



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina de Santiago
Oficina Regional de Educación
para América Latina y el Caribe

Estrategia Regional sobre Docentes
OREALC / UNESCO Santiago

Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe





Oficina de Santiago
Oficina Regional de Educación
para América Latina y el Caribe

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Estrategia Regional sobre Docentes
OREALC / UNESCO Santiago

Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe



Publicado en 2013 por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago).

© UNESCO 2013

Todos los derechos reservados.

ISBN

Las ideas y las opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO.

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican, de la parte de la UNESCO, toma alguna de posición en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones, ni respecto de sus autoridades, sus fronteras o límites.

Este documento fue desarrollado por la Secretaría Técnica del Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE), de la Pontificia Universidad Católica de Chile. www.ceppe.cl.

Diseño gráfico: Sergio Baros

Impreso por: Acción Digital

Impreso en Chile

Índice General

RESUMEN EJECUTIVO	6
-------------------------	---

INTRODUCCIÓN	13
--------------------	----

► Primera Parte:

Estado del arte sobre políticas docentes en la Región	19
--	----

I Caracterización general de los docentes y sus organizaciones en América Latina y el Caribe	21
---	----

1.1. Elementos de contexto regional	21
---	----

1.2. Características de los profesores	22
--	----

1.3. Características de las organizaciones docentes en la Región	28
--	----

II Formación inicial docente	37
---	----

2.1. Características de los sistemas de formación inicial en la Región	37
--	----

Instituciones formadoras	37
--------------------------------	----

Duración de los estudios	39
--------------------------------	----

Demandas cuantitativas al sistema	40
---	----

Orientaciones curriculares	21
----------------------------------	----

Regulación de los programas de formación	42
--	----

Formación universalista o formación diferenciada	42
--	----

Condiciones de ingreso a la formación docente	46
---	----

Políticas integrales emergentes	48
---------------------------------------	----

2.2. Temas críticos que emergen de la situación actual de la formación inicial docente	49
--	----

III Formación continua	57
-------------------------------------	----

3.1 Características de los sistemas de formación continua en la Región	57
--	----

Las reformas de los noventa y sus consecuencias en la formación continua	58
--	----

Instituciones responsables	59
----------------------------------	----

Tipos de programas.....	63
Contenidos de los programas.....	66
Prácticas innovadoras.....	68
Postgrados.....	68
3.2 Temas críticos que emergen de la situación actual de la formación continua.....	70
IV Carrera docente.....	76
4.1 Características de la carrera docente en América Latina y el Caribe.....	76
Tipos de carrera docente.....	77
Condiciones laborales.....	81
Remuneraciones e incentivos.....	83
Evaluación del desempeño docente.....	86
4.2 Temas críticos que emergen de la situación actual de la carrera docente.....	90
V Instituciones y procesos de las políticas docentes en América Latina y el Caribe: tendencias e interrogantes.....	96
5.1. Categorías de análisis de procesos de formulación e implementación de políticas en educación.....	97
5.2. Instituciones e institucionalización en procesos de políticas docentes.....	101
5.3. Gobiernos y sindicatos docentes: una relación políticamente fundamental....	106
5.4. Institucionalización: fuerzas externas e internas a la profesión docente.....	108
► Segunda Parte:	
Criterios y Orientaciones para la Elaboración de Políticas Docentes.....	113
I Orientaciones sobre formación inicial.....	115
1. Promover el ingreso de mejores candidatos a la docencia elevando el nivel de exigencias para ingresar a los estudios pedagógicos.....	115
2. Fortalecer la calidad de los programas de formación docente, especialmente los contenidos curriculares, las estrategias de formación y evaluación de aprendizajes y la calidad de los formadores.....	117
3. Ofrecer una formación de calidad pertinente para el trabajo educativo con grupos sociales desfavorecidos.....	120
4. Asegurar sistemas apropiados de regulación de la calidad de los programas de formación y de quienes egresan de ellos.....	121

II	Orientaciones sobre formación continua	125
1.	Asegurar al profesorado el derecho a una formación continua relevante y pertinente, centrada en la formación integral y los aprendizajes de los estudiantes.....	125
2.	Asegurar impactos significativos de la formación continua en las prácticas de enseñanza y en los aprendizajes de los estudiantes.....	127
3.	Construir trayectorias de desarrollo profesional distinguiendo etapas en vida del docente.....	129
4.	Implementar mecanismos de regulación de la oferta de formación continua con el fin de asegurar su calidad y relevancia.....	131
5.	Promover el aprendizaje colaborativo en el contexto escolar.....	132
6.	Regular la pertinencia de la oferta de postgrados.....	133
III	Orientaciones sobre carrera docente	135
1.	Diseñar e implementar carreras destinadas a fortalecer la profesión docente y a incidir en la atracción de buenos candidatos.....	135
2.	Reconocer en la carrera diferentes etapas de desarrollo de la trayectoria y la competencia docente.....	137
3.	Estructurar la carrera docente en torno al mejoramiento del desempeño profesional.....	138
4.	Diseñar e implementar una política de remuneraciones e incentivos clara y articulada para estimular la labor profesional docente.....	139
5.	Desarrollar sistemas válidos y consensuados de evaluación del desempeño profesional docente.....	141
6.	Disponer de mecanismos transparentes para el acceso a las plazas docentes y para la asignación de funciones.....	144
IV	Orientaciones sobre instituciones y procesos de las políticas docentes	146
1.	Priorizar las políticas docentes en una perspectiva sistémica.....	146
2.	Lograr mayor efectividad de las políticas docentes conciliando criterios de continuidad y cambio.....	147
3.	Promover la participación de los actores en la generación de políticas.....	148
4.	Fortalecer la institucionalidad pública para el desarrollo de las políticas docentes.....	149
	BIBLIOGRAFÍA	152

Resumen Ejecutivo

Este documento tiene como propósito formular un estado del arte y orientaciones para las políticas docentes de los países de América Latina y el Caribe en el marco de la iniciativa “Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes para América Latina y el Caribe” que se inserta, a su vez, en la estrategia UNESCO, a nivel mundial, “Profesores para una Educación para Todos”.

Para la elaboración de este informe, OREALC/UNESCO Santiago definió un método de trabajo basado en la contribución de expertos latinoamericanos en políticas docentes, como en el aporte de ocho grupos nacionales de consulta y deliberación de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Perú y Trinidad y Tobago, constituidos por actores representativos de los ámbitos gubernamental, académico y sindical. La selección de estos países se realizó compatibilizando criterios de representatividad subregional y de acumulación de experiencias de políticas educativas.

El presente informe es, entonces, el fruto de la interacción entre dos fuentes y tipos de conocimiento y criterios de acción: el especializado sobre la problemática docente a nivel regional, y el surgido de la experiencia de grupos nacionales al respecto.

Primera Parte: Estado del Arte.

La primera parte del informe busca caracterizar la situación de los docentes¹ en la Región y las políticas públicas relacionadas, a la vez que identificar los principales nudos críticos que enfrentan los países para poder contar con los docentes que necesitan. Aunque el documento contiene una visión regional, se ha centrado la atención en los ocho países mencionados, que si bien representan situaciones características de la Región, obviamente no dan cuenta completa de su realidad. Las políticas docentes son analizadas distinguiendo tres ámbitos fundamentales e íntimamente relacionados entre sí: la formación inicial de los docentes, la formación y desarrollo profesional continuo, y la carrera docente. En relación a cada uno de estos ámbitos, se realiza una caracterización general de la situación en la Región, al mismo tiempo que se puntualizan aspectos de los ocho países mencionados, identificándose los nudos críticos desde una perspectiva de políticas. El diagnóstico concluye con un análisis de la institucionalidad y características de los procesos de generación e implementación de las políticas docentes en la Región, interrogando por su estabilidad, coherencia y calidad.

¹ Al referirse a “los docentes”, esta expresión es utilizada a lo largo del documento, incluyendo tanto a los docentes como a las docentes. El término “profesores”, se refiere tanto a profesores como a profesoras, así como la expresión “los maestros” se refiere también a maestros y maestras.

1. El primer capítulo de esta primera parte describe las características principales de los docentes en la Región: su condición mayoritariamente femenina; su procedencia de la clase media o media baja; su formación de nivel superior; sus bajas remuneraciones en relación a profesiones similares; y sus escasas oportunidades de desarrollo profesional y de promoción dentro de la labor docente en el aula. Asimismo, se caracterizan las organizaciones sindicales y profesionales docentes, y su relación con las políticas públicas mediante el diálogo, la negociación o la confrontación con las autoridades educacionales centrales y locales.
2. El segundo capítulo aborda la formación inicial docente. Al respecto se constata que la definición institucional original de las escuelas normales de nivel secundario ha dejado paso en las últimas décadas, salvo excepciones, a instituciones de formación de profesores de educación superior o terciaria. La duración de los estudios pedagógicos fluctúa entre tres y cinco años. En algunos países existe una oferta de profesores superior a las necesidades, mientras que en otros se observa escasez de profesores, especialmente para ejercer en zonas rurales o en disciplinas del área científica. Se advierten debilidades importantes respecto de las habilidades básicas al ingresar a las carreras pedagógicas y, más grave aún, en relación con la calidad de la formación docente. Esto último se expresa en la ausencia de especializaciones disciplinarias para la formación de los docentes de educación básica y, en general, de habilidades necesarias para el ejercicio práctico de la profesión. Aunque las regulaciones públicas para la formación pedagógica de tipo universitario son inexistentes o tenues en la mayoría de los casos, en los últimos años es posible observar en algunos países la instalación de sistemas de acreditación, de pruebas de egreso o habilitación para el ejercicio profesional, y de formulación de estándares que permiten orientar los currículos formativos.

Los nudos críticos identificados en relación a la formación inicial son: a) bajo nivel de formación de quienes ingresan a los estudios pedagógicos; b) débil calidad de los programas de formación; c) formación universalista de los profesores, sin especialización para trabajar con alumnado de grupos sociales desaventajados; d) institucionalidad pública con insuficientes capacidades para la regulación de la calidad en este ámbito.

3. En el tercer capítulo se aborda la formación continua. El análisis constata el consenso existente respecto de que la formación continua constituye una necesidad ineludible en la actividad docente y que, por lo tanto, el tema merece ser tratado no como un elemento remedial sino como un componente de la política educativa tan relevante como la formación inicial, debiéndose abordar ambas en forma articulada. La revisión de las políticas implementadas da cuenta de que la oferta de formación continua, que es mayoritariamente estatal en la Región, es amplia y variada en cuanto a contenidos, modalidades y metodologías. No obstante, adolece de un abordaje sistemático, no tiene coberturas que se acerquen al grueso de los docentes, ni atiende adecuadamente a los que más necesitan oportunidades de desarrollo profesional, como tampoco se observan estándares de calidad ni impacto suficientes.

El análisis de los modelos curriculares y pedagógicos de la formación continua lleva a concluir que estos presentan una baja especialización y problemas crónicos de relevancia respecto a los requerimientos de las instituciones escolares, predominando, en cambio, los acentos teóricos y las visiones generales. Actualmente, en varios países de la Región se observa la disposición a impulsar políticas de formación centradas en la escuela, en los que los colectivos docentes asumen un papel protagónico y el referente es la práctica como fuente de reflexión, análisis y aprendizaje.

Entre los temas críticos de la formación continua destacan: a) escasa relevancia y articulación entre sus diferentes modalidades; b) bajo impacto de las acciones emprendidas; c) desconocimiento de la heterogeneidad docente; d) falta de regulación de la oferta; e) poca consideración de la realidad de las escuelas y del aprendizaje colaborativo; f) dificultades para la regulación y escasa pertinencia de la oferta de postgrados.

4. En el cuarto capítulo se aborda la carrera docente. Junto con examinar la importancia de contar con una carrera profesional capaz de atraer a jóvenes con aptitudes y de retener buenos docentes, se abordan las condiciones laborales, las remuneraciones e incentivos, y la evaluación del desempeño docente.

Respecto al tema de cómo se avanza en la profesión, se comprueba que en la Región existe una modalidad de promoción vertical y otra horizontal: la primera tiene relación con la posibilidad de dejar la función docente para asumir otras responsabilidades, como funciones de dirección o supervisión, y la segunda se refiere a la existencia de oportunidades de desarrollo profesional sin que sea necesario dejar de ejercer como profesor de aula. Esta última se presenta con menor frecuencia. Los criterios tradicionalmente más decisivos para avanzar en la carrera son la antigüedad en la función y la realización de cursos de perfeccionamiento o postgrados, siendo mucho menor la incidencia del desempeño profesional.

Los temas críticos respecto a la carrera docente son los siguientes: a) dificultad para atraer y retener buenos docentes; b) carreras que desconocen fases de la docencia; c) disociación entre carrera y desarrollo profesional; d) tensión entre estructuras salariales comunes y remuneraciones diferenciadas; e) dificultades en la generación de consensos para la evaluación del desempeño.

5. En la última sección del estado del arte, “Instituciones y procesos de las políticas docentes”, se identifican tendencias recientes acerca de las instituciones y los procesos de las políticas docentes, en relación con los factores y procesos que afectan su formulación e implementación. Se constata que las políticas docentes, pese a que se proclaman como prioritarias, en los hechos tienden a no ocupar el centro efectivo de las prioridades gubernamentales, porque son de alto costo cuando se proponen afectar al conjunto de la docencia, poco visibles para el público en su implementación, políticamente complejas, y de mediano y largo plazo en el logro de los efectos buscados.

Dos temas críticos considerados en este ámbito son la descoordinación o carencia de coherencia y la inestabilidad en las políticas. La descoordinación y la falta de armonía se consideran asociadas a la dispersión institucional de los organismos responsables, lo que en algunos casos se intenta resolver a través de mesas de coordinación cuya efectividad depende, en la mayoría de los casos, de la disposición personal de sus integrantes. La falta de una proyección de largo plazo en las políticas docentes —visible en programas anunciados como grandes soluciones que al poco tiempo son dejados de lado y reemplazados por otros sin mediar evaluaciones rigurosas, ni diagnósticos y estudios que sustenten las nuevas iniciativas— atenta especialmente contra la construcción de capacidades en la profesión, dimensión que necesariamente requiere de tiempos que van más allá de un periodo gubernamental.

Segunda Parte: Criterios y Orientaciones para la elaboración de Políticas Docentes

La segunda parte del informe contiene orientaciones para la formulación de políticas docentes en los países de América Latina y el Caribe en torno a los mismos ámbitos analizados en el estado del arte. Para cada uno de estos se proponen enunciados generales y orientaciones más específicas.

El desafío de proponer ciertas orientaciones de políticas docentes se aborda en el entendido de que algunas de ellas serán más pertinentes para unos países que para otros, y que, en general, si estos estiman conveniente planteárselas como propias, las podrán desarrollar en distintos plazos y con las adecuaciones que cada contexto nacional exija. Esto supone, en cada país, un esfuerzo de contextualización que debe considerar tanto las características de su sistema político, social y económico como su identidad cultural. Asimismo, las orientaciones no deben ser consideradas en forma aislada: ellas tocan aspectos de una realidad que las políticas deben procurar abordar en forma sistémica.

1. En relación con la **formación inicial docente** se proponen cuatro orientaciones generales:
 - A. **Promover el ingreso de mejores candidatos a la docencia elevando el nivel de exigencias para ingresar a los estudios pedagógicos²** de manera que los esfuerzos de la política educacional y de las instituciones formadoras se dirijan hacia candidatos a la docencia que reúnan las condiciones mínimas adecuadas para poder transformarse en buenos educadores. Se señala también la necesidad de buscar fórmulas que impidan cualquier discriminación en contra de estudiantes provenientes de pueblos indígenas o de niveles socioeconómicos bajos.

² El grupo de consulta de Argentina ha cuestionado esta orientación general pues sostiene que “el Estado no puede desentenderse de los resultados educativos alcanzados por jóvenes que tienen las credenciales educativas exigidas, quedando obligado a encontrar soluciones que resguarden el derecho a la educación, si tales resultados no son los que espera el sistema formador”. Informe Argentina sobre Estado del Arte. Buenos Aires, 20 de febrero de 2011, pág. 10.

- B. **Fortalecer la calidad de los programas de formación docente, especialmente los contenidos curriculares, las estrategias de formación y evaluación de aprendizajes, y la calidad de los formadores.** Esto requiere del compromiso tanto de la institucionalidad pública como de las instituciones formadoras. Elementos claves para la calidad de la formación docente son la generación de estándares concordados y la asociación entre instituciones formadoras y centros escolares para el desarrollo de las prácticas y la reflexión sobre estas.
 - C. **Ofrecer una formación de calidad pertinente para el trabajo educativo con grupos sociales desfavorecidos.** Se destaca especialmente la necesidad de preparar a los futuros docentes para trabajar en contextos diversos y complejos, incluyendo sectores rurales e indígenas.
 - D. **Asegurar sistemas apropiados de regulación de la calidad de los programas de formación y de quienes egresan de ellos.** Se propone establecer sistemas de evaluación y de acreditación de las instituciones formadoras junto con ofrecerles condiciones que les permitan adquirir las capacidades necesarias.
2. En relación con el **desarrollo profesional y formación continua** se proponen seis orientaciones generales:
- A. **Asegurar al profesorado el derecho a una formación continua relevante y pertinente, centrada en la formación integral y en los aprendizajes de los estudiantes.** Es preciso ofrecer a los docentes oportunidades de aprendizaje profesional que mejoren sus capacidades de respuesta a los nuevos desafíos educativos. Se considera importante avanzar en la construcción y definición consensuada de estándares que sirvan como referentes para el desarrollo profesional y la evaluación de su desempeño. Asimismo, ofrecer estímulos y condiciones que promuevan la participación de los docentes en actividades formativas.
 - B. **Asegurar impactos significativos de la formación continua en las prácticas de enseñanza y en los aprendizajes de los estudiantes.** Esta orientación está asociada a la necesidad de fomentar el desarrollo de comunidades de aprendizaje; colocar el foco en la conexión de las acciones formativas con las prácticas de trabajo en el aula; alcanzar coberturas adecuadas; y utilizar las nuevas tecnologías en las actividades de desarrollo profesional.
 - C. **Construir trayectorias de desarrollo profesional distinguiendo etapas en la vida del docente.** Se enfatiza la necesidad de apoyar y acompañar a los nuevos docentes en su ingreso a la profesión, así como de asignar a docentes con alto nivel de desarrollo profesional, roles de asesoría para apoyar a sus pares y, particularmente, a profesores principiantes.
 - D. **Implementar mecanismos de regulación de la oferta de formación continua con el fin de asegurar su calidad y relevancia.** Se propone avanzar en la consolidación de una institucionalidad pública de formación y desarrollo profesional capaz de coordinar las instancias implicadas en la formación continua a la vez que desarrollar las capacidades de las agencias que ofrecen distintos programas.

- E. **Promover el aprendizaje colaborativo en el contexto escolar.** La consideración de los contextos escolares donde el profesor se desempeña es la base de la efectividad de las acciones formativas, de la motivación y el compromiso indispensables para el aprendizaje profesional. Es necesario superar el trabajo aislado del docente en el aula a través de una acción colaborativa. Para ello los directores escolares deben liderar el desarrollo profesional y establecer una adecuada organización del trabajo docente.
- F. **Regular la pertinencia de la oferta de postgrados.** La evolución reciente de la demanda docente hacia los postgrados plantea nuevos desafíos. Entre ellos se destaca la necesidad de incorporar criterios de pertinencia y potencial de impacto en las prácticas de enseñanza; y la entrega de becas para estudios en áreas prioritarias, considerando los méritos de los docentes y las necesidades de sus centros educativos.

3. En relación con la **Carrera Docente** se proponen seis orientaciones:

- A. **Diseñar e implementar carreras destinadas a fortalecer la profesión docente y a incidir en la atracción de buenos candidatos.** Las carreras docentes deberían pensarse en función de políticas de reconocimiento efectivo a la docencia y de valorización social de la profesión, mediante mejores remuneraciones y condiciones de trabajo. Se propone diseñar modalidades de promoción dentro de la carrera docente que eviten que el sistema de ascensos promueva el alejamiento del aula.
- B. **Reconocer en la carrera diferentes etapas de desarrollo de la trayectoria y la competencia docente.** Introducir diferenciaciones de categorías de docentes en aula, conforme a la experiencia y al progreso de las competencias. En especial, es importante considerar un período de acompañamiento o inducción para los docentes principiantes, así como crear condiciones para que profesores de altos niveles de desempeño realicen tareas técnicas y apoyen a docentes de menor desarrollo.
- C. **Estructurar la carrera docente en torno al mejoramiento del desempeño profesional.** Es importante evaluar y reconocer el desempeño del docente como eje del ascenso en la carrera. La experiencia y el perfeccionamiento docente deben ser valorados en la medida en que se traduzcan en aprendizajes profesionales. Es clave estimular un mayor desarrollo de espacios de formación y debate en los colectivos docentes.
- D. **Diseñar e implementar una política de remuneraciones e incentivos clara y articulada para estimular la labor profesional docente.** Una carrera profesional atractiva supone niveles salariales dignos y la posibilidad de mejorar ingresos económicos y acceder a nuevas oportunidades de desarrollo profesional, a medida que el docente progresa. Es importante también generar estímulos para que profesores altamente competentes accedan y permanezcan en escuelas que atienden a los estudiantes procedentes de hogares más pobres y de zonas alejadas de centros urbanos.

