	57
	2008	95	76	55	55
Panamá	2004	96	76	60	53
	2008	95	76	61	55
Total	2004	94	73	55	50
	2008	93	71	55	51

Nota 1. Se incluyen los sectores público y privado, tiempo completo y parcial, todos los programas
Fuente: Base de datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO (consultada en junio 26, 2011)

12. Tasa de estudiantes por docente (2004 y 2008)

	Año	Pre-primaria	Primaria	Secundaria Básica	Secundaria Superior
Costa Rica	2004	16	22	...	...
	2008	15	19	16	15
República Dominicana	2004	21	25	26	28
	2008	24	20	22	26
El Salvador	2004	34	46	32	27
	2008	24	33	26	28
Guatemala	2004	25	31	17	13
	2008	23	29	18	14
Honduras	2004	20	33	28	...
	2008	29	33	...	11
Nicaragua	2004	22	35	33	31
	2008	20	29	30	26
Panamá	2004	18	24	16	15
	2008	18	24	16	14

Fuente: Base de datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO (consultada en junio 26, 2011)



13. Porcentaje de matrícula del sector privado por nivel (2004 y 2008)

	Nivel	2004 (%)	2008 (%)
Costa Rica	Pre-primaria	11	13
	Primaria	7	8
	Secundaria Básica	13	10
	Secundaria Superior	18	14
República Dominicana	Pre-primaria	43	51
	Primaria	15	21
	Secundaria Básica	26	21
	Secundaria Superior	23	24
El Salvador	Pre-primaria	18	18
	Primaria	10	11
	Secundaria Básica	...	13
	Secundaria Superior	...	34
Guatemala	Pre-primaria	19	19
	Primaria	11	11
	Secundaria Básica	72	71
	Secundaria Superior	90	90
Honduras	Pre-primaria	23	13
	Primaria	...	9
	Secundaria Básica	...	23
	Secundaria Superior	...	67
Nicaragua	Pre-primaria	16	15
	Primaria	15	15
	Secundaria Básica	27	22
	Secundaria Superior	34	29
Panamá	Pre-primaria	17	16
	Primaria	10	11
	Secundaria Básica	19	14
	Secundaria Superior	24	25

*Nota. Es un indicador de la elevada presencia de docentes en escuelas privadas en algunos países y niveles
Fuente: Base de datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO (consultada en junio 26, 2011)*