- E. **Desarrollar sistemas válidos y consensuados de evaluación del desempeño profesional docente.** Los sistemas educativos requieren de mecanismos para apreciar los desempeños y promover su mejoramiento, asumiendo la complejidad que implica este desafío. Para ello se debe diseñar e implementar un sistema de evaluación del desempeño objetivo y transparente, construido con participación de los docentes y basado en estándares validados por la profesión. Se resalta el propósito formativo de la evaluación docente. Es esencial que los profesores sean reconocidos por las mejoras de sus prácticas y que se definan medidas respecto de quienes no logren mejorar sus prácticas educativas.
 - F. **Disponer de mecanismos transparentes para el acceso a las plazas docentes y la asignación de funciones.** Establecer políticas claras de entrada al ejercicio profesional, lo que supone establecer requisitos mínimos nacionales, basados en cumplimiento de estándares. Para la asignación de las plazas docentes, establecer concursos objetivos y transparentes. Esto asegura que al interior de las escuelas cada docente sea asignado a las funciones donde pueda prestar una mayor contribución.
4. En relación con las **instituciones y procesos de las políticas docentes**, se proponen cuatro orientaciones generales:
- A. **Priorizar las políticas docentes en una perspectiva sistémica.** La fuerte incidencia del factor docente en la calidad educativa obliga a conceder a dichas políticas una posición estratégica y central. Es fundamental concebir las políticas docentes con un carácter integral y sistémico, a la vez que orientadas hacia el interés público y a la superación de la desigualdad de oportunidades de aprendizaje.
 - B. **Lograr mayor efectividad de las políticas docentes conciliando criterios de continuidad y cambio.** Definir los propósitos de las políticas, objetivos de largo y de mediano plazo y niveles razonables de estabilidad junto a márgenes de flexibilidad y espacios para la innovación y la mejora.
 - C. **Promover la participación de los actores en la generación de políticas.** Generar mesas de diálogo y participación tendientes a construir acuerdos nacionales, que incluyan a diferentes actores educacionales y sociales para dar respuestas a las necesidades de adaptación de los sistemas educativos a nuevos y exigentes requerimientos externos. En especial, crear y mantener instancias de diálogo y relaciones de cooperación entre gobiernos y organizaciones docentes.
 - D. **Fortalecer la institucionalidad pública para el desarrollo de las políticas docentes.** Desarrollar instituciones estatales responsables de las políticas docentes que sean robustas en sus atribuciones, capacidades, recursos y continuidad de gestión. Propender a que dichas instituciones tengan una capacidad para incidir en las distintas dimensiones de la política docente. Es importante poner acento en las instituciones y procesos que permiten generar, implementar, monitorear y evaluar las políticas y no solo en los contenidos de estas.

INTRODUCCIÓN

➤ 1.

Cualquiera sea el ordenamiento institucional y los recursos que emplee un sistema educativo, su calidad no podrá ser mejor que la de sus profesores. La calidad de estos, tanto como su distribución y organización, afectan directamente a la equidad. Desde ambos criterios, las formas en que se selecciona a quienes se formarán como docentes, las características del proceso de su preparación y certificación como profesionales de la educación, los modos en que se organiza su carrera y los apoyos para el desarrollo profesional continuo, constituyen el desafío fundamental de las políticas educacionales del presente en la región de Latinoamérica y el Caribe.

Entre los factores que inciden para que la educación pueda contribuir a superar la desigualdad y establecer las capacidades culturales de base para el desarrollo económico y la ciudadanía democrática, se encuentra la disponibilidad de docentes, no solo en términos de un número suficiente, sino también en cuanto a su preparación. Preparación que es tanto intelectual como moral, tanto teórica como práctica, y que hoy es desafiada por los nuevos requerimientos que, con independencia de niveles de desarrollo, historia, política y cultura, las sociedades de Latinoamérica y el Caribe le plantean a sus sistemas escolares. Tales requerimientos apuntan en forma convergente hacia mayores exigencias al profesional de la educación, que tienen como base, entre otros condicionamientos de naturaleza macro: el alza en las expectativas educacionales de todos los grupos; el aumento en la diversidad sociocultural de los alumnos atendidos; el debilitamiento de la institución familiar y de los tejidos comunitarios en tanto estructuras de socialización; mayores coberturas temáticas y profundidad de los currículos; y la elevación generalizada de las metas de aprendizaje a lograr.

Las mayores exigencias a la profesión docente, enraizadas en último término en los cambios seculares condensados en la fórmula “sociedad globalizada-sociedad del conocimiento”, presionan directamente a los actores fundamentales del campo de las políticas —el gobierno y los sindicatos docentes—, a generar respuestas acordes a las nuevas condiciones, lo que demanda nuevas políticas y renovados modos de relación entre la profesión y el Estado.

Acordes con la naturaleza basal de las mayores capacidades que el presente exige a la profesión docente a lo largo y ancho de la Región, y con las políticas e instituciones requeridas para el logro y desarrollo de las mismas, el presente informe articula un diagnóstico sobre la situación docente en la Región y un conjunto de orientaciones para la acción de las políticas, estructurado en cuatro dimensiones clave: formación inicial de docentes, formación continua, carrera docente, y las políticas necesarias para la articulación del conjunto.

2.

Tanto a nivel mundial como en América Latina y el Caribe, en los últimos años se manifiesta una preocupación creciente por abordar los desafíos relacionados con el fortalecimiento de la profesión docente. Organismos como UNESCO, OCDE, OEI³, OEA, MERCOSUR, Banco Mundial y PREAL han desplegado esfuerzos mediante estudios, investigaciones, reuniones y publicaciones sobre esta temática. Las tendencias convergentes son la preocupación por atraer estudiantes con mejores condiciones para un buen desempeño profesional, elevar la calidad de la formación inicial de los profesores, fortalecer la formación continua, promover carreras que incidan en el desarrollo profesional y garanticen remuneraciones adecuadas y condiciones para un trabajo docente efectivo, y sistemas de evaluación de desempeño basado en estándares con criterios consensuados.

El pensamiento de UNESCO en la última década converge en plantear la necesidad de contar con una formación inicial docente de alta calidad orientada al desempeño en contextos diversos, que atraiga a jóvenes talentosos mejorando las condiciones de trabajo a través de un reconocimiento efectivo de la carrera docente, debiéndose garantizar políticas integrales que vinculen la formación inicial, la inserción laboral y la formación continua. Se propone, asimismo, la implementación de un sistema de evaluación de desempeño de los docentes basado en estándares básicos consensuados con los gremios docentes y las organizaciones sociales, como también elaborar políticas de incentivos y remuneraciones que posibiliten, mediante el reconocimiento de la labor docente, afianzar su valor social (UNESCO, 2007a).

3.

La estrategia UNESCO a nivel mundial, “Profesores para una Educación para Todos”, destaca en sus fundamentos la existencia de una triple brecha respecto de la fuerza docente en el mundo en desarrollo –brecha de políticas, de capacidades y de financiamiento–, que estaría poniendo en riesgo las metas de Educación para Todos.

En este marco global de necesidades con respecto a las políticas públicas para docentes, OREALC/UNESCO Santiago definió en 2010 la iniciativa “Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes para América Latina y el Caribe”, con el propósito de contribuir a responder a las necesidades de las brechas de políticas y de capacidades docentes en la Región. En función de este propósito, el proyecto –cuyos resultados plasma el presente informe– busca contribuir con categorías de análisis y visión prospectiva basada en evidencia para la elaboración de políticas sobre la profesión docente en los países de América Latina y el Caribe. Específicamente, las acciones del mismo han apuntado a tres objetivos: i) elaborar un estado del arte que recoja lo aprendido en la Región sobre los esfuerzos y nudos problemáticos del tema docente; ii) a partir de tales aprendizajes y con criterios

³ *Las Metas Educativas 2021, adoptadas en 2008 por los Ministros de Educación Iberoamericanos, establecen como meta general “Fortalecer la profesión docente” y como metas específicas: “mejorar la formación inicial del profesorado de primaria y secundaria” y “favorecer la capacitación continua y el desarrollo de la carrera profesional docente”.*

prospectivos, elaborados desde el campo de la investigación comparada y mediante grupos de discusión nacionales, ofrecer orientaciones para el diseño de políticas docentes relevantes para la Región; y iii), como fruto adicional, generar una red regional de actores que contribuya con visión, categorías y criterios relevantes, a la renovación del campo de deliberación y formulación de las políticas docentes en la Región.

Para el desarrollo del proyecto, OREALC/UNESCO Santiago definió un método de trabajo basado en la contribución de expertos latinoamericanos en políticas docentes, y en el aporte de grupos nacionales de consulta y deliberación de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Perú y Trinidad y Tobago, constituidos por actores representativos de los ámbitos gubernamental, académico y gremial docente. La selección de dichos países se realizó compatibilizando criterios de representatividad subregional y de acumulación de experiencias de políticas educativas. Estos grupos de consulta se reunieron en dos momentos de 2011 para analizar los documentos proporcionados por la Secretaría Técnica, que constituyó OREALC/UNESCO Santiago para la realización del proyecto, e hicieron propuestas para su mejoramiento⁴. El presente informe es, entonces, el fruto de la interacción entre dos fuentes y tipos de conocimiento, y criterios de acción: el especializado sobre la problemática docente a nivel regional, y el surgido de la experiencia de grupos nacionales respecto a este ámbito de acción en educación.

La elaboración del informe y de los documentos preliminares sometidos a discusión, fue encomendada por OREALC/UNESCO Santiago al Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) de la Universidad Católica de Chile⁵, organismo donde se constituyó, a su vez, la referida Secretaría Técnica.

En el marco de los propósitos y el método de trabajo bosquejados, la elaboración del informe ha considerado los siguientes insumos:

- a) Cinco documentos, elaborados por expertos latinoamericanos en políticas educativas y sobre docentes, referidos a los siguientes temas específicos: formación inicial (Beatrice Ávalos, de Chile); formación y desarrollo profesional continuo (Sylvia Ortega, de México); carrera docente (Denise Vaillant, de Uruguay); organizaciones docentes (Mariano Palamidessi, de Argentina); e institucionalización de las políticas docentes (Simón Schwartzman, de Brasil)⁶.
- b) Discusión realizada en el Seminario Regional efectuado en Lima, Perú, durante los días 7 y 8 de julio de 2011, a partir de las presentaciones de los documentos de los expertos.
- c) Respuestas recibidas desde algunos países (Chile, Guatemala, México, Perú y Trinidad y Tobago) ante una consulta enviada por OREALC/UNESCO Santiago y la Secretaría Técnica con el fin de complementar y actualizar información sobre la realidad de los países.

⁴ Durante este proceso, los grupos de consulta de Argentina y Brasil plantearon reparos a la metodología de la estrategia en términos en que el proceso debió haber considerado previamente, para cada país, la elaboración de estados del arte nacionales y no un trabajo de análisis de fuentes secundarias a través de expertos, como se realizó.

⁵ La Secretaría Técnica está constituida por Cristián Cox, Director del Proyecto, Carlos Eugenio Beca y Marianela Cerri.

⁶ Parte importante de estos documentos han sido utilizados literalmente para la confección del presente informe.

- d) Síntesis de las discusiones sobre el borrador del estado del arte de los grupos nacionales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Perú y Trinidad y Tobago.
- e) Síntesis de las discusiones sobre el borrador de criterios y orientaciones de políticas de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México y Perú.
- f) Documento elaborado por José Luis Guzmán y Marcela Gajardo, en representación de PREAL, sobre la situación docente en América Central.
- g) Discusión realizada durante dos reuniones virtuales sobre políticas docentes organizadas por PREAL con la participación de grupos integrados por representantes ministeriales, académicos y gremiales de los países de América Central y República Dominicana.

➤ 4.

El informe, tanto en su dimensión de diagnóstico como de criterios orientadores de políticas públicas, tiene como supuesto que las políticas para docentes no debieran abordarse de manera dissociada del conjunto de las políticas educacionales. Si bien la poderosa incidencia de una buena docencia para la calidad de la educación ha sido profundamente analizada en los últimos años, al mismo tiempo es claro que el trabajo de enseñanza se potencia solamente en un ambiente escolar que reúna las condiciones favorables para su desarrollo. En este sentido, una política docente efectiva en términos de calidad y equidad no puede concebirse separada de un currículo relevante, infraestructura y recursos educativos adecuados, así como de esfuerzos acordes en las dimensiones institucionales, financieras y organizativas de la educación.

La necesidad de contar con buenas políticas para la profesión docente se inserta en una finalidad mayor, como es la de disponer de sistemas educativos capaces de garantizar el derecho a una educación de calidad para todos los niños, jóvenes y personas adultas. Esto va más allá de la condición necesaria de asegurar matrículas y permanencia en la escolaridad, y considera la relevancia y calidad de las oportunidades de aprendizaje que se ofrecen a todos. El derecho a la educación es considerado una condición para el ejercicio de todos los derechos humanos y clave para el ejercicio de la ciudadanía, como para asegurar las bases del desarrollo económico.

➤ 5.

Consecuente con sus objetivos, el informe se estructura en dos partes. En la primera, se presenta el estado del arte sobre políticas docentes en la Región. La segunda contiene una propuesta de criterios y orientaciones de políticas docentes a ser consideradas de acuerdo a la realidad de cada país. Ambas partes del informe están organizadas de acuerdo a cuatro focos temáticos: formación inicial, formación continua, carrera docente, e instituciones y procesos de las políticas docentes en América Latina y

el Caribe. El informe combina entonces tres focos convencionales en el examen y discusión de la temática docente, como son los referidos a formación inicial, formación continua y a carrera profesional, con uno novedoso —y por lo mismo más difícil de documentar y tematizar— como es el de las políticas y las instituciones, y los procesos de su generación, implementación y evaluación.

Es importante tener presente, en el examen y uso de las orientaciones para la formulación de políticas docentes el hecho de la diferenciación de las situaciones educativas y agendas de políticas de los países. Así, en la Región hay casos nacionales que enfrentan el desafío de contar con una dotación completa de maestros y profesores formados en pedagogía en el nivel de educación superior, ya sea porque la formación ocurre en el nivel medio, o porque ante la escasez de docentes han debido recurrir a personal con formación de nivel medio o superior, sin formación pedagógica. Para otros países, en cambio, el desafío no es de construcción institucional de una formación de profesores de nivel terciario, sino los contenidos y prácticas de unos procesos que ya tienen lugar en ese nivel, y que no están respondiendo en forma adecuada a los requerimientos del sistema escolar y la sociedad.

El contexto nacional define evidentemente cuáles son los problemas más acuciantes y estos a su vez establecen la relevancia, diferenciada para cada caso nacional, de las distintas orientaciones que este informe organiza en su segunda parte. Orientaciones, como se ha referido, originadas en la sistematización de la evidencia regional en su conjunto y en la experiencia de políticas priorizando los ocho casos nacionales.

Nada puede ser más histórica y culturalmente acotado que los modos de responder en cada país a la problemática docente del presente. Al mismo tiempo, tal problemática tiene evidentes rasgos comunes, tanto globales como regionales. Esta doble perspectiva cruza el conjunto del informe. Su utilización para el mejoramiento de las políticas docentes en cada situación nacional supone un esfuerzo exigente de contextualización; al mismo tiempo, tal contextualización debiera poder beneficiarse de la dimensión regional y del análisis comparado presente a lo largo de esta construcción colaborativa.

I

PRIMERA PARTE:

Estado del arte sobre políticas docentes en la Región



Primera parte: *Estado del arte sobre políticas docentes en la Región*

Si bien la política hacia el sector docente requiere ser concebida y analizada como un conjunto integral que hace parte de la política educacional, para efectos de análisis se han distinguido en este informe tres dimensiones clave: en primer lugar, la formación inicial de los profesores; en segundo lugar, el desarrollo profesional y formación continua de los docentes en ejercicio; y en tercer lugar, la carrera docente comprendida en un sentido amplio, es decir, las regulaciones para el ejercicio profesional junto a las acciones y normas que determinan el reconocimiento y promueven la valorización social de la profesión docente.

En relación a cada una de estas dimensiones, se presenta una caracterización general y temas críticos que emergen de la situación descrita.

Sin embargo, el abordaje de estas dimensiones en forma aislada no permite alcanzar el propósito de disponer de docentes altamente preparados, comprometidos y responsables como requieren los sistemas educativos para garantizar una educación de calidad a toda su población. El diseño integral o sistémico de las políticas es una condición necesaria para evitar que los esfuerzos realizados en la formación inicial y continua no se pierdan en el marco de una carrera profesional poco atractiva, con remuneraciones y condiciones salariales insatisfactorias. A su vez, iniciativas de reconocimientos, evaluaciones e incentivos para mejorar el desempeño docente serán estériles sin una acción formativa sólida y exigente.

Previamente al análisis de las dimensiones señaladas, se presenta una caracterización general de los docentes y de sus organizaciones en América Latina y el Caribe, precedida de algunos elementos generales de contexto socioeconómico regional.

Finalmente, se aborda una dimensión generalmente olvidada, pero de una importancia estratégica, que es la forma en que se generan las políticas públicas hacia el sector docente y, en particular, la existencia o no de una institucionalidad encargada del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de ellas.

En el marco de la generación e implementación de las políticas docentes, es fundamental analizar la participación y la incidencia de distintos actores sociales y políticos. Entre estos, sin duda, es internacionalmente reconocida la importancia de las organizaciones sindicales y profesionales de los educadores.

I Caracterización general de los docentes y sus organizaciones en América Latina y el Caribe

1.1 Elementos de contexto regional

A pesar de los esfuerzos y avances de las últimas décadas en relación con el crecimiento económico, el desarrollo social y la democratización de los sistemas políticos, persisten en la región de América Latina altos niveles de pobreza y desigualdad. En el año 2009, la pobreza alcanzaba al 33,1% de la población regional, incluido un 13,3% de pobreza extrema. La distribución del ingreso en estos países está entre las más desiguales del mundo (CEPAL, 2010).

Las realidades de los países en la Región son diversas, tanto por los distintos niveles de desarrollo alcanzados como por sus características socioeconómicas. Es así como, según datos del Banco Mundial para el año 2009, Trinidad y Tobago tiene un PIB per cápita de US\$ 25.698, Argentina de US\$ 14.559, México de US\$ 14.337 y Chile de US\$ 14.331, lo que contrasta fuertemente con países como Nicaragua que tiene un PIB de US\$ 2.664, Honduras de US\$ 3.849 y Bolivia con US\$ 4.426⁷. Del mismo modo, se encuentran grandes diferencias en relación con el nivel de pobreza en los distintos países de América Latina, donde para el año 2008, el índice de pobreza en Chile fue de 13,7%, en Uruguay de 14,0% y en Costa Rica de 16,4%, mientras que en países como Honduras, Nicaragua y Paraguay alcanzaron a 69,9%, 61,9% y 58,2%, respectivamente. Lo mismo sucede con las capacidades del Estado para contrarrestar la pobreza: el gasto público social per cápita promedia US\$ 1.209 en países como Brasil, Argentina, Uruguay, Panamá y Chile, mientras que alcanza a solo US\$ 181 (en promedio) en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana (CEPAL, 2010). La educación es uno de los factores que más puede contribuir a superar la pobreza y la desigualdad. “Se trata de la principal herramienta de que disponen los Estados para disociar los orígenes sociales de los individuos de sus logros en términos de bienestar a lo largo de la vida. Sin embargo, la Región no ha logrado transformar al sistema educativo en un mecanismo potente de igualación de oportunidades. Los mismos avances en cobertura, acceso y progresión de los distintos ciclos educativos de las últimas décadas han llevado a la estratificación de aprendizajes y logros en los sistemas educativos” (CEPAL, 2010: 25).

Los desafíos para avanzar hacia la universalización de las oportunidades educativas difieren mucho para los distintos países según el nivel de cobertura escolar actualmente lograda. Mientras algunos han alcanzado prácticamente la universalización en la educación primaria y altas tasas de escolarización en secundaria, otros aún no logran cobertura completa en primaria y están muy lejos de conseguirla en secundaria.

⁷ <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/POP.pdf>
http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP_PPP.pdf

Es clave asimismo, considerar en todas sus implicancias las diferencias existentes en la Región en cuanto a los niveles de cobertura que han alcanzado los sistemas escolares y, en consecuencia, los niveles de alfabetización y escolarización de la población joven y adulta, y, más específicamente, en lo referente a las diferentes capacidades de los sistemas de proveer oportunidades de aprendizaje. Es así como en educación primaria, si bien prácticamente en todos los países de la Región la tasa de matrícula neta supera el 90%, existen marcadas diferencias en relación al rezago educativo medido en función de niños con 2 o más años de atraso en el grado al que asisten respecto de su edad, alcanzando dicha tasa en Guatemala y Nicaragua al 26% y 25% respectivamente, en contraste con Costa Rica y México donde dicha tasa es solo del 5% y 3%, respectivamente (OEI, 2010).

En cambio, el acceso y progresión oportuna, hacia y dentro del nivel secundario inferior, es bastante menor y la situación entre países es más heterogénea, variando desde una cobertura de 97% y 94% en Brasil y Chile, respectivamente, a un 41% en Guatemala y 47% en Nicaragua. Esta heterogeneidad es aún mayor en el caso de la educación secundaria superior, pues mientras en Brasil, Cuba y Chile la tasa de matrícula neta supera el 80%, en El Salvador y Guatemala alcanza al 33% y 32%, respectivamente, y en Nicaragua solo al 15% (OEI, 2010). Una revisión de la información que ofrecen estudios como el SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, de OREALC/UNESCO Santiago) y PISA (Programme for International Student Assessment, de OCDE) permite constatar que las desigualdades educativas no solo se manifiestan entre quienes tienen acceso al sistema educativo y quienes no, sino que también existen diferencias entre quienes reciben educación de diferentes niveles de calidad. Estas diferencias están presentes dentro de cada sistema escolar, lo que multiplica el carácter selectivo y reproductor de desigualdades en las prácticas educativas con que se opera en la Región (SITEAL, 2010).

En términos de calidad de las oportunidades de aprendizaje existen también notables diferencias entre los países. En efecto, de acuerdo a los resultados de las pruebas SERCE, para el tercer grado de educación primaria del año 2006, Cuba tiene solo un 7% de alumnos en el nivel 1 o más bajo en lectura y un 11% en matemática, en tanto República Dominicana presenta un 78% y 90% de sus alumnos en dicho nivel en lectura y matemáticas, respectivamente.

1.2 Características de los profesores

En América Latina y el Caribe existen aproximadamente 6.4 millones de profesores para la educación primaria y secundaria. En el nivel primario (CINE1)⁸, se concentra la mayor cantidad de docentes con 2.9 millones equivalente a un 45,6% del total.

⁸ UNESCO, en la *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación*, define CINE₁ como la educación destinada normalmente a proporcionar a los alumnos y las alumnas una sólida educación básica en lectura, escritura y aritmética. CINE₂, según esta misma clasificación, es el primer ciclo de educación secundaria que suele continuar los programas básicos de la primaria, pero generalmente con una mayor repartición por asignaturas y con profesores más especializados que imparten clases en sus disciplinas respectivas. CINE₃ es la última fase de la educación secundaria en la mayoría de los países, donde la instrucción suele organizarse más por asignaturas y se les exige generalmente a los docentes un nivel más alto o calificaciones más específicas que en el CINE₂.

CUADRO N° 1. PERSONAL DOCENTE POR NIVEL ESCOLAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (DATOS 2008)

Nivel Escolar	Personal Docente		
	Hombres	Mujeres	Total
Primaria CINE ₁	643.000 22%	2.276.000 78%	2.919.000 45,6%
Secundaria inferior CINE ₂	750.000 37%	1.277.000 63%	2.027.000 31,7
Secundaria superior CINE ₃	626.000 43%	831.000 57%	1.457.000 22,7%
TOTAL	2.019.000 31,5%	4.384.000 68,5%	6.403.000 100%

► **FUENTE:** Elaboración propia según información del Compendio Mundial de la Educación 2010: Instituto de Estadísticas de la UNESCO, Montreal.

Un rasgo predominante en América Latina y el Caribe es la feminización de la profesión. En efecto, como lo muestra el Cuadro N° 1, el 68,5% del profesorado está constituido por mujeres, siendo este porcentaje claramente mayor en el nivel primario donde alcanza a 78%. Asimismo, en el Cuadro N° 2, que se refiere a los ocho países considerados preferentemente en este estado del arte, Argentina y Brasil son los países con mayor porcentaje de mujeres en la docencia escolar, mientras Guatemala, Perú y México tienen el menor índice de feminización.

CUADRO N° 2: PORCENTAJE DE DOCENTES MUJERES SEGÚN NIVEL ESCOLAR EN OCHO PAÍSES Y PROMEDIO REGIONAL (DATOS 2008)

Nivel Escolar	Primaria CINE ₁	Secundaria Inferior CINE ₂	Secundaria Superior CINE ₃
Países	% Docentes Mujeres	% Docentes Mujeres	% Docentes Mujeres
Argentina	87	73	65
Brasil	91	73	62
Chile	78 ⁽²⁾	-	55
Colombia	78	-	50 ⁽¹⁾
Guatemala	65	45	43
México	66	50	44
Perú	65	-	44 ⁽¹⁾
Trinidad y Tobago	79	N/A	65
TOTAL REGIONAL	78	63	57

(1) Incluye CINE₂ y CINE₃ para el caso de Colombia y Perú.

(2) incluye CINE₁ y CINE₂ para Chile

► **FUENTE:** Elaboración propia según información del Compendio Mundial de la Educación 2010: Instituto de Estadísticas de la UNESCO, Montreal.

Uno de los factores que incide en el trabajo docente es el número de alumnos que cada educador debe atender en la sala de clases. Si bien no se dispone de un estudio comparado sobre esta situación, sí existen datos sobre la relación alumnos-docente que es de 23 estudiantes por maestro en CINE1, 18 alumnos por docente en CINE2 y 15 en CINE3. Se constata, asimismo, una gran variación entre países. Es así como, tomando el caso de CINE1, la fluctuación va de 8 alumnos/docentes en Bermudas hasta 33 en Honduras y El Salvador.

Países como Colombia, Guatemala y México destacan por estar sobre el promedio regional con 28 alumnos/docente en CINE1, mientras que Argentina y Trinidad y Tobago están bajo el promedio regional con 17 alumnos/docentes en dicho nivel. Es importante destacar que estas relaciones no muestran las diferencias que se producen al interior de los países en relación a la cantidad de alumnos por curso dependiendo de áreas urbanas o rurales. Por ejemplo, en México algunas escuelas urbanas tienen grupos de 50 niños por aula mientras que en escuelas rurales multigrados pueden ser menos de 10 alumnos.

Recientes estudios sobre la población docente en países de América Latina y el Caribe revelan la heterogeneidad del cuerpo docente y captan diferencias y recurrencias en el nivel regional que contribuyen a la identificación del tipo de intervenciones que serían más pertinentes según los perfiles sociodemográficos y laborales, las experiencias formativas, los contextos de desempeño y el momento de la trayectoria profesional de los subgrupos⁹.

En algunos países como Argentina y Chile, entre otros, que se encuentran en una fase de “transición demográfica avanzada”, la amplia cobertura en primaria y secundaria y el envejecimiento de su población y, consecuentemente, la disminución del número de niños y niñas en edad de asistir a la escuela demandarán tasas moderadas de reposición de los docentes (CELADE-CEPAL, 2000; Cumbres de las Américas, 2011). No obstante, en Argentina se prevé insuficiencia de docentes graduados en ocho provincias especialmente en el nivel secundario. En cambio, en un segundo grupo de países que se encuentran en “plena transición demográfica”, entre los que figuran Brasil, Colombia, México, Perú y Trinidad y Tobago, se requerirán nuevos ingresos a la profesión docente para alcanzar la meta de cobertura universal en secundaria y para mejorar los servicios educativos en la primaria. En los países que se encuentran en situación de “transición demográfica moderada” (Guatemala, por ejemplo), e “incipiente” como Bolivia y Haití, se necesita aumentar el número de maestros en enseñanza primaria. Finalmente, Trinidad y Tobago, entre otros países, demandará docentes para atender el nivel de primera infancia.

Al mismo tiempo, en algunas naciones es posible anticipar un cambio generacional en el cuerpo docente en el mediano plazo. Por ejemplo, en el caso de México, casi las dos quintas partes de los profesores de educación básica han ingresado al servicio hace menos de diez años y tienen menos de 35 años. Por otra parte, más de la cuarta parte cumple con los requisitos para jubilarse. Se ha concluido que, en un plazo de alrededor de una década, se producirá un recambio generacional que abre zonas de oportunidad novedosas (Ortega, 2011).

⁹ *En lo que sigue, se abordarán solo algunos de estos aspectos, específicamente, aquellos que tienen un especial interés para el diseño de políticas y programas.*

Según el Compendio Mundial de Educación 2010 de UNESCO, la edad de la población docente para cinco países, como se observa en el Cuadro N° 3, da cuenta de un mayor envejecimiento de la fuerza de trabajo docente del profesorado del nivel primario con 50 y más años en Chile y Jamaica, con un 39,7% y un 34,4%, respectivamente. Mientras, para Brasil y Argentina, este segmento alcanza para el mismo nivel solo al 13,1% y 15,9%, respectivamente.

En el mismo cuadro citado, respecto del nivel secundario, se observa que la proporción de docentes de mayor edad es muy superior en Chile que en Argentina y Brasil. Por otra parte, la proporción de docentes de enseñanza secundaria menores de 30 años es menor al 20%, salvo el caso de Trinidad y Tobago que tiene 24,2% y Jamaica con un 21,6% de maestros menores de 30 años en el nivel secundario. México y Perú no fueron incluidos en el Cuadro N° 3 por estar sin información en la tabla base.

CUADRO N° 3: EDAD DE LOS DOCENTES POR NIVEL ESCOLAR EN QUE TRABAJAN (2008)
(PAÍSES DEL PROGRAMA WEI* Y DE UOE**)

	CINE1 Nivel Primario %				
	menos de 30	30-39	40-49	50-59	más de 60
Argentina	14,4	41,6	28,0	12,8	3,1
Brasil	19,6	35,4	31,9	11,5	1,6
Chile ^(a)	13,4	21,6	25,3	29,1	10,6
Jamaica	16,7	30,9	18,0	28,7	5,7
Trinidad y Tobago ^(b)	8,4	36,9	25,6	26,9	2,3

	CINE2 Nivel Secundario Inferior %				
	menos de 30	30-39	40-49	50-59	más de 60
Argentina	16,2	35,0	30,0	14,7	4,0
Brasil	19,4	36,6	31,4	13,5	2,1
Chile ^(a)					
Jamaica	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
Trinidad y Tobago ^(b)	24,2	28,7	22,4	21,4	3,3

	CINE ₃ Nivel Secundario Superior %				
	menos de 30	30-39	40-49	50-59	más de 60
Argentina	13	31,3	32,4	17,9	5,3
Brasil	17,9	33,3	31,7	14,7	2,4
Chile ^(a)	13,7	26,4	28,8	23,7	7,4
Jamaica	21,6	32,4	20,7	21,4	3,9
Trinidad y Tobago ^(b)					

* Programa de Indicadores Mundiales de Educación

** La encuesta UOE recopila datos de países de ingresos altos y medios integrantes o aliados de la OCDE o Eurostat

(a) Los datos de CINE₁ incluyen a profesores del nivel CINE₂

(b) Información entregada por Ministerio de Educación de Trinidad y Tobago

► **Fuente:** *Elaboración propia basado en cuadro N° 22 Compendio Mundial de la Educación 2010: Instituto de Estadísticas de la UNESCO, Montreal.*

La distribución de los docentes por edad en el territorio puede variar en cada país. En general, los docentes mayores con más experiencia se concentran en las zonas urbanas y los más jóvenes con menos experiencia trabajan en zonas remotas o rurales (UNESCO UIS, 2006).

Como se sabe, la experiencia de los maestros, a su vez correlacionada con la distribución por edades, tiene un fuerte impacto en su desempeño, por lo que esta variable es clave para la construcción de las intervenciones en el ámbito del desarrollo profesional.

En cuanto a la formación inicial, se observan diferencias acerca de la proporción de docentes que poseen un título de educación terciaria. La tendencia apunta a que en un horizonte de mediano plazo, la totalidad de los miembros del cuerpo docente en la mayor parte de los países de la Región cumpla con esta condición.

El porcentaje promedio de docentes que cumple con requisitos nacionales de certificación para enseñar en el nivel de primaria era de un 74,6% en 2008, mientras que el promedio de profesores que cumple con dichos requisitos en educación secundaria para ese mismo año era de 64,4% (UNESCO-UIS, 2009). No obstante, dada la heterogeneidad de la formación inicial docente que será analizada más adelante, la titulación de los maestros y profesores en varios países no debe ser considerada necesariamente como garantía de una preparación suficiente.

En el Caribe Anglófono, los niveles de profesores titulados varían según el país, oscilando entre alrededor del 50% para todos los niveles en Belize y St. Kitts & Nevis, entre 60% y 80% en Barbados, entre un 80% y 90% en Trinidad y Tobago, y entre 90% y 100% en Bahamas (UNESCO UIS, 2006).

Un dato interesante sobre la jornada laboral de los docentes indica que el 28% de los docentes que enseñan en el sexto grado de educación primaria en la Región desarrolla una actividad laboral adicional a la enseñanza, lo que dificulta su disponibilidad para participar en actividades de la escuela o de perfeccionamiento (SITEAL, 2010). En Trinidad y Tobago se ha detectado también que la distancia entre la residencia del docente y su lugar de trabajo afecta la disponibilidad de actividades extracurriculares.

Es necesario tener presente, la diversidad del cuerpo docente en cuanto a los niveles escolares y especialidades, lo que conlleva diferencias de estatus, remuneraciones y de autopercepciones. Tales diferencias dan origen, en varios países, a denominaciones distintas: “educadores/as” para la educación inicial, “maestros/as” para enseñanza primaria y “profesores/as” para la educación secundaria (Tenti, 2009)¹⁰.

En cuanto a la percepción sobre la profesión, un estudio de Vaillant y Rossel (2006) sobre siete casos nacionales (Argentina, Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay), muestra que los maestros de estos países se sitúan entre un sentido vocacional o “misionero” y un rol más profesional entendido como de facilitador de los aprendizajes, más que de transmisor de cultura y conocimiento. Asimismo, Tenti (2009) señala la distinción histórica entre una concepción vocacional y una profesional de la función docente. Agrega que la complejidad creciente del trabajo docente y el crecimiento de los saberes científicos y tecnológicos necesarios para realizarlo con éxito, acentúan fuertemente las demandas de profesionalización debilitando el sentido vocacional.

Es una constante en la Región que los docentes perciben que, junto con aumentar las demandas de la sociedad sobre las escuelas, se asignan a los maestros y profesores múltiples tareas de cuidado, salud, alimentación, contención, orientación, prevención de drogas y alcoholismo, tareas que les dificulta concentrarse en las funciones propias de enseñanza, respecto de las cuales se les exige también el logro de mejores resultados (Falus y Goldberg, 2011). Entre las características actuales de la docencia pueden destacarse las relaciones pedagógicas interpersonales, el trabajo colectivo, y la capacidad para enfrentar y resolver problemas emergentes (Tenti, 2009).

El rol del docente tiende a cambiar en la sociedad actual al dejar de ser las escuelas el lugar exclusivo de transmisión de la cultura en tanto la irrupción de las nuevas tecnologías de la información en la vida cotidiana multiplican los canales de acceso al conocimiento. Este fenómeno, percibido a veces como una amenaza al rol del docente, constituye una oportunidad de profesionalización y un desafío de asumir el desarrollo de procesos cognitivos que habiliten a los estudiantes para la comprensión y asimilación de nuevos saberes, valiéndose de las herramientas tecnológicas (Falus y Goldberg, 2011).

Los docentes de la Región se autoadscriben a la clase media o media baja, exhiben patrones de consumo cultural de cierta precariedad y manifiestan una inconformidad con sus condiciones de trabajo aunque un nivel razonable de satisfacción con la profesión (Tenti, 2007a; Ortega, et ál., 2011). Esta última percepción es distinta entre los docentes mexicanos que reportan, independientemente de los años en servicio, mayor

¹⁰ Cabe señalar que en este informe se utilizan indistintamente los términos “docentes, maestros, profesores y educadores”.

satisfacción profesional que al inicio de sus carreras y aprecio por sus condiciones salariales y contractuales.

Un estudio referido a Chile, aunque probablemente refleje una realidad más amplia, señala que los docentes se autoperciben como una profesión de bajas remuneraciones, con un trabajo agobiante y sin el tiempo necesario para planificación, preparación de materiales, evaluación, superación profesional, trabajo en equipo, atención de estudiantes y sus familias, entre otras actividades adicionales a la enseñanza en el aula (Bellei y Valenzuela, 2010).

1.3 Características de las organizaciones docentes en la Región

Las organizaciones gremiales o sindicales del magisterio surgieron en América Latina durante la década del veinte del siglo pasado, ampliándose en las tres décadas siguientes durante la etapa de consolidación de los sistemas educativos nacionales. El surgimiento de dichas organizaciones tiene como antecedente la creación de organizaciones mutuales y también de orientación pedagógica que, en varios países de la Región, existieron desde las últimas décadas del siglo XIX.

Otra ola de creación de sindicatos docentes corresponde a las décadas de 1960 y 1970, asociadas con una etapa de confrontación y/o resistencia sindical frente a acciones represivas del Estado. A menudo, los sindicatos surgidos durante esta etapa se nutrieron del vínculo con las experiencias de radicalización política. Un caso característico de un sindicato fuertemente asociado en su origen con la radicalización política es el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP), fundado en 1972 (Degregori, 1990). En Argentina, Brasil, Chile y Uruguay los sindicatos docentes existentes reconstituyeron parte de su identidad en la lucha contra las dictaduras militares de los años setenta y ochenta.

Durante la década de 1980, la experiencia sindical docente se expresó en amplias movilizaciones en varios países, marcadas por los conflictos salariales en un contexto de crisis fiscal y recesión económica (Gindin, 2009). Entre fines de la década de 1980 y comienzos de la década de 1990, se produjo la creación de nuevas confederaciones de sindicatos de nivel municipal o subnacional, no contenidos por organizaciones nacionales ya existentes. Este es el caso de la Confederación de Educadores Argentinos (CEA) y de la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) de Brasil, ambas fundadas en 1990.

A diferencia de la tendencia predominante en América Latina, las organizaciones docentes en el Caribe se estructuraron como asociaciones profesionales (Palamidessi y Legarralde, 2006). Es el caso de Jamaica con la creación de la *Jamaica Teacher's Association* (JTA), en 1964; de la Asociación Dominicana de Profesores (ADP), en 1970; y de la *Trinidad and Tobago Unified Teachers' Association* (TTUTA), en 1979. Las organizaciones de los países de América Central se conformaron como sindicatos (Honduras y Guatemala). En el caso de Costa Rica, sus dos asociaciones profesionales, la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) y la Asociación de Profesores de

Segunda Enseñanza (APSE) –fundadas respectivamente en 1943 y 1955– siguieron el modelo de los sindicatos docentes.

Vinculado con la magnitud y la complejidad de los países y de las administraciones estatales, es posible encontrar en América Latina y el Caribe desde pequeñas organizaciones con escasa capacidad de presión y movilización, hasta grandes sindicatos que se constituyen en actores sociales y políticos determinantes. Entre los casos nacionales considerados, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) de México es el más numeroso de América Latina con 1.500.000 de afiliados. El sindicato con menor cantidad de afiliados (10.700) es el TTUTA de Trinidad y Tobago.

En el caso de los sindicatos, el número de miembros de la organización debe ser analizado en relación con el total de docentes. Según se indica en el Cuadro N° 4, los porcentajes de afiliación tienen una alta variación entre los países, alcanzando un nivel muy elevado en México.

El nivel de sindicalización varía históricamente, como en el caso del SUTEP de Perú que ha registrado una proporción decreciente de docentes sindicalizados en las últimas tres décadas (Zegarra y Ravina, 2003).

Sindicatos, colegios y asociaciones profesionales

En América Latina y el Caribe es posible encontrar organizaciones docentes que adoptan la forma de sindicatos o la de asociaciones o colegios profesionales.

Los sindicatos docentes son organizaciones sin fines de lucro cuyo objetivo es organizar y representar a los docentes (tanto afiliados como no afiliados) para la defensa de sus intereses individuales y colectivos, sobre todo en lo referente a las condiciones de trabajo y el salario, pero también en relación con la implementación de políticas educativas (Vieira Ferreira, 2010).

Por su parte, las asociaciones profesionales son organizaciones centradas en la representación de los intereses de sus miembros en tanto profesionales. En ese sentido, las asociaciones profesionales tienden a considerar que sus asociados disponen de un conocimiento especializado, ejercen un control autónomo de su trabajo y comparten normas éticas sobre su tarea.

Los colegios profesionales son organizaciones con reconocimiento oficial, integradas por profesionales con la finalidad de ordenar el ejercicio de una profesión, a la vez que defienden los intereses de sus colegiados. Dentro de esta categoría, el Colegio de Profesores de Chile constituye un caso particular. Fue creado en 1974 a través de un decreto de la dictadura de Augusto Pinochet en reemplazo del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTE), disuelto tras el Golpe Militar de 1973 (Pérez y Sandoval, 2008). Su desarrollo posterior, sin embargo, le ha permitido ejercer una representación autónoma del colectivo docente –con características de sindicato– sin renunciar al formato de una asociación profesional (Weinstein, 2006)¹¹.

¹¹ Los sectores docentes democráticos opositores a la dictadura, primero, crearon sus propias organizaciones (AGECH) y luego aprovecharon brechas de democratización del Colegio de Profesores para ganar su directiva en elecciones abiertas.

CUADRO N° 4: TIPOS DE ORGANIZACIONES DOCENTES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NÚMERO DE AFILIADOS Y PORCENTAJE DE SINDICALIZACIÓN/AFILIACIÓN

País	Sindicatos nacionales ^(a)	Asociaciones profesionales	Colegios profesionales	Afiliados aprox.	Porcentaje de sindicalización ^(b)
Argentina	Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP)			s/i	
		Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET)		s/i	s/i
	Unión de Docentes Argentinos (UDA)			s/i	
	Confederación de Educadores Argentinos (CEA)			s/i	s/i
	Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA)			286.365 ^(c)	48,6
Brasil	Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)			949.629 ^(c)	44,2
Bolivia	Confederación Nacional de Maestros de la Educación Rural de Bolivia (CONMERB)			s/i	
	Confederación de Trabajadores de la Educación Urbana de Bolivia (CTEUB)				
Chile			Colegio de Profesores de Chile	71.982 ^(d)	53,3
Colombia	Federación Colombiana de Educadores (FECODE)			270.000 ^(e)	73,8

Costa Rica	Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense (SEC)			21.000 ^(f)	
		Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE)		21.000 ^(f)	
		Asociación Nacional de Educadores (ANDE)		45.000 ^(f)	
			Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (COLYPRO)	25.000 ^(f)	
Ecuador	Unión Nacional de Educadores (UNE)			s/i	
El Salvador	Sindicato de Maestros de la Educación con participación de las comunidades. (SIME-DUCO)	Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES)		s/i	
Guatemala	Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala (STEG)			s/i	
	Asamblea Nacional del Magisterio (ANM)				
	Sindicato de Maestros de Guatemala (SMG)				
Honduras	Federación de Organizaciones Magisteriales de Honduras (FOMH)		Colegio de Profesores de Educación Media de Honduras (COPEMH)	s/i	
			Colegio Profesional de Superación Magisterial Hondureño (COLPROSUMAH)		

Jamaica		Teacher's Association (JTA)		s/i	
México	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)			1.500.000	129,2
Panamá		Asociación de Profesores de la República de Panamá (APRP)		s/i	
Paraguay	Federación de Educadores del Paraguay (FEP)			s/i	
	Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay (OTEP)				
	Unión Nacional de Educadores - Sindicato Nacional (UNE-SN)				
Perú	Sindicato Único de Trabajadores (SUTEP)			145.000 ^(g)	41,9
			Colegio de Profesores del Perú (CPPE)	s/i	s/i
Rep. Dominicana		Asociación Dominicana de Profesores (ADP)		s/i	
Trinidad & Tobago		Trinidad & Tobago Unified Teachers' Association (TTUTA)		10.700 ^(h)	73,3
Uruguay	Federación Uruguaya del Magisterio (FUM)			s/i	
	Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES)				
Venezuela	Federación Venezolana de Maestros (FVM)			s/i	

- (a) En algunos países existen organizaciones sindicales con reconocimiento oficial dentro de municipios y/o Estados, pero no tienen carácter nacional.
- (b) Los datos de número de docentes utilizados para calcular los porcentajes de esta columna fueron extraídos de las tablas N°3 y N°6 del Compendio Mundial de la Educación 2010: Instituto de Estadísticas de la UNESCO, Montreal. No obstante, el porcentaje de sindicalización puede tener cierta distorsión, sea por la presencia en algunos sindicatos de trabajadores no docentes y/o de docentes jubilados. Ello puede explicar porcentajes superiores al 100% como se señala para México.
- (c) Gindin (2009)
- (d) Profesores activos a nivel nacional afiliados al Colegio (Campaña 2009-2010).
- (e) “Quiénes somos”, www.fecode.edu.co Última consulta: 23/05/11.
- (f) Vargas Salazar (2008)
- (g) Zegarra y Ravina (2003)
- (h) Página web de la TTUTA: www.ttuta.org Última consulta: 23/05/2011

► **Fuente:** *Elaboración propia a partir de trabajo de Palamidessi y Legarralde, 2011.*

Entre las características de los gremios docentes de la Región, destaca una apertura internacional tanto a nivel latinoamericano como mundial. En este sentido, la historia de asociación regional tiene su origen en 1928 con el primer Congreso de Maestros de América, celebrado en Buenos Aires. En la actualidad, un elevado número de organizaciones docentes de la Región se encuentra afiliado a dos importantes asociaciones internacionales de educadores. Es así como 16 sindicatos o gremios docentes nacionales pertenecen a la Internacional de Educación (IE). Por otra parte, 13 organizaciones, muchas de las cuales coinciden con las anteriores, pertenecen a la Confederación de Educadores Americanos (CEA).

La organización y la acción de los sindicatos se inscriben en el contexto de las regulaciones y prácticas de representación de intereses de los docentes como trabajadores. Las asociaciones profesionales, en cambio, enfatizan la condición profesional de los maestros y profesores (Fernández, 2001). El repertorio esperable de acciones de diálogo y/o confrontación de ambos tipos de organizaciones sería, en principio diferente, así como las funciones que esas organizaciones podrían ejercer.

La diferencia entre sindicatos y asociaciones o colegios profesionales pone en juego, entonces, mecanismos diferentes de representación e integración generando distintas formas de constitución de la identidad docente (Vieira Ferreira, 2007). Los valores, saberes y sentidos que se movilizan cuando los docentes son interpelados en su condición de “trabajadores” promueven integración en torno al reconocimiento de la unidad y homogeneidad del cuerpo docente, en tanto que la interpelación en términos de “profesionales” enfatiza las temáticas relativas a la autonomía, la responsabilidad por el desempeño y sus resultados, y la posesión de un conocimiento especializado. De algún modo, las políticas educativas, tanto a nivel mundial como latinoamericano, convergen con las declaraciones de las organizaciones docentes en la dirección de procurar la profesionalización de los educadores aun cuando existan distintas interpretaciones de este término, desde las dimensiones más técnicas hasta las más críticas y reflexivas.

En las etapas iniciales de estas organizaciones, la distinción entre sindicatos docentes y asociaciones profesionales tuvo incidencia en el tipo de recursos dominantes que

movilizaban como actores de la política educativa. En el caso de los sindicatos docentes, fue frecuente que hicieran uso de su capacidad de movilización a través de prácticas de confrontación como la huelga. Por su parte, las asociaciones profesionales, generalmente, privilegiaron el uso de recursos de conocimiento y prácticas de negociación consistentes con su identidad profesional (Palamidessi y Legarralde, 2006). Sin embargo, en las últimas décadas, es posible ver una convergencia creciente entre sindicatos docentes y asociaciones profesionales en relación con el tipo de recursos que ponen en juego como actores de política educativa. Algunos sindicatos han creado institutos de investigación para disponer de mejor información en los procesos de negociación, como el Instituto de Investigaciones Marina Vilte de la CTERA en Argentina; el Instituto de Formación y Desarrollo Docente de Derrama Magisterial (INFODEM), vinculado al SUTEP de Perú; o bien cuentan con equipos de investigadores como el SNTE de México. Por su parte, las asociaciones profesionales de algunos países se han integrado en centrales y confederaciones sindicales nacionales, como el Colegio de Profesores de Chile —miembro de la Central Unitaria de Trabajadores— y también han utilizado el recurso de las huelgas y movilizaciones.

En tal sentido, en función de la convergencia tendencial entre el carácter sindical y el carácter profesional asociado a la identidad de origen de los colegios o asociaciones, se puede afirmar que la acción de las organizaciones docentes de la Región contiene y articula —en forma variable— tres elementos: a) la negociación y lucha por mejoras en los niveles salariales, en los derechos laborales y en las condiciones de trabajo; b) la discusión político-pedagógica/educativa y la búsqueda de mayor reconocimiento y legitimidad social de la actividad docente; c) la disputa por la participación en los procesos de toma de decisiones, tanto en los marcos del sistema educativo como en el juego político societal.

En cada caso nacional, coexisten distintos niveles de organizaciones docentes. La conformación de organizaciones de distinto grado, por lo general, está relacionada con la estructura del Estado y con los niveles nacionales o subnacionales de gobierno educativo. La titularidad de las relaciones laborales de los docentes, en distintos momentos históricos de los sistemas educativos, tuvo como correlato la creación de sindicatos de distinto grado y escala. Los países unitarios o con una titularidad de las relaciones laborales de los docentes concentradas en el nivel nacional —como México— tuvieron como correlato la conformación de sindicatos nacionales que concentraban el papel de negociación salarial o de mejores condiciones de trabajo.

En otra perspectiva, se pueden reconocer dos modelos de organización o coordinación de las organizaciones docentes en la Región: a) sindicatos docentes integrados en confederaciones (CTERA y CEA en Argentina y CNTE en Brasil); b) organizaciones de carácter nacional que tienen filiales en las jurisdicciones como, por ejemplo, algunas organizaciones de Argentina y Chile.

Por otra parte, es posible diferenciar entre organizaciones de escala nacional y ampliamente mayoritarias, como ocurre en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Trinidad y Tobago, y por otro lado, la situación de países que presentan una

dispersión de organizaciones que actúan con independencia, escasa coordinación entre sí o constituyendo alianzas coyunturales como en Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Paraguay.

CUADRO N° 5: MODELOS DE ORGANIZACIÓN O COORDINACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DOCENTES EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Organizaciones sindicales o colegios profesionales de escala nacional y ampliamente mayoritarios	Dispersión de organizaciones que actúan con independencia o escasa coordinación entre sí o constituyendo alianzas coyunturales
Argentina (CTERA)	Guatemala (STEG) (AMG) (SMG)
Brasil (CNTE)	Nicaragua (ANDEN) (CTE) (FTEM)
Chile Colegio de Profesores	El Salvador (ANDES) (SIMEDUCO)
Colombia (FECODE)	Paraguay (FEP) (OTEP) (UNE – SN)
México (SNTE)	
Perú (SUTEP)	
Trinidad & Tobago (TTUTA)	

► *Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de Palamidessi y Legarralde, 2011.*

El grado de democratización de las organizaciones sindicales docentes de América Latina también es variable. Un indicador clave del grado de democratización es la permanencia o la rotación de los mismos dirigentes en los cargos de conducción. En algunos casos, la permanencia de los mismos dirigentes en los cargos es de largo plazo y esa estabilidad facilita la concentración de atribuciones y poder. Estas situaciones son frecuentes en los países donde mantiene vigencia una relación corporativa entre el Estado y el sindicato¹². En otros casos, el mandato fundacional opositor —o asociado a acciones de resistencia frente a políticas coactivas o represivas del Estado— tendió a producir estructuras más horizontales y consensuadas de toma de decisiones. En Brasil y Argentina, los sindicatos exhiben la renovación periódica de la conducción como una característica distintiva valorada (Gindin, 2008). En estos casos, la disidencia interna se resuelve frecuentemente en niveles de representación local y tiene escasa incidencia en la conducción nacional de los sindicatos.

Por otra parte, el advenimiento de sociedades más complejas, diferenciadas y plurales ha hecho emerger de modo incipiente una diversidad de intereses en los colectivos

¹² En México, el SNTE cuenta con un Comité Ejecutivo Nacional que tiene la atribución de establecer las fechas en que se convoca a los congresos seccionales, en los que se produce la renovación de la representación de las secciones. Esta atribución le permite al Comité Ejecutivo Nacional regular la apertura o cierre de la renovación de autoridades locales y, por lo tanto, mantener bajo control su base de legitimación. Dada esta situación, las corrientes de oposición interna del sindicato, como la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, son impulsadas a actuar de hecho como una organización diferenciada (Gindin, 2008).

docentes que no exceden, en muchos casos, las instancias de representación de los sindicatos tradicionales. Así, junto con los tradicionales sindicatos y asociaciones profesionales, la pluralización social y cultural ha dado lugar a asociaciones, redes y grupos de docentes que agrupan a distintos sectores del colectivo docente: a) organizaciones que agrupan a docentes en torno de las disciplinas que se enseñan, tales como la Asociación Nacional de Profesores de Matemática de México (ANPM) o la Asociación Nacional de Profesores de Geografía de Uruguay (ANPG); b) organizaciones vinculadas a la investigación y reflexión sobre la enseñanza, tales como la Red de Investigación Participativa Aplicada a la Renovación Curricular de Argentina (REDIPARC) o la Expedición Pedagógica de Colombia.

En esta dirección, cabe mencionar que algunas organizaciones docentes como FECODE de Colombia y Colegio de Profesores de Chile han desarrollado importantes iniciativas de movimientos pedagógicos que tienen por finalidad contribuir a la reflexión y al desarrollo profesional de los docentes a la vez que generar propuestas de cambios en el ámbito pedagógico y curricular.

En síntesis, las formas organizativas que predominan son los sindicatos y las asociaciones profesionales. A su vez, estas organizaciones adoptan formas de gobierno que van desde asambleas y conducciones con renovación periódica hasta dirigencias con una gran acumulación de poder y escasa integración de la disidencia interna. El tamaño, el nivel de sindicalización y el grado de consolidación de esas organizaciones docentes también pueden ser extremadamente variables. Asimismo, la agenda de demandas y reivindicaciones de las organizaciones sindicales docentes puede ser agrupada en tres temas: temas económico-corporativos, como la mejora del salario, las condiciones de trabajo, los estatutos y otras normas reguladoras del trabajo docente; temas políticocorporativos, como la participación en procesos de toma de decisiones de las políticas educativas y escolares; y temas político-ideológicos, como el cuestionamiento a las orientaciones ideológicas generales de la política educativa o de la orientación general de un gobierno (Palamidessi y Legarralde, 2006).

II Formación inicial docente

2.1 Características de los sistemas de formación inicial en la Región

La base institucional de la formación docente en América Latina deriva de sus orígenes en las Escuelas Normales establecidas a lo largo del siglo XIX en todos los países estudiados, de las cuales permanecen algunas instituciones. Paralelamente a esta base institucional, y con el fin de atender a una creciente población para el nivel secundario, se originan instancias universitarias de formación docente, eventualmente facultades de educación. Esta base universitaria no tiene la misma presencia en todos los países estudiados, pero constituye un sector importante de la formación docente, especialmente para el nivel secundario, donde tiene una participación mayoritaria.

Inicialmente, tanto en América Latina como en el Caribe Anglófono, la formación docente para el nivel primario ocurría en instituciones de nivel secundario. Esto comenzó a cambiar progresivamente desde fines de los años sesenta, pero con más fuerza a partir de fines de los ochenta en lo que se ha llamado la “terciarización” de la formación docente de nivel primario. Este proceso aún no se completa, en la medida en que Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Surinam mantienen un sistema de formación normalista de nivel secundario. No obstante, en estos últimos países existe una tendencia a transitar hacia el nivel terciario junto con la introducción de programas para calificar a los docentes “empíricos”, es decir, sin formación pedagógica superior.

Instituciones formadoras

Actualmente se pueden distinguir cuatro tipos de instituciones:

1. Las universidades que, a través de facultades de educación u otras unidades académicas, forman docentes en algunos países para todo el sistema escolar y en otros exclusivamente para la educación secundaria. Estas instituciones realizan también investigación y extensión educativa.
2. Universidades Pedagógicas: En el tránsito de las instituciones formadoras de docentes a nivel terciario, algunos países crearon Universidades Pedagógicas como una estrategia para mejorar la formación inicial y permanente de los docentes, fortalecer la investigación académica como un medio para resolver problemas educativos y servir a la vez como referente cultural en las sociedades donde se desempeñan. Entre las más importantes de estas instituciones, se encuentran la Universidad Pedagógica Nacional de México (1978), la Universidad Pedagógica Nacional de Colombia (1955), la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán de Honduras (1989), la Universidad Pedagógica Experimental Libertador de Venezuela (1983) y la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación de Chile (1986).
3. Institutos Pedagógicos Superiores (Institutos Normales Superiores o Institutos Superiores de Educación): instituciones de nivel terciario no universitario. Pueden o no tener su origen en Escuelas Normales, y suelen ser dependientes, administrativa y/o académicamente, de los Ministerios o de los respectivos gobiernos estatales

o provinciales. Estas instituciones forman docentes, en algunos países, para todo el sistema escolar y en otros, exclusivamente para la educación inicial y primaria. En algunos casos, este tipo de instituciones desarrolla actividades académicas propiamente universitarias.

4. Escuelas Normales: instituciones de educación secundaria cuyo propósito es la formación de maestros de educación primaria y, en algunos casos, de educación preescolar. Usualmente son dependientes, académica y administrativamente, de los Ministerios o Secretarías de Educación.

En el Caribe Anglófono, la formación docente se inició en la tercera década del siglo XIX con el primer *Teachers College* en Jamaica, siendo su forma de trabajo equivalente a las predominantes Escuelas Normales de América Latina. La formación docente más institucionalizada en el Caribe Anglófono solo comenzó a ofrecerse en el periodo de postguerra (Richardson, 2005). Actualmente, existen los *colleges* que ofrecen principalmente formación terciaria para el nivel inicial, CINE1 (primaria) y CINE2 (secundaria inferior), y por otra parte, las universidades o *university colleges*, que cubren todos los niveles del sistema escolar, incluyendo programas concurrentes que otorgan el grado de *Bachelor in Education* y programas consecutivos para el nivel secundario superior dirigido a graduados universitarios que otorgan el *Diploma in Education*.

El Cuadro N° 6 muestra el carácter institucional de la formación docente en los países estudiados en este trabajo, según si se realiza en instituciones de nivel secundario, terciario no universitario o universitario.

CUADRO N° 6: FORMACIÓN DOCENTE INICIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DEPENDENCIA INSTITUCIONAL

<i>Nivel de la formación docente inicial</i>				
Nivel escolar	Secundaria	Principalmente terciaria, no universitaria	Institutos Superiores y Universidades	Principalmente universitaria
Inicial	Guatemala	Argentina, México, Perú	Colombia, Caribe Anglófono	Brasil, Chile
CINE ₁ (Primaria)	Guatemala	Argentina, México, Perú	Colombia, Caribe Anglófono	Brasil, Chile
CINE ₂ (Secundaria inferior)		México	Argentina, Perú, Caribe Anglófono	Brasil, Chile, Guatemala, Colombia
CINE ₃ (Secundaria superior)			Argentina, Perú	Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México*, Caribe Anglófono

*Los profesores de bachillerato (CINE₃) no tienen una formación para la docencia y generalmente son egresados de carreras universitarias diversas.

► Fuente: Elaboración propia según información de países.

Por otra parte, cabe destacar el crecimiento de la formación docente a distancia en Brasil, Colombia y el Caribe Anglófono, entre otros. Sin embargo, no es claro cuán eficaces son los programas a distancia. Respecto a la experiencia brasileña, Gatti y Sá Barretto (2009) manifiestan preocupación por el modo en que se ofrece este tipo de formación impartida por la Universidad Abierta de Brasil. Entre otras dificultades, se advierten las menores exigencias académicas, la falta de socialización cultural y la débil preparación para la interacción personal, decisiva en los niveles de educación inicial y básica (Gatti et ál., 2011). Igual preocupación se observó en Chile, a fines de la década de 1990 e inicios de la de 2000, respecto a un crecimiento explosivo de cursos de formación docente a distancia, lo que movió a las autoridades a utilizar medidas para neutralizarla, estimulando así el cierre de estos programas.

Finalmente, en varios países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) se encuentra en desarrollo el modelo Teach for America, iniciativa surgida en Estados Unidos que busca reclutar buenos graduados universitarios con el fin de que ejerzan la docencia en escuelas que atienden sectores de pobreza. Este modelo consiste en proporcionar una formación pedagógica mínima para enseñar en el aula a los graduados interesados (generalmente cursillos de verano) y acompañamiento en el aula. La iniciativa en Estados Unidos e Inglaterra ha sido resistida por instituciones de formación docente y sus académicos, considerándola una forma de desprofesionalizar la docencia (Zeichner, 2010). En la Región no se observa resistencia, porque la cobertura es muy baja, pero es posible que se constituya en un factor de conflicto en el futuro.

Duración de los estudios

En cuanto a la duración de estudios, hay importantes variaciones que van desde cuatro a cinco años para todos los niveles, como es el caso de Argentina, Chile, México, Perú y de tres o más años en Brasil. La preparación para el nivel inicial y CINE1 en las escuelas normales colombianas es de dos años, mientras que las licenciaturas universitarias exigen cinco años de estudios. En el caso de Guatemala, la preparación para el nivel inicial y CINE1 oscila entre 3 y 4 años (esto porque no todas las instituciones han modificado el sistema según lo requerido por las políticas existentes), mientras que para la formación secundaria existen dos tipos de programas con duración diversa: de profesorado, de 3 años, y de licenciatura, de 5 años. Como se puede observar en el Cuadro N° 7, la tendencia general es hacia una mayor duración de los estudios para la formación de los profesores secundarios.

Con respecto al Caribe Anglófono, la situación es variable dependiendo del tipo de certificación para el que se prepara. La menor duración de estudios corresponde al *Certificate in Teaching* o *Certificate in Education* que generalmente es de dos años, pero se encuentra en proceso de cambio. Los *Diplomas in Teaching* duran tres años y los *Associate Degrees* si bien duran dos años, pueden constituir el primer tramo del programa de cuatro años que conduce a un *Bachelor in Education* (ofrecido por las universidades). Finalmente, existe el *Diploma in Education*, que otorgan los programas consecutivos que preparan profesionalmente a graduados universitarios.

CUADRO N° 7: DURACIÓN DE ESTUDIOS EN FORMACIÓN DOCENTE INICIAL EN SIETE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

PAÍSES	INICIAL	CINE ₁	CINE ₂	CINE ₃
Argentina	4 - 5	4 - 5	4 - 5	4 - 5
Brasil	3 ó +	3 ó +	3 ó +	3 ó +
Chile	4 - 5	4 - 5	4 - 5	4 - 5
Colombia	2 - 5	2 - 5	5	5
Guatemala	3 - 4	3 - 4	3 - 5	3 - 5
México ^(a)	4 - 5	4 - 5	4 - 5	-
Perú ^(b)	5 - 6	5 - 6	5 - 6	5 - 6
Trinidad y Tobago	1 - 2	1 - 2	1 - 2	1 - 2

(a) los profesores de bachillerato (CINE₃) no tienen una formación para la docencia y generalmente son egresados de carreras universitarias diversas.

(b) Algunos estudiantes de los Institutos Superiores Pedagógicos realizan estudios complementarios en la universidad de 1 a 2 años adicionales para acceder al grado académico de bachiller.

► Fuente: Elaboración propia en base a información de los países.

Demandas cuantitativas al sistema

En el marco de las demandas cuantitativas de los sistemas educacionales, así como de la disponibilidad de suficientes profesores para cumplir las Metas del Milenio¹³, es interesante advertir que hay varios países en que se estima que la oferta es muy superior a las necesidades, lo que se expresa en desempleo de profesores egresados de las instituciones de formación, especialmente en el nivel primario y secundario inferior. El problema ha sido calificado como extremo en el caso de Perú, con la excepción en educación bilingüe intercultural, matemáticas y ciencias, y como posiblemente problemático en el caso de México, salvo para las zonas rurales y de población indígena. Si bien en algunos países de la Región, los programas de formación han experimentado en los últimos años una expansión significativa, los estudios de oferta y demanda de docentes no son concluyentes, al considerar los procesos de crecimiento de la matrícula escolar así como los cambios de las políticas educativas que pueden incidir en requerimientos de horas docentes (relación alumnos/docente; proporción de horas lectivas en los contratos docentes; extensión de la jornada escolar, etc.). Asimismo, pueden producirse situaciones como las mencionadas para Brasil donde muchos de los egresados de la formación de profesores no se encuentran ejerciendo la docencia, generando problemas para satisfacer la demanda (Gatti et ál., 2011).

Una situación diferente experimenta Guatemala, en términos de necesidades de formación, pues la cantidad de profesores titulados o con la certificación correspondiente

¹³ Las Metas del Milenio firmadas por los presidentes y jefes de Estados de 189 países en 2000, incluyen el compromiso de lograr la enseñanza primaria universal al año 2015.

no alcanza el 50% en los cursos de 3° y 6° grado estudiados por el SERCE (2008). Esta situación podría agudizarse al enfrentar el desafío de ampliación de cobertura en la educación inicial y secundaria.

Por otra parte, la oferta de profesores en la mayoría de los países es insuficiente para las especializaciones científicas del nivel secundario. En el caso de Trinidad y Tobago existe sobreoferta en las disciplinas académicas, pero hay escasez en Artes Visuales y Escénicas, Educación Física y Técnico Profesional.

Orientaciones curriculares

Respecto de las orientaciones y los contenidos curriculares de los programas de formación, si bien no se cuenta al momento con un estudio comparado, existen estudios sobre algunos países que muestran tendencias concordantes sobre sus falencias. Por ejemplo, en Brasil se observa una gran diversidad en los currículos de formación de los distintos programas, a pesar de existir lineamientos curriculares nacionales, que no siempre se observan, en un contexto donde el 68% de las matrículas de licenciatura en pedagogía se encuentra en instituciones privadas. Además el contenido de los programas es considerado fragmentario y disperso en los programas de preparación para la educación primaria con poco énfasis en lo requerido para enseñar en las aulas especialmente en las áreas de contenido disciplinario. Se destaca la dificultad de concretar la articulación entre formación teórica y práctica y el escaso énfasis en aspectos metodológicos de la enseñanza (Gatti y Sá Barreto, 2009; Gatti et ál., 2011).

Un estudio de Colombia, realizado algunos años atrás (Calvo et ál., 2004), hace notar la existencia de una gran cantidad de cursos en la formación normalista, la que interfiere con el aprendizaje de los aspectos centrales, necesarios para enseñar los contenidos del currículo escolar y el uso de estrategias didácticas apropiadas.

Estudios sobre la formación docente en Perú destacan la carencia de un enfoque intercultural y de formación crítica, así como las limitaciones en la capacidad didáctica en general. Asimismo, existen instituciones de formación docente que trabajan hasta con tres currículos diferentes de formación, lo que da cuenta de la falta de continuidad de las políticas, pero también del enorme énfasis depositado en el currículum como eje del cambio para mejorar la calidad de la formación (Oliart, 1996; Montero et ál., 2005; Ames y Uccelli, 2008).

Por otro lado, el estudio internacional IEA TEDS-M sobre el conocimiento de los futuros profesores chilenos de este nivel, mostró que tenían un nivel bastante más bajo de conocimiento y didáctica de las matemáticas que aquellos de otros quince países participantes en el estudio (Ávalos y Matus, 2010). Asimismo, en la prueba nacional "Inicia" aplicada en Chile en el año 2010 a estudiantes que egresan de las carreras de pedagogía de educación básica, estos lograron en promedio solo un 51% de respuestas correctas referidas a conocimientos disciplinarios que se enseñan en el nivel primario (CINE1).

En todo caso, es preciso distinguir la formación de los maestros de educación primaria y de secundaria. En el primer caso, predomina una formación pedagógica junto a una formación disciplinaria elemental sin especialización, aunque existen algunas experiencias recientes que están incorporando especializaciones disciplinarias para la formación de docentes de educación primaria. En el caso de la formación del profesor de educación secundaria sí se imparte una formación especializada de contenidos disciplinarios, generalmente en programas concurrentes y excepcionalmente de carácter consecutivo, sin embargo, se aprecian debilidades en la formación pedagógica.

Por otra parte, hay ciertas falencias en la formación docente que han sido compartidas en encuentros de especialistas de la Región, como: desarrollo de habilidades y actitudes pertinentes para la práctica profesional; formación en ámbitos como valores ciudadanos; conocimiento de lenguas extranjeras; formación para las competencias del mundo global y la apropiación y uso pedagógico de TIC y, en general, la escasa articulación con las reformas curriculares¹⁴. En relación a este último punto, en Chile se produjo una definición de estándares para el uso de las tecnologías en la formación inicial (MINEDUC, UNESCO, ENLACES, 2008), sin embargo, no es claro el efecto que pueda haber tenido esta propuesta en los procesos formativos de las instituciones (Claro et ál., 2011).

Regulación de los programas de formación

Si bien históricamente en la Región ha predominado una formación docente de carácter estatal, el crecimiento de la oferta privada ha generado una amplia y heterogénea gama de programas de formación docente con escasa regulación. Pero, aun cuando se trate de instituciones estatales, igualmente se constatan brechas entre la formación inicial, las reformas curriculares y los contextos escolares. Por tal motivo, en línea con tendencias internacionales, varios países están incursionando en la elaboración de referentes o estándares de contenidos y de desempeño para la formación inicial docente asociándolos a emergentes pruebas de egreso.

En la misma dirección, en la mayoría de los países analizados, existen sistemas de acreditación para las instituciones con distintas modalidades y consecuencias. En el caso de Perú, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria (CONEACES) ha trabajado en la fijación de estándares y criterios de evaluación para la acreditación de las instituciones superiores de formación docente, sin embargo, la implementación de estas regulaciones se ha retrasado (Cuenca, 2011). Chile tiene un sistema de acreditación obligatoria para las carreras de pedagogía, pero la legislación no impide el funcionamiento de estas en caso de no obtener la acreditación, sino que solo les impide obtener financiamiento público, sanción que es poco relevante para las instituciones privadas. En Brasil, la acreditación es administrada por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES). Esta institución tiene tres componentes principales: la evaluación de las instituciones, de los cursos y del desempeño estudiantil. El SINAES evalúa todos

¹⁴ *Conclusiones Grupo de Trabajo en Reunión Proyecto Estratégico Regional, Lima, julio 2011.*

los aspectos que giran en torno a estas tres áreas: docencia, investigación, extensión, responsabilidad social, rendimiento estudiantil, gestión institucional, cuerpo docente, instalaciones y otros¹⁵. Colombia tiene “acreditación previa”, requerimiento necesario para que opere una institución formadora, a través de un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior y, para el caso de los programas de formación ofrecidos por las escuelas normales superiores, cuenta con un proceso de verificación de calidad que permite al Ministerio de Educación Nacional otorgar la acreditación correspondiente. En el Caribe Anglófono hay agencias de acreditación que realizan una validación de los programas de formación docente como, por ejemplo, el Consejo de Acreditación de Trinidad y Tobago.

Los mecanismos de regulación comprenden, al menos, cinco ámbitos:

- a.** Requisitos de ingreso de candidatos para la formación docente: en México, se aplica un examen de conocimientos básicos y en Perú se adoptó una prueba única de ingreso a nivel nacional, pero solo válida para las instituciones no universitarias de formación¹⁶.
- b.** Autorización o acreditación previa para el funcionamiento de programas de formación inicial docente como ocurre en Colombia y Trinidad y Tobago a través de un Consejo de Acreditación, para el caso de la oferta privada.
- c.** Elaboración de un currículum nacional en el caso de México y la formulación de lineamientos curriculares básicos o marcos curriculares para toda la formación primaria y, en algunos casos, la secundaria (Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala y Perú).
- d.** Elaboración de estándares pedagógicos y disciplinarios: el Ministerio de Educación de Chile cuenta, desde el año 2012, con estándares nacionales de contenido para la formación de profesores de educación primaria y secundaria en las disciplinas de Lenguaje, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales¹⁷, como también para educación preescolar; en el Caribe Anglófono, según mandato del CARICOM (Mancomunidad del Caribe), se ha establecido un consejo encargado de la formación docente (*Caribbean Council for Teaching and Teacher Education*), el que a su vez ha formulado un conjunto de estándares para la formación inicial, que está en proceso de consulta entre los países miembros.
- e.** Regulación referida a la titulación o certificación de futuros profesores egresados de las instituciones de formación docente: varios países tienen esta potestad, y están además en proceso de determinar condiciones para el ingreso a la carrera docente. Estas condiciones comprenden diversas formas de acreditación del nivel de conocimientos y habilidades para la enseñanza que

¹⁵ <http://portal.inep.gov.br/superior-sinaes>

¹⁶ El informe del grupo de consulta de Perú señala que esta medida ha tenido muchos cuestionamientos y está actualmente en evaluación, debido a que ha producido un freno a la oferta de los Institutos Superiores Pedagógicos más que una mejora de la calidad en la formación docente del país.

¹⁷ Estos estándares fueron elaborados a petición del Ministerio de Educación por el Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) de la Universidad de Chile y el Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) de la Universidad Católica de Chile.

poseen los postulantes. Colombia ha regulado el ingreso a la carrera docente mediante una evaluación de aptitudes, competencias, experiencia e idoneidad docente, y un año de probación en el sistema educativo. México tiene un examen de ingreso al servicio docente diseñado y aplicado a nivel nacional por una entidad externa especializada, el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL). En Chile, se está aplicando un examen que mide conocimientos disciplinarios y pedagógicos (Prueba Inicia) basado en estándares, que actualmente es voluntario aunque un proyecto de ley en trámite propone convertir en obligatoria su aprobación para ejercer en la educación subvencionada con fondos estatales. En Brasil, existe el Examen Nacional de Desempeño de Estudiantes (ENADE) que se aplica a toda la enseñanza superior y que, para el caso de educación, mide conocimientos, habilidades y competencias de los futuros profesores al egresar. Sin embargo, las instituciones pueden adherir o no a dicho examen. En América Central, puede mencionarse el caso de El Salvador, donde se exige la aprobación de una prueba de Evaluación de Competencias Académicas y Pedagógicas (ECAP) como un requisito previo a la graduación.

Es menos claro, a partir de la documentación sobre la formación docente en estos países, si existen formas de monitoreo de los procesos de formación como serían, por ejemplo, análisis de resultados de formación, o exámenes de medio término en las instituciones formadoras, con la excepción del Caribe Anglófono, donde esta función se cumple a través de los *Joint Boards of Education*. Estos órganos tienen como función recomendar o aprobar el currículo de la formación docente, examinar y evaluar el progreso de los estudiantes, hacer recomendaciones y actuar como centros de información para promover cambio y excelencia en las instituciones formadoras (Richardson, 2005). Más recientemente, la Mancomunidad del Caribe ha establecido una nueva institución reguladora: el *Caribbean Council for Teaching and Teacher Education*.

CUADRO N° 8: FUNCIONES REGULADORAS DE LA FORMACIÓN INICIAL DOCENTE EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PAÍSES	Apertura y cierre instituciones y programas	Aprobación currículum	Examen especial de ingreso	Certificación egreso	Nombramiento formadores	Acreditación y monitoreo
Argentina		X		X ^(a)	X	
Brasil	X	X		X ^(b)		X
Chile				X ^(c)		X ^(d)
Colombia	X	X	X	X	X	X
Guatemala	X	X		X	X	X
México		X	X	X		
Perú ^(e)	X	X	X	X	X	X
Trinidad y Tobago	X	X		X		X

- (a) La certificación de los títulos docentes, de validez nacional, está a cargo de los Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD).
- (b) El examen nacional ENADE es voluntario para las Instituciones y no tiene carácter habilitante.
- (c) En el caso de Chile se encuentra en discusión el carácter habilitante de la actual prueba voluntaria al egresar.
- (d) Sistema voluntario para las instituciones y obligatorio para las carreras de pedagogías aunque la única consecuencia de no obtener la acreditación es el no acceso a fondos públicos.
- (e) La mayor parte de las regulaciones se aplica solo a los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) y no para las universidades.

► **Fuente:** *Elaboración propia en base a información de los países.*

Las relativamente amplias facultades reguladoras de los organismos estatales respecto de la formación inicial, que muestra el Cuadro N° 8, deben ser analizadas bajo el supuesto de que la mayoría de estas funciones se ejercen solo respecto de la oferta pública y no respecto de la oferta privada que es altamente incidente en muchos países. Una situación diferente es el caso de Perú, cuyas políticas regulatorias solo afectan a los Institutos Superiores Pedagógicos públicos y privados, pero no tienen injerencia en las universidades porque cuentan con la Ley de Autonomía Universitaria.

En relación a la formación de formadores, aun cuando existe poca investigación a nivel regional, datos del estudio IEA TEDS-M sobre los formadores que imparten cursos de matemática y didáctica de la matemática en 34 instituciones chilenas indican que la mayor parte de ellos tenía título de profesor y licenciatura, pero no magíster o doctorado. Por su parte, Ortega y Castañeda señalan que en México “en las escuelas normales, temas críticos, como la definición de las reglas para el ingreso, promoción y permanencia del personal académico, así como la definición explícita de los rasgos deseables que debe poseer el formador de formadores, han permanecido intocados”. Contrasta esta situación con la de universidades que demuestran mayor preocupación por el desarrollo profesional y la evaluación de sus académicos (Ortega y Castañeda, 2009).

En los países del CARICOM, el requisito mínimo para ser formador en instituciones no universitarias (*College*) es tener un primer grado académico (*Bachelor*), y la mayoría de estas instituciones también exige tener experiencia docente escolar. Las universidades exigen al menos un grado de magíster.

Formación universalista o formación diferenciada

Una exigencia que enfrentan los sistemas educativos de numerosos países de la Región es cómo atender de manera adecuada a la población perteneciente a los pueblos originarios, donde niños, niñas y adolescentes en su mayoría no hablan la lengua oficial, durante el primer ciclo de la escuela primaria. De esta forma, desde hace décadas se promueve en varios países la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) que resignifica el carácter de la escuela, dentro de las políticas educativas nacionales, en torno a los ejes de la interculturalidad y el bilingüismo. Un rasgo distintivo es que promueve la creación

de establecimientos y modalidades educacionales que incentiven la convivencia entre estudiantes indígenas y no indígenas, trabajando desde la interculturalidad y el bilingüismo en diversas expresiones curriculares, pedagógicas, de evaluación y gestión participativa (SITEAL, 2010).

La perspectiva intercultural es especialmente importante en Perú, Guatemala y México donde existen políticas explícitas dirigidas a la educación intercultural e instituciones que se especializan en preparar para trabajar en estos contextos. En México, se imparte la Licenciatura en Educación Intercultural Bilingüe en Preescolar y Primaria. Asimismo, Guatemala cuenta con 21 Escuelas Oficiales Normales Bilingües Interculturales. Además, hay un Currículo Nacional Base para la Formación Docente Bilingüe Intercultural Idioma Indígena-Español que se aplica en las Escuelas Normales Bilingües Interculturales del Ministerio de Educación, desde 2006. Brasil por su parte, cuenta con un programa de formación de profesores indígenas y rurales coordinado por el Ministerio de Educación.

Sin embargo, la evidencia examinada sugiere que los programas de formación son de calidad desigual y que en algunos casos, como en Perú, podrían desaparecer como resultado de políticas que son razonables desde la perspectiva de la elevación de las condiciones de ingreso a la formación docente, pero que limitan la participación de los grupos indígenas en esta formación (Chiroque, 2010). De hecho, los 14 institutos superiores pedagógicos que ofrecían la especialidad de EIB la están cerrando debido a la nueva normativa para el ingreso a los Institutos Superiores Pedagógicos (Trapnell y Zavala, 2009: 99). Sin embargo, la nueva administración tiene como meta al 2016 que el 50% de los niños y niñas indígenas sean atendidos en sus escuelas en lengua materna, lo que significará un reimpulso de la formación inicial docente en educación intercultural bilingüe junto con la elaboración, distribución y uso de materiales en lengua materna.

En otros países, la perspectiva intercultural tiene escaso desarrollo, no obstante existir también población indígena.

Condiciones de ingreso a la formación docente

Si bien en las antiguas escuelas normales secundarias frecuentemente los estudiantes eran seleccionados entre los mejores alumnos egresados de las escuelas primarias de zonas desfavorecidas, en el ámbito universitario se manifiesta una tendencia a abrir el acceso con baja consideración de requisitos académicos o vocacionales como respuesta a la desvalorización social de la profesión docente. Los estudiantes que ingresan no poseen suficientemente desarrolladas las habilidades lingüísticas, matemáticas y de cultura en general que son necesarias para enfrentar las demandas de la educación superior. Por ejemplo, diagnósticos realizados sobre temas que conciernen a la formación inicial docente en Argentina indican que los estudiantes de los Institutos Superiores de Formación Docente presentan problemas en el manejo de ciertas competencias básicas como la lecto-comprensión de textos académicos (Mezzadra y Composto, 2008).

El estatus disminuido de la profesión docente en comparación con otras carreras universitarias genera una presión familiar y social hacia los jóvenes interesados en la enseñanza para que busquen otras alternativas más promisorias desde el punto de vista económico y de prestigio social. Reconociendo la necesidad de contar con mejores candidatos para la formación, algunos sistemas están estableciendo requisitos de entrada más demandantes, como es el caso de Perú que ha subido el puntaje mínimo en el examen de ingreso requerido para ser admitido a los Institutos Superiores Pedagógicos (ver nota al pie nº16). México cuenta con un examen al inicio del proceso de formación docente diseñado y aplicado a nivel nacional por el CENEVAL. Además, ofrecerá recursos extraordinarios a las Escuelas Normales que regulen y mejoren las exigencias para la admisión a sus programas de formación. En Chile, se ha implementado un programa de becas para candidatos con buenos resultados en la prueba de selección universitaria y, al mismo tiempo, se ha condicionado la beca a aquellas instituciones que aumenten las exigencias para la admisión a los estudios de formación docente.

Por otra parte, comienzan a emerger en algunos países experiencias interesantes de nivelación de habilidades básicas para estudiantes que presentan debilidades por sus condiciones previas de escolaridad y capital cultural. Entre estas, se pueden mencionar las que realizan algunas universidades chilenas, inclusive como preparación durante los últimos años escolares, así como un programa de nivelación establecido en Perú para carreras de educación intercultural bilingüe.

Hay avances importantes tanto a nivel de logros cuantitativos como también de cambios institucionales que comienzan a favorecer el mejoramiento cualitativo de la formación. Por ejemplo, la capacidad que ha tenido Brasil de proporcionar formación docente inicial y titular a un alto porcentaje de los profesores en ejercicio en un periodo extremadamente corto. En efecto, desde la promulgación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional en 1996, se han cerrado las Escuelas Normales de nivel secundario y se ha disminuido notablemente el número de profesores no titulados que en el momento de promulgación de la Ley era importante (Gatti & Sá Barreto, 2009). En 2007, el Ministerio de Educación creó un programa nacional de educación superior para profesores de educación básica, a través de una red de instituciones, mediante cursos presenciales y a distancia con el objetivo de calificar a 330 mil profesores en cinco años. No obstante, de acuerdo al censo escolar del año 2009, un 32% de los docentes no habían completado aún su formación superior, situación que afecta principalmente a quienes se desempeñan en la educación inicial y en los primeros años de enseñanza primaria, diferenciándose según las distintas regiones del país (Gatti et ál., 2011).

Por otra parte, se han abierto opciones de titulación por experiencia laboral para satisfacer la demanda de profesores titulados, como política para responder al repentino incremento de la demanda de servicios educativos, por ejemplo, en México como respuesta a la determinación de incluir el nivel preescolar dentro de la enseñanza obligatoria, a partir de 2002. Esta opción abre interrogantes respecto del aseguramiento de estándares de calidad en el desempeño docente.

Políticas integrales emergentes

Se examinarán a continuación algunos ejemplos de institucionalidad y políticas recientes que tienen el potencial de mejorar la formación inicial docente en el mediano y largo plazo.

Algunos países han elaborado o están en el proceso de elaboración de políticas de mediano y largo plazo que ofrezcan lineamientos para la mejora de los procesos de formación inicial de profesores. Un ejemplo es la decisión de Argentina en el marco de la Ley Nacional de Educación de 2006, de crear una institución de apoyo directo a la formación docente inicial impartida por los Institutos Superiores de Formación Docente y de apoyo indirecto a las facultades de educación universitarias. La nueva institución conocida como el Instituto Nacional de Formación Docente fue establecida en el año 2007 con el fin de promover políticas nacionales en torno a la formación docente y de formular lineamientos básicos para la formación inicial y continua. En virtud de su encargo, el Instituto ha elaborado el Primer Plan Nacional de Formación Docente (2007-2010) que contempla metas inmediatas, mediatas y de largo alcance, y que tiene una continuación en el Plan 2011.

Las actividades de desarrollo curricular del instituto comprenden la formulación de políticas y lineamientos curriculares básicos de la formación inicial y continua que constituyen un marco regulatorio. Dichos lineamientos presentan como producto de un consenso, un conjunto de saberes a ser construidos y que las instituciones formadoras deben comprometerse a garantizar con diseños curriculares que se consoliden en los planes de formación.

Otro caso importante es el de Brasil que, mediante la Política Nacional de Formación Docente del 2009, intenta entregar orientaciones para la articulación entre las instituciones formadoras y sus programas y entre los municipios, estados y el Distrito Federal. Propone apoyos para el desarrollo de los programas de formación, la articulación entre las instituciones de educación superior y la red de escuelas del sistema educacional, como también la participación de los futuros profesores en las actividades de enseñanza-aprendizaje de las escuelas. También se refiere a la necesidad de revisar la estructura académica y curricular de los cursos de licenciatura y desarrollar investigación que tenga impacto en los procesos de formación docente.

Reconociendo las limitaciones de su sistema de formación docente para la enseñanza primaria, Guatemala ha formulado recientemente una política de desarrollo docente conocida como el Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente (PADEP/D) que permitirá a los docentes en servicio acceder a formación superior universitaria y especializarse en educación inicial y primaria intercultural bilingüe (las dos formas que reconoce el sistema). Además, en una declaración reciente, el Ministro de Educación ha anunciado una política destinada a institucionalizar el sistema nacional de formación docente privilegiando la formación intercultural-bilingüe y la cosmovisión maya, y mirando hacia la elevación de la formación normalista a nivel superior; crear la carrera docente articulada con incentivos salariales; implementar las acciones que correspondan para que el ingreso a la carrera docente sea por medio de exámenes

de vocación y habilidades; desarrollar un programa más agresivo de profesionalización docente; y finalmente, desarrollar un programa de licenciamiento y acreditación de las instituciones que forman docentes.

En Chile, en los últimos años, se ha puesto en marcha el Programa “Inicia” que considera tres componentes fundamentales: a) la implementación de una prueba, anteriormente mencionada, que se aplica a los estudiantes al momento del egreso de las distintas carreras de pedagogía, hasta la fecha solo de nivel pre-escolar y primario; b) la elaboración de estándares y orientaciones curriculares para la formación inicial; y c) la creación de una línea de apoyo con recursos especiales para la innovación de la formación docente universitaria.

A su vez, en México se proporcionan recursos federales a las Escuelas Normales que realicen esfuerzos para mejorar los procesos académicos y los resultados educativos mediante el Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN).

Por otra parte, una crítica frecuente a la formación inicial radicada en universidades dice relación con el predominio de una formación teórica y general que hace abstracción del dominio de competencias para la enseñanza de disciplinas específicas en el aula conforme al currículum escolar. Una vía para superar la brecha en la formación profesional ha sido la introducción de prácticas tempranas y a lo largo de toda la carrera académica. Puede mencionarse al respecto, el caso de Chile, donde se promovió a través del Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente y, en el año 2005, se recomendó fortalecer las prácticas mediante la generación de “espacios de articulación entre centros formadores y escuelas en los que se involucren directamente los académicos”¹⁸. En Brasil las normas vigentes definen espacios en las licenciaturas de formación pedagógica destinados al tratamiento de las prácticas docente, sin embargo, generalmente estos espacios no son aprovechados por las instituciones formadoras (Gatti et ál., 2011). Asimismo, en el Perú se han establecido lineamientos nacionales para el desarrollo de la práctica preprofesional en carreras de formación docente.

En síntesis, se aprecian en los países incluidos en este informe importantes desarrollos que dan cuenta de los esfuerzos por mejorar la calidad y pertinencia de la formación inicial en relación con los desafíos que enfrentan para ofrecer oportunidades de educación de calidad. No obstante, se pueden destacar problemas serios en la formación inicial docente que son analizados en la siguiente sección.

2.2 Temas críticos que emergen de la situación actual de la formación inicial docente

A través del análisis de la formación docente a nivel regional, se relevan nudos críticos que permiten aproximarse a una explicación de por qué no se dispone de una formación docente suficientemente exitosa como para revertir los datos que muestran los bajos

¹⁸ Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente, Ministerio de Educación de Chile, 2005, pág. 73. Esta Comisión fue presidida por el Rector de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación e integrada por representantes de diversas universidades, del Ministerio de Educación y del Colegio de Profesores.

resultados de aprendizaje en la Región y las graves diferencias en oportunidades y resultados de quienes viven en zonas pobres y rurales, incluyendo a las poblaciones indígenas en los países en que son minoritarias (LLECE, 1997; SERCE, 2008; PISA, 2009).

a. Bajo nivel de formación con que se ingresa a los estudios pedagógicos

Una seria dificultad que enfrenta la formación de profesores es el ingreso, tanto a las escuelas normales como a las universidades, de estudiantes que no dan muestra de poseer las habilidades que debieron haberse desarrollado en la educación secundaria (lingüísticas, matemáticas y de cultura general) y que son fundamentales para enfrentar las demandas de la educación superior.

En parte, esto se debe a la expansión de la educación secundaria y a los problemas de calidad de la misma, lo que genera presión de nuevos grupos sociales por acceder a la educación superior. La situación se agrava, en algunos países, como consecuencia del crecimiento de la oferta privada, la que tiende a preferir la cantidad de quienes ingresan más que su capacidad para los estudios.

La discusión sobre el nivel educacional anterior y las habilidades básicas de quienes ingresan a estudios de formación docente debe relacionarse, por una parte, con la mala calidad de los sistemas escolares que impone una fuerte restricción a las políticas de formación docente y, por otra, con el estatus de la profesión en los distintos países. Si bien, como lo indican profesores en servicio entrevistados en un estudio nacional de docentes en Chile (Ávalos et ál., 2010), ellos no ingresaron a la profesión por razones de estatus de la profesión, sin embargo, lo que preocupa son aquellas personas que, teniendo la disposición y las capacidades necesarias para ser buenos profesores eligen otras carreras universitarias precisamente porque el estatus de la profesión docente es considerado bajo. Este tema ha generado diversas medidas, en varios países, entre las que se cuentan campañas comunicacionales, incentivos para atraer hacia los estudios pedagógicos a estudiantes con mejores rendimientos en la educación escolar y mayores exigencias académicas en los procesos de admisión.

Tales medidas no han estado exentas de polémicas, ya que hay quienes sostienen que no se debería seleccionar estudiantes, sino que el Estado debe asegurar el derecho a la educación, y si fuese necesario, compensar los resultados escolares insuficientes que muchos jóvenes pueden haber obtenido durante la educación secundaria. Asimismo, se plantea que es difícil en la selección de los postulantes, evaluar aspectos vocacionales y actitudinales que son relevantes en la profesión docente. Se critica también que la oferta de incentivos, como becas a los mejores postulantes, pueda distorsionar la selección atrayendo a postulantes con capacidades académicas pero sin un compromiso con la tarea docente a la vez que excluyendo a estudiantes con potencial educativo pero con dificultades en su rendimiento académico, producto de su origen socioeconómico y la calidad de la educación escolar recibida. Por otra parte, la desvalorización social de la profesión docente y la negativa imagen pública sobre la formación del profesorado, dificultan el éxito de las campañas comunicacionales e incentivos que intentan atraer postulantes mejor preparados.

Los esfuerzos que algunas instituciones de formación docente realizan para compensar las debilidades de estudiantes que ingresan, sea en periodos previos o iniciales de la formación, no parecen ser suficientemente generalizados ni efectivos.

b. Débil calidad de los programas y los procesos de formación

Existe una duda generalizada respecto a la calidad de la oportunidad para aprender a enseñar que ofrecen las instituciones formadoras. Es posible que la preocupación por la expansión de la oferta para poder cubrir las necesidades de docentes en los sistemas educativos haya relegado a un segundo plano la preocupación por la calidad de los currículos formativos (Gatti et ál., 2011). La duda por la calidad se sustenta, sobre todo, en los resultados de las evaluaciones estandarizadas de aprendizaje de los alumnos y alumnas a lo largo del sistema escolar, y también, en los resultados de la participación en evaluaciones internacionales.

Sin embargo, a pesar del supuesto efecto de la formación inicial docente en estos resultados, no se dispone de evidencia sólida respecto a cómo la calidad de los procesos de formación influyen en la calidad del ejercicio docente y, por ende, en los resultados de aprendizaje de los alumnos.

La calidad de los procesos formativos puede ser analizada como factor clave por los diseños y prácticas curriculares en los que se expresan las concepciones y principios orientadores, los contenidos de enseñanza, las metodologías y prácticas docentes.

La revisión de literatura reseñada anteriormente permite resaltar como tema crítico en la formación de los profesores de nivel primario la preparación mayoritariamente generalista, con insuficientes contenidos referidos a la comprensión de las disciplinas del currículo escolar y sus didácticas, a la vez que una presencia mayor de contenidos de tipo pedagógico general. La dispersión de cursos y el énfasis en contenidos generales hacen perder la focalización en contenidos disciplinarios y en estrategias didácticas esenciales para lograr aprendizajes en el ámbito escolar.

En relación con la formación de profesores para la educación secundaria, aunque se incluye una especialización disciplinaria, esta es abordada en la mayoría de los casos, en forma disociada de la didáctica específica, es decir, no se asume el concepto de “conocimiento pedagógico del contenido” de Shulman (1987). La brecha que se genera entre este tipo de formación y los desafíos que enfrenta el profesor en su interacción pedagógica con adolescentes se observa cotidianamente en las salas de clases.

Un problema recurrente en la formación provista por muchas universidades e institutos formadores de la Región, es que su gran autonomía les lleva a desarrollar programas sin vinculación o referencia preferencial al sistema escolar y a las políticas educacionales. Inclusive, a veces se forma a los docentes “en oposición” a ellos. En todo caso, la autonomía de las instituciones es distinta según se trate de universidades o institutos superiores de formación, pues estos últimos tienen, por lo general, un nivel menor de autonomía.

La formación docente en América Latina y el Caribe ofrecida por una multiplicidad de instituciones contempla, a su vez, una amplia diversidad de visiones respecto al perfil del egresado que se busca. En línea con las tendencias contemporáneas, se declara generalmente la intención de formar un profesional con amplios conocimientos disciplinarios y pedagógicos, autónomo, responsable, reflexivo, crítico, innovador, efectivo y socialmente comprometido. No obstante, las instituciones enfatizan de manera diferente los valores señalados y ello puede llevar a extremos críticos, como que los egresados carezcan de herramientas para el logro de aprendizajes fundamentales de sus estudiantes o que carezcan de la capacidad de reflexión y de adoptar decisiones pedagógicas adecuadas.

Asimismo, considerando la importancia actual de las tecnologías de la información y comunicación, la evidencia existente es que no se ofrecen oportunidades de aprendizaje suficientes en los programas de formación docente para preparar a los futuros profesores en el uso de estas tecnologías como recurso de aprendizaje en el aula (Sunkel et ál., 2011). La tendencia a confiar en el manejo de las tecnologías por parte de las nuevas generaciones estudiantiles tiende a minimizar la importancia de aprender estrategias para un uso pedagógico pertinente, junto a una capacidad de reflexión y de toma de decisiones acertadas sobre su utilización. Los futuros educadores no alcanzan una preparación suficiente para lograr que sus estudiantes aprovechen al máximo las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías para desarrollar habilidades de búsqueda de información, de pensamiento crítico y de comunicación.

Un elemento relevante que afecta también a la calidad de la formación de profesores es la insuficiente presencia de las prácticas, a lo largo del proceso formativo, que les permitan a los futuros docentes estudiar e investigar sobre la resolución de problemas reales que deben enfrentar en el contexto escolar. En muchos países, se ha avanzado en incorporar prácticas a lo largo del proceso formativo y no solo en sus etapas finales. No obstante, se observa como tema crítico la falta de una articulación estrecha entre los centros formadores y las escuelas donde se realizan las prácticas, así como la debilidad de la supervisión, tanto la que proviene de la institución académica como de la escuela. A menudo, las prácticas de los futuros docentes son percibidas por las escuelas más como una carga o un favor a la institución formadora, que como una contribución al aprendizaje profesional de los futuros maestros, debido a la falta de políticas que permitan enfrentar los problemas de tiempo y reconocimiento a los profesores tutores de los centros escolares. En suma, la integración entre la formación teórica y el campo práctico ha sido advertida como otro aspecto crítico de resolver.

C. Preparación de los formadores de docentes

El nivel de preparación de los formadores de los maestros y profesores es un factor clave para la calidad de los procesos formativos. Este tema requiere de mayor investigación a nivel regional. En todo caso, se sabe que en los programas de formación de profesores para el nivel inicial y primario, se encuentran formadores con menores calificaciones académicas (licenciaturas y postgrados) aunque es posible que se suplan

estas limitaciones por su experiencia anterior como profesores en escuelas del sistema educacional, cuestión que puede ser relevante en la medida en que se trate de vivencias actuales o recientes. Por el contrario, en la formación de profesores secundarios pueden encontrarse docentes superiores con mejor formación académica, pero, muchas veces, distantes de los requerimientos del currículum escolar y con debilidades importantes de conocimientos didácticos.

Otros aspectos críticos relacionados con los formadores de docentes escolares son los mecanismos de selección, no siempre objetivos, transparentes y con claros perfiles de cargos. Asimismo, las oportunidades de desarrollo académico que se les ofrecen, son muy diferentes según los países y las instituciones al interior de cada país.

Las capacidades de los formadores, tanto en lo referente a la producción de investigación relevante como de la utilización de la investigación acumulada para enriquecer la formación docente, se constituyen en otros elementos claves.

En el caso de las universidades, la débil preparación de muchos formadores está íntimamente ligada al rol disminuido de sus facultades o departamentos de educación, como consecuencia de la desvalorización de la profesión docente en la sociedad.

d. Formación universalista o diferenciada para los grupos sociales desfavorecidos

En una región donde los índices de pobreza siguen siendo muy altos, un tema crítico para la formación de los educadores es el logro de habilidades y actitudes que les permitan comprender el mundo de la pobreza y generar aprendizajes en los estudiantes que viven dicha situación. Los resultados de aprendizaje en América Latina indican que los grupos más pobres, los que viven en zonas rurales y los sectores indígenas, obtienen resultados inferiores al resto de la población. Sin embargo, la formación docente no se hace cargo de esta realidad, ni de la creciente incorporación al sistema escolar de grupos sociales históricamente marginados del acceso. Las instituciones formadoras parecen funcionar como si la escuela primaria, y con mayor razón la secundaria, fuesen aún un espacio exclusivo de sectores medios que cuentan con las condiciones económicas, socioculturales y familiares mínimas para el logro de buenos resultados escolares. La falta de una preparación específica para trabajar en sectores de pobreza genera más tarde desaliento entre los docentes y una baja expectativa en las posibilidades de aprendizaje de alumnos que, a su vez, anticipa pobres resultados.

La distribución de profesores titulados, con algunas excepciones, es también desigual con respecto a estos grupos. Por tanto, surge como problema la forma de asegurar un mayor número de profesores que trabajen en sectores de pobreza en sus países. En parte, esto tiene que ver con políticas que incentiven la participación de profesores en las áreas marginales pobres, rurales e indígenas.

El tema se torna aún más crítico en la educación rural, donde se concentran los mayores índices de pobreza y un predominio de escuelas multigrado, en una alta proporción unidocentes. En la medida en que se estima que los docentes deben estar preparados para desempeñarse tanto en el ámbito urbano como rural, son escasas las experiencias de una formación especializada y diferenciada para el medio rural, no obstante las

características culturales propias de esta población y la alta complejidad del trabajo de enseñanza en cursos de multigrado.

Como se ha señalado anteriormente, a pesar de los esfuerzos desplegados en muchos países, aún hace falta un desarrollo mayor de la preparación para el trabajo en educación intercultural bilingüe y para la incorporación de esta perspectiva a través del trabajo educativo en general.

Otro aspecto crítico dice relación con las políticas de admisión a las instituciones formadoras, especialmente para poder contar con maestros y profesores para la educación intercultural con dominio de la lengua materna y la cultura indígena.

e. Tensión entre lógicas escolarizantes y lógicas académicas en la formación docente

Varios analistas que revisan la situación de la formación docente en sus países hacen notar la persistencia de las formas escolares propias de las escuelas normales aun cuando estas hayan sido reemplazadas por otras instituciones. Así, por ejemplo, con respecto a Argentina, Mezzadra & Composto (2008) resaltan la presencia de la “lógica enmarcadora del normalismo” que hace que las aulas de los institutos formadores se asemejen más a escuelas primarias y secundarias que a salones académicos (Alliaud & Davini en Aguerrondo, 2006). Esto se traduce en un mimetismo de la organización y su dinámica institucional con los niveles para los que forma (Mezzadra & Composto, 2008). Algo parecido muestra Calvo et ál. (2004) en su estudio sobre programas de formación, respecto a la estructura organizacional de las Escuelas Normales de Colombia, en la medida en que se asemeja a las lógicas de la enseñanza secundaria. Casi con las mismas palabras, se expresa la crítica de Ríos (en Cuenca & Stojnic, 2008), respecto al modo en que los Institutos Superiores Pedagógicos de Perú se relacionan con sus estudiantes: “son tratados como niños de educación primaria en medio de un ambiente escolar, no solo en cuanto a la ambientación, las reglas y los uniformes, sino también en términos de conducta y demanda cognitiva”. Asimismo, Oliart (1996), Ames y Uccelli (2008), identifican que en las instituciones de formación docente peruanas prevalece el uso de separatas resumen, antes que la lectura de autores directos, y se da una importancia desmedida al formato de la presentación de los trabajos (orden, limpieza y decoración) en desmedro de los contenidos y de la comprensión de las ideas.

Frente a esta cultura institucional, podría pensarse que la situación sería muy diferente en las aulas de las facultades de educación. En efecto, desde la perspectiva del currículo, esto es así. Las facultades de educación, en virtud de conferir un grado de licenciado, tienden a enfatizar contenidos más académicos y abstractos, dando importancia a los métodos de investigación educacional y desvirtuando en mayor o menor grado la presencia del referente “escuela” en su formación, como lo indican Gatti & Sá Barreto (2009) respecto de Brasil. Las facultades de educación también deben relacionarse con otras facultades universitarias en lo que respecta a las especialidades para la educación secundaria, lo que suele ser conflictivo pues se instala un clima defensivo frente a lo que se percibe como una subvaloración de la preparación de profesores respecto a la preparación académica o de licenciatura, casi lo contrario de lo que sucede en las instituciones no universitarias.

f. Insuficiente regulación de los programas de formación

A pesar de la existencia de algunas formas de regulación, el hecho de que muchos de los sistemas estén en proceso de revisión de sus políticas e instrumentos de regulación, sugiere que no funcionan bien. Claramente, faltan formas de regular la oferta privada y en aquellos países donde la oferta de nuevos profesores excede las necesidades, falta establecer mecanismos para determinar cupos de ingreso (como sucede en países como Inglaterra, Singapur o, con cuotas mixtas en Canadá).

En especial, preocupa la escasa regulación de la calidad de la formación docente, a pesar de la existencia de sistemas de acreditación, los que parecen resultar insuficientes. La heterogeneidad de la formación proporcionada por múltiples instituciones no permite, en muchos países, asegurar una calidad homogénea.

Como se ha señalado, en varios países se han establecido exámenes de egreso o de habilitación para la docencia, sin embargo, estos no permiten corregir automáticamente los problemas de calidad detectados en los procesos formativos.

Se observa cierta presión porque se elaboren estándares precisos referidos a lo que debe saber y poder hacer un egresado de la formación docente. Si bien casi todos los sistemas definen perfiles de egreso y competencias esperadas de los futuros profesores, prácticamente ninguno dispone aún de un sistema que permita orientar los procesos de formación y proporcione criterios y regulaciones para elaborar exámenes de egreso con consecuencias.

Aunque es prematuro saber cuánto podrá influir la elaboración de estándares en la calidad de la formación, estos en sí mismos son un instrumento útil para la renovación de los currículos y para el monitoreo de los logros de los estudiantes durante su proceso de formación. Bajo esta comprensión, según se ha señalado anteriormente (ver sección 2.1.), la mayoría de los países analizados en el presente informe están avanzando en la dirección de formular estándares que permitan orientar la formación inicial así como establecer exámenes de egreso que garanticen el ingreso de docentes al sistema con los requisitos mínimos. Esta tendencia en la Región se encuentra en línea con la evidencia comparada de Europa anglófona y de países nórdicos. En este tema, cómo en otros mencionados anteriormente, existen puntos de vista divergentes que advierten los riesgos de establecer una cierta uniformidad en los currículos formativos que limiten la autonomía de las instituciones académicas para desarrollar sus propios proyectos.

A pesar de que la acreditación de la formación docente —institucional y de programas— se está extendiendo a casi todos los países examinados en este trabajo, existen voces críticas que indican que debiera ser más rigurosa, especialmente con respecto a las consecuencias de evaluaciones insatisfactorias. Así, en el marco de un acuerdo OCDE-Gobierno de México, se propone revisar el actual sistema de evaluación y establecer un sistema basado en estándares específicos referidos a las Escuelas Normales, como también vincular la acreditación al índice de aceptación de los egresados en los concursos de designación de plazas para docentes (OCDE, 2010).

Resumen de temas críticos sobre formación inicial docente

- a. Bajo nivel de formación con que se ingresa a los estudios pedagógicos*
- b. Débil calidad de los programas y los procesos de formación*
- c. Preparación de los formadores de docentes*
- d. Formación “universalista” o diferenciada para los grupos sociales desfavorecidos*
- e. Tensión entre lógicas escolarizantes y lógicas académicas en la formación docente*
- f. Insuficiente regulación de los programas de formación*

III Formación continua

3.1 Características de los sistemas de formación continua en la Región

En la mayor parte de los sistemas educativos del mundo se registran esfuerzos por atender el componente del desarrollo profesional de los docentes en el marco de las políticas dirigidas a este sector. El interés surge de las evidencias que vinculan el logro educativo de los alumnos a la calidad de la preparación de los maestros que, a su vez, se refleja en sus prácticas de enseñanza.

La evidencia disponible apunta a que los maestros son la clave para el buen desempeño de alumnos, escuelas y sistemas (PISA, 2009; OCDE, 2009a; Mourshed, Chijioke y Barber, 2010) y sugiere que los programas de desarrollo profesional a lo largo de sus trayectorias son la vía para que adquieran las competencias propias de una buena práctica que se renueva y se ajusta a los contextos particulares. Ello supone cambios en la formación continua orientados hacia una transformación real de las prácticas de enseñanza.

La investigación educativa ha demostrado que la formación de los docentes es un continuo que va desde la preparación inicial atravesando toda la vida laboral hasta el final de la misma. Esta perspectiva, relativamente novedosa en el contexto de la profesión docente, implica un cambio de paradigma en su definición.

En este sentido, se hace énfasis en que se aprende a ser docente a través de la reflexión sobre la propia práctica, proceso que demanda de esquemas y modelos que propician un aprendizaje compartido a propósito de las situaciones que se enfrentan cotidianamente en los contextos peculiares en los que se enseña a grupos de alumnos diversos.

Se ha establecido que, en el ámbito del desarrollo profesional, la experiencia de la Región presenta limitaciones considerables debido a factores tales como la discontinuidad de los programas y las acciones; las escalas de operación; los modelos, diseños y procesos frecuentemente alejados de intereses, entornos y necesidades de los sujetos; las dificultades de acceso; la precariedad de los formadores; la insuficiencia de recursos; y la falta de definición sobre el tiempo que los individuos o los colectivos pueden dedicar a estos procesos dentro de las jornadas laborales sin perjudicar la atención a los alumnos (Miller y Lieberman, 2001; Villegas-Reimers, 2003; Aguerrondo, 2004; Flores, 2005; Sandoval, 2005; Ávalos, 2007; Tenti, 2007a; Vaillant, 2009b; Terigi, 2010).

En algunos países persiste la tesis de que más capacitación produce, por sí misma, mejores aprendizajes y se soslaya que la escuela, la administración educativa y las

decisiones políticas tienen un gran peso en los resultados de aprendizajes de los alumnos (Guerrero, 2009).

A pesar de la intensa actividad que se registra a lo largo de las últimas tres décadas en América Latina y el Caribe en torno a la formación y capacitación de los docentes, los análisis revelan su bajo impacto en el aula y evidencian una opinión adversa de muchos directores. Los propios profesores a veces, han manifestado que los cursos, talleres, programas compensatorios y el vasto conjunto de esfuerzos, más allá de las intenciones, no han correspondido a las expectativas de mejora de las prácticas educativas necesarias para incrementar de manera sostenida los logros de todos los estudiantes (Morduchowicz, 2002; Villegas-Reimers, 2003; Vaillant, 2004b; Ávalos, 2007; Terigi, 2009).

Desde los años setenta, los gremios magisteriales en América Latina incluyeron entre sus reivindicaciones el derecho a la profesionalización (SNTE, 1994). La exigencia encontró respuesta en la multiplicidad de cursos, actividades y talleres que se ofrecieron desde las estructuras gubernamentales. Se trató principalmente de modalidades de actualización con fines específicos, cuya contribución a la calidad educativa fue heterogénea y de bajo impacto en los aprendizajes de los alumnos.

Se ha demostrado que el formato de cursos ha tenido debilidades notables, tales como la duración limitada, la distancia entre sus contenidos y los requerimientos de las escuelas, y la falta de seguimiento de la aplicación en la práctica (Flores, 2005; Ávalos, 2007; Terigi, 2010).

Por otra parte, la formación continua atada a remuneraciones y ascensos en los escalafones respectivos, ha generado “efectos perversos” como el credencialismo y la exclusión de los docentes más débiles que generalmente atienden a las poblaciones escolares con menor capital social (Sandoval, 2000; Terigi, 2010).

Las reformas de los noventa y sus consecuencias en la formación continua

En los años noventa, las políticas de reforma centradas en la calidad de los aprendizajes enfatizaron la comunicación al profesorado de los cambios en el currículum, los materiales, los métodos de enseñanza y las modificaciones a la organización escolar que estas entrañaban. Así, los contenidos de cursos, talleres, encuentros y demás formas de capacitación tuvieron más un fin utilitario que el propósito de brindar opciones para mejorar el ejercicio de la profesión (Ávalos, 2007; Vaillant, 2009b; Terigi, 2010).

Una de las consecuencias relevantes de las reformas educativas de los noventa fue el desarrollo de procesos de institucionalización del derecho a la profesionalización

de los docentes y la consecuente determinación de las instancias gubernamentales encargadas de coordinar y regular la formación docente continua.

En la mayor parte de los países de la Región se formalizaron instrumentos jurídicos, leyes y reglamentos de cobertura nacional que establecen el derecho de los profesionales a la formación continua y la obligación del Estado a coordinar los programas que para este efecto se determinen (Aguerrondo, 2004; Terigi, 2009). A pesar de la renovación parcial del encuadre normativo e institucional, ha persistido la inclinación hacia las iniciativas “espasmódicas con tendencia a la discontinuidad y amenazadas por la falta de recursos” (Terigi, 2010: 41).

Instituciones responsables

Actualmente, varios países de la Región se encuentran en un proceso de revisión de los instrumentos normativos y regulatorios con el ánimo de impulsar políticas de formación inicial, iniciación al servicio y formación continua más coherentes, mejor articuladas y de mayor impacto. Algunos de los esfuerzos emprendidos asumen que el propósito de la formación continua es incrementar la calidad de la educación en el aula, por lo que se desplaza la perspectiva de lo remedial a favor de una visión que privilegia el impulso de “...aquellas actividades conscientes y planificadas dirigidas intencionalmente al beneficio de individuos, grupos o escuelas...” (Day C., citado por Bolam & McMahon, 2004: 34). Ejemplos de estos procesos de revisión son, por una parte, Perú, que en la actualidad está decidiendo la construcción de un Sistema Descentralizado de Formación Docente en Servicio, y por otra, Trinidad y Tobago, que ha desarrollado un Plan Estratégico 2011-2015 donde se revisa el marco normativo para todos los elementos de la educación del país.

En cuanto a la determinación de entidades oficiales responsables (ver Cuadro N° 9), Argentina impulsa el desarrollo profesional de los docentes a través del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), organismo responsable de las políticas públicas para la formación docente de todo el país. Su tarea comprende el diseño, acuerdo e impulso a dispositivos que cubren a los docentes desde que se inician a la profesión y a lo largo de trayectorias que procuran el perfeccionamiento de las prácticas pedagógicas, la innovación y la indagación. El INFD tiene responsabilidad sobre formación inicial, formación continua, apoyo pedagógico a las escuelas e investigación educativa. El sistema formador argentino considera, además de la formación inicial y continua, la producción de saberes sobre la enseñanza, la formación y el trabajo docente, atendiendo a la especificidad de la profesión.

En Brasil, la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior (CAPES) ha asumido desde el año 2007 la responsabilidad de diseñar y coordinar un sistema nacional de formación de profesionales de la educación básica, en colaboración con instituciones públicas de educación superior y con autoridades educativas estatales y

municipales, manteniendo una oferta pública descentralizada y gratuita de educación continua, especialización, maestría y doctorado. En el año 2009, el CAPES define una política nacional de formación de profesionales del magisterio, que contiene directrices de largo plazo para la formación de profesores en servicio para cuya implementación cuenta con los Foros Estadales de Apoyo a la Formación de los Profesionales de la Educación y con la Red Nacional de Formación Continua de Profesionales de la Educación Básica. Asimismo, el CAPES implementa el Plan Nacional, PARFOR, cuyo objetivo principal es garantizar que los docentes en ejercicio de la educación pública obtengan la formación exigida por la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, a través de la implementación de cursos especiales y exclusivos para los profesores en ejercicio¹⁹ (Gatti et ál., 2011).

El Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) es el órgano ministerial chileno a cargo de proponer, diseñar e implementar estrategias destinadas a fortalecer tanto la formación inicial como la formación continua y el ejercicio profesional. Durante la década del 2000, se abrió una oferta de cursos y talleres para docentes de todos los niveles del sistema escolar; se fomentó el aprendizaje entre pares; se desarrollaron especializaciones para profesores de educación básica con el concurso de universidades acreditadas; se impulsó el uso de las tecnologías de la información y comunicación; y se ofrecieron oportunidades de pasantías y de postgrados, nacionales e internacionales. Asimismo, el sistema de evaluación docente ha permitido diseñar programas específicos para quienes no alcanzan el nivel de desempeño competente. En los últimos dos años, varios de estos programas han disminuido su cobertura o han sido suprimidos. A partir del año 2011, se ha puesto en marcha un programa de formación de directores de excelencia destinado a quienes cumplen la función directiva o aspiran a hacerlo.

Colombia incluyó el desarrollo profesional de los docentes y directivos entre los proyectos estratégicos del Plan Decenal de Educación (2006-2016). A través del Sistema Nacional de Formación de Educadores, en concordancia con los planes territoriales de formación de las secretarías de educación y los Comités Territoriales de Formación, se formulan las políticas y líneas de formación para la actualización disciplinar y pedagógica de los docentes. El acento de la oferta de programas de desarrollo profesional es la adquisición de competencias docentes para propiciar en los alumnos logros en las habilidades comunicativas, matemáticas, científicas, ciudadanas y laborales, incluidas en el currículum.

Guatemala ha definido un Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente. Es un programa de formación universitaria para el personal docente en servicio que acentúa la “formación de profesores para el desarrollo del currículo por Pueblos ... para la formación de niños y niñas que conozcan, vivan y practiquen su cultura y utilicen su idioma materno además de un segundo idioma” (Luis Enrique López e

¹⁹ Para la implementación del PARFOR colaboran las Secretarías de Educación de los Estados, del Distrito Federal, de los Municipios y las Instituciones de Educación Superior. <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor>

Ingrid Jung citados en López, 2010: 27). Específicamente, el programa contempla fortalecer la profesionalización y el desarrollo sociocultural del docente, garantizar la profesionalización a nivel universitario, así como establecer programas para la inducción y la actualización. La Subdirección de Formación del Recurso Humano, dependiente de la Dirección General de Gestión de la Calidad Educativa, tiene atribuciones para establecer las políticas y estrategias de formación inicial, inducción, actualización y profesionalización de los docentes, técnicos, directores y supervisores en servicio.

En el marco de la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), la Dirección General de Formación Continua de México ha modificado gradualmente los rasgos del Programa Nacional de Actualización de Profesores, manteniendo dos tipos de oferta. La primera, dirigida a todos los docentes, pretende comunicar las modificaciones curriculares. La segunda oferta, incluida en el Catálogo Nacional de Formación Continua, abre una amplia gama de opciones en las didácticas especiales, el desarrollo del alumno, la atención a la diversidad, entre otras áreas de interés, que son propuestas por las Instituciones de Educación Superior, públicas y particulares, en respuesta a una convocatoria pública. Los programas son sometidos a la evaluación de grupos de pares cuyo juicio determina su aceptación. En el catálogo se incluyen desde diplomados hasta doctorados que, en principio, son seleccionados por los profesores a través de los esquemas organizativos y logísticos que se determinan en coordinación con los Estados de la Federación.

La Dirección de Educación Superior Pedagógica del Perú es la entidad responsable de formular, dirigir y evaluar el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP) para profesores y directivos en el marco del Sistema de Formación Continua. A través de las universidades seleccionadas, se ofrecen programas educativos que cubren el desarrollo de capacidades comunicativas, capacidades lógico-matemáticas, dominio del currículo escolar y especialidad académica de acuerdo al nivel educativo²⁰. El PRONAFCAP comprende un programa básico, uno de especialización y uno de actualización; y se identificó como su población objetivo a los docentes de todas las regiones del país, de las instituciones educativas públicas de Educación Básica Regular de ámbitos Castellano hablantes y bilingües que hayan participado en el proceso de evaluación censal en el año 2007.

Trinidad y Tobago ha definido una política que se concentra en la calidad de los docentes y sus prácticas. A partir de la construcción de estándares de desempeño docente, se propone el establecimiento de un sistema de aseguramiento de la calidad. En este encuadre, el desarrollo profesional es concebido como un proceso de aprendizaje a lo largo de la vida enfocado en el dominio pedagógico de los contenidos curriculares. Los programas son intensivos y sustentables, se concentran en propiciar el aprendizaje de los estudiantes, están alineados a la misión y al plan de mejora de la escuela y fortalecen la colaboración entre los maestros (CARICOM, 2011).

²⁰ <http://ciberdocencia.gob.pe>

CUADRO N° 9: OFERTA PÚBLICA DE DESARROLLO PROFESIONAL EN OCHO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PAÍS	DEPENDENCIA RESPONSABLE	TIPO DE OFERTA
Argentina (a)	• Instituto Nacional de Formación Docente	Cursos, talleres, jornadas, seminarios, tutorías
Brasil (b)	• Ministerio de Educación: Secretaría de Educación Básica • Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior (CAPES)	Cursos presenciales, semipresenciales, a distancia (Plataforma Paulo Freire) Licenciaturas Postgrados
Chile (c)	• Ministerio de Educación / Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas	Cursos presenciales, semipresenciales, distancia, talleres, Postítulo, pasantías, postgrados (d)
Colombia (e)	• Ministerio de Educación Nacional • Secretarías de Educación	Programas de formación con modalidad presencial, virtual o mixta
Guatemala (f)	• Subdirección de Formación del Recurso Humano Educativo	Cursos semipresenciales, seminarios
México (g)	• Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio • Secretaría de Educación Pública (SEP) • Subsecretaría de Educación Básica (SEB) • Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS)	Catálogo Nacional: Cursos, Diplomados, Especialidades, Postgrados Diplomados, jornadas, especialidades, producción de materiales y manuales
Perú (h)	• Ministerio de Educación • Dirección de Educación Superior Pedagógica • Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP) • Ministerio de Economía y Finanzas • Programa Estratégico de Logro de Aprendizajes al culminar el Tercer Ciclo de EBR (PELA)	Asesoramiento pedagógico itinerante Cursos presenciales y a distancia Módulos autoinstructivos
Trinidad y Tobago (i)	• Ministerio de Educación	Talleres de Desarrollo Profesional, licenciaturas, maestrías, doctorado

- (a) Ministerio de Educación de la Nación Argentina (<http://portal.educacion.gov.ar>)
- (b) Ministerio de Educación de Brasil (<http://www.mec.gov.br>, <http://freire.mec.gov.br/index/principal>) (<http://www.capes.gov.br>)
- (c) Adaptado de Terigi, (2010) y Ministerio de Educación de Chile (<http://www.mineduc.cl>)
- (d) El programa de postgrados para profesores es administrado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICIT).
- (e) Adaptado de Terigi, (2010) y Ministerio de Educación de Colombia (<http://www.mineducacion.gov.co>)
- (f) Adaptado del Ministerio de Educación de Guatemala (<http://www.mineduc.gob.gt>)
- (g) Adaptado “La Formación Continua de Maestros como estrategia de la RIEB, México” presentado en el Seminario Internacional “Efectividad del desempeño Docente”, Guatemala, 22 Octubre 2010. (Disponible en: http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Id_Carpeta=393&Camino=319|Programas/81|Seminarios%20y%20Talleres/393|Seminario%20Internacional%20Efectividad%20del%20Desempe%F10%20Docente)
- (h) Adaptado del Ministerio de Perú (<http://www.minedu.gob.pe>); <http://www.ciberdocencia.gob.pe/index.php?cat=267>
- (i) Adaptado del Ministerio de Educación de Trinidad y Tobago (www.moe.gov.tt), Universidad de las West Indias (UWI) (www.uwi.edu) y Universidad de Trinidad y Tobago (www.utt.edu.tt)

► **Fuente:** *Elaboración propia basada en trabajo de experta S. Ortega, 2011.*

En muchos países, las entidades rectoras tienen amplias facultades de decisión sobre la oferta y sus modalidades, en el ámbito de la planeación y la coordinación para la ejecución, el seguimiento y la evaluación. Se pretende enfrentar así el problema de la dispersión y la falta de coherencia. Sin embargo, este rasgo no parece del todo desterrado, pues en muchos países existe una presencia importante de entidades privadas que ofrecen distintas alternativas de perfeccionamiento, frecuentemente vinculadas a programas o intervenciones específicas en ciertas escuelas. La difícil regulación y articulación de las acciones de múltiples agentes da sustento a la conclusión de Terigi (2010) respecto a que la consolidación institucional del desarrollo profesional docente aún requiere madurez.

Los organismos públicos implementan los programas con la colaboración de instituciones de educación superior. Estas alianzas con las universidades no están exentas de problemas por la dificultad que experimentan muchas instituciones académicas para contextualizar su trabajo en la cultura escolar y docente. Sin embargo, presentan grandes ventajas porque las instituciones de educación superior logran aprendizajes relevantes que retroalimentan su quehacer en la formación docente inicial.

Tipos de programas

En la mayoría de los programas de formación continua que se ofrecen en los países de la Región se privilegia el dominio pedagógico con referencia al currículum y se proponen distintas modalidades tanto académicas como aquellas diseñadas para propiciar el aprendizaje entre pares (ver Cuadro N° 10).

Se observa una tendencia al uso de la tecnología para el aprendizaje, sea en modelos estrictamente virtuales o en híbridos, recurso que al lado de otras estrategias permite una mayor cobertura con calidad (Ortega, 2009).

CUADRO N° 10: EJEMPLOS DE PROGRAMAS OFRECIDOS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

PAÍS	PROGRAMAS
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Ciclo de desarrollo profesional directivos • Ciclo de desarrollo profesional docente en alfabetización inicial • Visitas de estudio al exterior para formadores de formadores • Tecnologías de información y comunicación (TIC) en la formación docente • Proyectos de desarrollo profesional jurisdiccionales • Postítulos: <ul style="list-style-type: none"> a. Especialización en educación en contextos de encierro b. Especialización en educación rural para nivel primario • Primer Seminario del Trayecto de Formación de Directivos de Escuela Secundaria (abril, 2011)
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Pro-Letramiento: Fascículos para la formación continua, para profesores de educación básica en servicio para la lectura, escritura y matemáticas inicial. • Pro-Infantil: Programa a distancia con una duración de dos años orientado a profesores en servicio de jardín de niños sin la calificación mínima requerida. • Pro-Licenciatura: Postgrado de formación para docentes sin la calificación mínima requerida en modalidad a distancia, su duración es igual o menor a la exigida en cursos presenciales. • Programa Gestión del Aprendizaje Escolar (GESTAR II): Dirigido a profesores de segundo ciclo de educación básica. • Formación Continua: Programas presenciales, semipresenciales, a distancia. • Especializaciones: Programas presenciales y a distancia.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Red de Maestros de Maestros • Talleres comunales • Perfeccionamiento docente a través de sistema b-learning con universidades acreditadas. • Postítulos de especialización en primer y segundo ciclo básico a través de universidades acreditadas. • Cursos de apropiación curricular a través de universidades acreditadas • Programa Formación de Docentes para Educación Media Técnico Profesional • Pasantías internacionales en matemática y ciencias
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de formación permanente de docentes (PFPD) • Portafolio de programas de desarrollo profesional docente • Planes territoriales de formación docente
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente -PADEP/D Educación, Equidad y Diversidad Cultural en el Desarrollo Social

México	<ul style="list-style-type: none"> • Catálogo Nacional: <ol style="list-style-type: none"> a. programas de formación 2009-2010 b. programas incorporados en el Programa Nacional de Postgrados de Calidad (PNPC) • Desarrollo de competencias en el aula (enfoque y planeación didáctica) curso básico (2009) • Diplomado Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB): 1º y 6º grado en su primer etapa, 2º y 5º en la segunda • Diplomado “Competencia lectora. Un enfoque para la vida y el aula” • Cursos de formación Asesores Técnico Pedagógico (ATP) • Manuales para maestros y estudiantes • Especialización de alto nivel para la profesionalización en las matemáticas de secundaria • Maestr@sTV26 • Programas de formación: preescolar, primaria y secundaria • Materiales para el maestro • Cursos modulares seriados: primaria y secundaria • Profesionalización docente en el uso pedagógico de las TIC's
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Especialización en Comunicación y Matemática - Educación Inicial y Primaria. • Especialización en Educación Intercultural y Bilingüe (Quechua y Aymara) - Educación Inicial y Primaria. • Especialización en Ciencia y Ambiente - Educación Primaria. • Especializaciones disciplinarias para la Educación Secundaria (Ciencia, Tecnología y Ambiente, Ciudadana y Cívica, Historia, Geografía y Economía, e Inglés). • Especialización en Enseñanza y Aprendizaje para la Comprensión. Educación Primaria y Secundaria.
Trinidad y Tobago	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciatura en Educación con cuatro especialidades, Universidad de Trinidad & Tobago: <ol style="list-style-type: none"> a. La primera infancia la atención y la educación b. La educación primaria c. Secundaria: (Lengua y literatura, matemáticas, ciencia integrada, las ciencias agrícolas, las ciencias sociales). d. Necesidades educativas especiales • Universidad de las Indias Occidentales con oferta de: <ul style="list-style-type: none"> • Programas de pregrado (Licenciatura): presenciales, y a distancia. • Programas de postgrado Técnicos Profesionales: presenciales y a distancia

► Fuente: Elaboración propia sobre la base de trabajo de experta S. Ortega, 2011 e información oficial de distintos países.

La variada gama de acciones de formación continua que se realizan en la Región puede ser ordenada distinguiendo las siguientes categorías:

- a) Cursos, talleres o seminarios de **actualización** que tienen como propósito fundamental poner al día a los docentes con nuevos conocimientos científicos de las distintas disciplinas del currículum y del ámbito pedagógico en función de los cambios curriculares. En estas acciones juegan un rol importante las instituciones académicas. Siendo una línea necesaria conlleva el riesgo del distanciamiento del contexto escolar donde se realiza el proceso educativo.
- b) Procesos de **aprendizaje entre pares**, a nivel de la unidad educativa o grupos territoriales (microcentros), basados en la reflexión sobre la práctica pedagógica y orientados a la producción de saberes pedagógicos. Esta estrategia, altamente valorada en la literatura especializada actual, tiene innegables ventajas por la conexión con la realidad y los desafíos que encuentran los docentes en su práctica. Como contrapartida, estas estrategias son de gran complejidad pues se trata de ir más allá del mero intercambio de experiencias —que puede ser más bien plano o anecdótico— incapaz de generar aprendizajes profundos.
- c) **Especializaciones**, generalmente mediante programas de postítulos, que permitan a docentes generalistas desempeñarse adecuadamente en una disciplina determinada, como también capacitarse para funciones específicas, en un ciclo educativo o en determinados ámbitos socioculturales. Esta línea es altamente necesaria pero presenta, al menos, dos desafíos claves: asegurar calidad de la oferta y conciliar la demanda individual de los docentes con las necesidades reales del sistema en sus niveles locales y de cada centro educativo.
- d) **Licenciaturas o postgrados** de índole académica, que permitan acceder a niveles superiores de conocimiento, adecuados a los avances de la investigación. Al igual que en el caso anterior, resulta complejo conciliar una oferta de calidad con una demanda creciente que puede distanciarse de las necesidades del sistema.

Desde otro punto de vista, cabe distinguir también las modalidades presenciales, a distancia o mixtas (semipresenciales). Recientemente, estas últimas han experimentado un fuerte desarrollo por la posibilidad de utilizar las herramientas tecnológicas con todas sus virtudes de comunicación y acceso rápido a la información, pero, al mismo tiempo, potenciando espacios de interacción personal directa que son muy valorados por maestros y profesores.

Contenidos de los programas

Algunos estudios han destacado la actitud positiva de los maestros hacia la formación continua (Aguerrondo y Vezub, 2003; Mancebo, 2006; OCDE, 2009a). Aunque las líneas formativas que los docentes consideran relevantes presentan una dispersión considerable, en el caso mexicano, es posible identificar un patrón de menor preferencia que alude a contenidos tales como estrategias de enseñanza y organización del trabajo

en el aula, evaluación del aprendizaje, conocimiento curricular y, en mayor medida, tecnologías de la información y la comunicación, disciplina y problemas de conducta y enseñanza en entornos multiculturales²¹. En Chile, los resultados de la evaluación docente han sido consistentes en relevar las dificultades de los profesores en relación con la evaluación de aprendizajes y la utilización para la enseñanza de la información que esta aporta. Como consecuencia de ello, se ha verificado, en los últimos años, una fuerte demanda de perfeccionamiento en esta área. Por otro lado, es interesante comparar las tendencias en las demandas docentes antes mencionadas con las que presenta el Estudio Internacional sobre Docencia y Aprendizaje, TALIS (OCDE 2009a) referido a los profesores de varios países de la OCDE, en la que se muestra un creciente interés por perfeccionamiento en las áreas de necesidades educativas especiales, uso pedagógico de TICs y comportamiento estudiantil en el aula.

Un hallazgo importante es que el orden de prioridad que se asigna a las líneas formativas varía significativamente según los años de servicio. Así, mientras que los profesores con menos de diez años de práctica expresan su preferencia por los temas directamente vinculados con los procesos de enseñanza en el aula y su evaluación, los de mayor antigüedad se inclinan por temas como la disciplina y problemas de conducta, los usos de las TIC's y la atención a niños con necesidades educativas especiales.

Estas percepciones influyen en la disposición de los docentes hacia su propio desarrollo y en la probabilidad de que las oportunidades de aprendizaje que la autoridad educativa pone a su disposición no constituyan una imposición sino la expresión del cumplimiento del Estado con su obligación de propiciar el crecimiento profesional para incrementar el logro educativo con una perspectiva de equidad.

La disposición positiva frente a la educación continua de los profesores propicia que sean consumidores de cursos y talleres aunque siguen reportando su insatisfacción con la relevancia de los aprendizajes que logran, ya sea por la distancia respecto a sus necesidades prácticas o bien por la inaplicabilidad en contexto escolares rígidos, no solo por los currículos prescriptivos, sino por las condiciones de trabajo y por las rutinas de control burocrático que inhiben la adaptación.

El análisis de los modelos curriculares y pedagógicos lleva a concluir que a pesar de su número y aparente diversidad, los currículos de formación continua presentan una baja especialización, predominando en cambio los acentos teóricos y las visiones generales (Ibarrola et ál., 2010).

Finalmente, el desafío de atender a todos los docentes considerando su situación individual e institucional, sus necesidades, inclinaciones y el momento de su trayectoria, es más viable en aquellos países que han avanzado hacia la definición de un sistema de evaluación docente basado en estándares de desempeño soportado por un sistema de aseguramiento de la calidad. Un sistema de evaluación con un sentido formativo, permite dar una orientación precisa para el diseño de una oferta de desarrollo profesional que responda a las necesidades de los grupos de docentes según su situación particular.

²¹ Este listado, extraído de la Encuesta a Profesores Mexicanos, es diferente al que presenta Mancebo para el caso de los docentes uruguayos.

Prácticas innovadoras

En el último quinquenio, la investigación educativa ha producido un amplio conjunto de revisiones de prácticas²² en el campo del desarrollo profesional en los países de América Latina y el Caribe. Los estudios han revelado los alcances de algunas experiencias de amplio potencial que se han realizado, como por ejemplo, la Expedición Pedagógica y los Microcentros en Colombia; los Centros de Maestros en México; el apoyo a docentes en Escuelas en el Caribe Anglófono (Ávalos, 2007); los talleres comunales y las pasantías nacionales en Chile; los proyectos de desarrollo profesional “jurisdiccionales” de la Argentina que propician una modalidad centrada en la escuela; o las Redes de Docentes interesados en la lectura, las matemáticas, las ciencias, el uso de las tecnologías en las aulas o en la convivencia escolar que siguen vigentes en muchos países (Fierro, 2010), a pesar de la discontinuidad de los apoyos institucionales.

En todos los casos relevados, se observa el impulso a procesos de formación centrados en la escuela, en los que los colectivos docentes asumen un papel protagónico y el referente es la práctica como fuente de reflexión, análisis y aprendizaje.

Las características de los programas de desarrollo profesional que ofrecen a los docentes la oportunidad de aprender, han sido identificados en la literatura (Villegas-Reimers, 2003; Aguerrondo, 2004; Flores, 2005; Ávalos, 2007; Barber y Mourshed, 2007; Vaillant y Marcelo, 2009; Vélaz de Medrano y Vaillant, 2009; Imbernón, 2009; Mourshed, Chijioke y Barber, 2010). Hay una amplia coincidencia en que programas y acciones requieren coherencia, articulación con otras dimensiones de las políticas dirigidas a los docentes, sustentabilidad y evaluación continua.

Por otra parte, en algunos países comienza a abordarse el acompañamiento a los docentes principiantes. Por ejemplo, en Argentina, a través del Instituto Nacional de Formación Docente en conjunto con las direcciones de Educación Superior de las provincias y los equipos institucionales de los ISFD, se desarrolla un programa de tutorías, acompañamiento y apoyo para maestros y profesores principiantes. En Chile, a través de la Red de Maestros de Maestros y de universidades se han formado mentores para apoyar a docentes principiantes, los que han desarrollado prácticas experimentales en algunas regiones y comunas del país. Asimismo, en los estados de Ceará y Espírito Santo de Brasil, existen experiencias de capacitación y evaluación de profesores principiantes al interior de los procesos de concurso para plazas docentes (Gatti et ál., 2011).

Los postgrados

Por otra parte, el énfasis en las alianzas con las universidades acreditadas y la orientación hacia la obtención de postgrados dedicados a incrementar las capacidades de investigación e innovación entre una población que ha estado alejada de este ámbito, resulta novedosa y seguramente requiere de ajustes en la cultura universitaria tradicionalmente distante de la trama escolar (Ibarrola et ál., 2006). Un ejemplo de estos procesos es el caso de Trinidad y Tobago.

22 Ver: www.preal.org

Es interesante notar que, de acuerdo a la información disponible sobre México, el cuerpo docente se inclina en una proporción significativa a continuar estudios de postítulo. En el momento del levantamiento de información para este informe, un poco más de la tercera parte de los docentes en activo reportaron poseer un grado superior a la licenciatura. En Perú, hay una tendencia similar a ofrecer, demandar y cursar estudios de postgrado, no existiendo una relación directa entre la especialidad en que trabaja el docente y la especialización por la que opta en el postítulo.

Las políticas actualmente en curso incentivan los estudios de postgrado que, aparentemente, ya forman parte de las aspiraciones de los docentes (Aguerrondo y Vezub, 2003; Mancebo, 2006).

Es posible que detrás de esta preferencia por estudios formales como vía de desarrollo profesional se encuentre el fenómeno del credencialismo, pero también implica que se abre una oportunidad para desarrollar procesos formativos de mayor duración e impacto y, por otra parte, que los programas de desarrollo situados en los contextos escolares seguramente serán de mayor calidad si se promueve activamente la participación de los maestros con mayores niveles académicos y amplia experiencia, en su diseño y operación. Este recurso es de gran importancia para desarrollar programas de aprendizaje colaborativo de alta calidad situados en comunidades de aprendizaje que estos profesionales pueden liderar.

Los estudiosos de la educación superior han demostrado que se observa una mercantilización de los postgrados que se desarrollan en función de demandas, asociada a una creciente intervención del sector privado (Didriksson, 2008). Por ejemplo, respecto de las ofertas dirigidas a los docentes de educación básica, se ha argumentado que en México la presión para que los maestros tengan postgrados ha generado un incremento notable de maestrías y doctorados “al vapor” que, aún sin someterse a la acreditación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, gozan de una amplia aceptación entre los profesores. Así, entre 2002 y 2006, la oferta de este tipo se triplicó, en tanto que más de la mitad de las especializaciones y cerca de las tres cuartas partes de las maestrías y los doctorados son ofrecidos por particulares sin la acreditación que corresponde. En la medida en que los postgrados constituyen generalmente una instancia propia dentro de las universidades, se produce una tendencia a la desvinculación absoluta con los programas de formación continua que las mismas instituciones ofrecen. Esta desvinculación afecta la relación virtuosa que se puede generar entre distintas líneas de perfeccionamiento docente, pero limita, además, la posibilidad de generar trayectorias de formación que permitan transitar desde cursos a diplomados, postítulos y postgrados.

Finalmente, se observa una tendencia hacia la definición de políticas y planes de acción de formación continua mejor informados y coherentes. Las definiciones técnicas tienen solidez; sin embargo, los contextos, los procesos de permanente negociación con los actores —incluidos los gremios—, el financiamiento, la consistencia de las entidades que ofrecen opciones de desarrollo profesional y las disposiciones de los docentes, serán determinantes en la implantación y, por tanto, en los resultados.

3.2 Temas críticos que emergen de la situación actual de la formación continua

La caracterización antes realizada de las acciones de formación continua o desarrollo profesional docente da cuenta de importantes aspectos críticos que merecen ser atentamente revisados.

a) Escasa relevancia y articulación de la formación continua

Una de las principales críticas a las políticas educativas emprendidas en América Latina durante los años noventa es que se concedió una importancia relativamente menor al componente más relevante para su éxito, es decir, el desarrollo profesional de los docentes (Torres, 2003; Barber y Mourshed, 2007; Mourshed, Chijioke y Barber, 2010; Terigi, 2010).

El elevado número de docentes que es necesario atender y los costos asociados que ello implica, sumado a la dificultad de disponer de los tiempos para la participación de los maestros, tiende a poner el acento en otras políticas como la formación inicial, las evaluaciones de desempeño y los incentivos, desconociendo que ninguna de estas tendrá efectos masivos ni inmediatos.

Por otra parte, el juego de ofertas y demandas de perfeccionamiento docente pone en riesgo la búsqueda de la calidad y relevancia de las acciones, porque las instituciones oferentes tienden a privilegiar acciones que no demandan mayores costos ni exigencias, lo que tiende a empatar con las aspiraciones de muchos profesores a obtener certificaciones sin desplegar demasiados esfuerzos ni ocupar mucho tiempo, por lo demás escaso en las jornadas docentes.

Otro nudo problemático se refiere a la limitada inserción de los programas de desarrollo profesional en políticas de largo plazo dirigidas a los docentes. Es decir, en ausencia de un programa coherente y bien coordinado, las actividades propiamente de desarrollo profesional conviven con múltiples iniciativas promovidas desde diversas instancias administrativas y de gestión con la consecuente dispersión y falta de pertinencia para los objetivos relacionados con la profesionalización²³.

Muchas iniciativas consistentes, bien construidas y conducidas por profesores, expertos y académicos, no han dispuesto de apoyo suficiente y sostenido. Un problema adicional es que una buena parte de las experiencias prometedoras fueron sustituidas para iniciar otros programas o bien abandonadas prematuramente por la autoridad o por quienes las impulsaron en sus inicios sin que se haya dispuesto de suficiente tiempo para mostrar resultados a partir de evaluaciones de impacto que acreditaran su efectividad. Varias de ellas han sido evaluadas externamente, pero los resultados no han sido utilizados para hacer ajustes a contenidos y procesos, por lo que, aunque quedan documentadas

²³ Por ejemplo, en México, además de los cursos obligatorios para quienes voluntariamente se someten a los exámenes nacionales con fines de ingresar o ascender en el programa de estímulos denominado Carrera Magisterial, escuelas y docentes están obligados a participar en un amplio número de proyectos especiales y coyunturales (hasta 40 según el nivel, la zona y el Estado de la Federación) que demandan tiempo para la capacitación y añaden a la ya de por sí pesada rutina administrativa escolar, la obligación de reportes y comprobaciones de gasto (SEB, 2011).

y bien descritas, no dan lugar a esquemas de mejora (Ávalos, 2007; Vaillant, 2009b; Terigi, 2010).

En suma, los balances críticos sobre los programas de formación continua en los países de la Región coinciden en que es insoslayable un cambio radical en los conceptos, modelos y procesos que se han ensayado, en la dirección de una modificación de las prácticas de enseñanza.

b) Bajo impacto de las acciones emprendidas

A pesar de las múltiples actividades que se registran a lo largo de las últimas dos décadas en América Latina y el Caribe en torno a la formación y capacitación de los docentes, diversos análisis revelan su bajo impacto en el aula. (Morduchowicz, 2002; Villegas-Reimers, 2003; Vaillant, 2004b; Ávalos, 2007; Martínez, 2009; Sotomayor y Walker, 2009; Terigi, 2009; Voelmer, 2010).

La calidad de la oferta de capacitación actualmente existente no es homogénea y, en muchos casos, es bastante precaria, pues está constituida, en lo fundamental, por instituciones que presentan debilidades en la formación inicial que imparten (Guerrero, 2009). No obstante que se han descrito prácticas innovadoras a cargo de instituciones académicas, predominan ofertas tradicionales desvinculadas de las necesidades prioritarias de los docentes y de las escuelas. En parte este problema se relaciona con la escasa relevancia que las instituciones formadoras otorgan al trabajo con docentes en servicio asumiéndolo, muchas veces, como una tarea de extensión y de menor valor.

Otro factor importante es que las metodologías tradicionales de enseñanza frecuentemente utilizadas no contribuyen a una reflexión y apropiación crítica del conocimiento por los docentes a la vez que generan modelos contradictorios con las tendencias actuales de aprendizajes colaborativos.

Contribuye al bajo impacto el diseño de acciones formativas desvinculadas de las realidades de las comunidades escolares. Cuando muchos docentes y directores perciben que las acciones de formación continua no son efectivas, aluden a la desvinculación entre estas y las prácticas en el aula, así como a las condiciones en que se desarrolla el trabajo docente. En tanto las capacitaciones docentes se alejan de dichas prácticas, pierden su efectividad y desmotivan a los profesores que en ellas participan. La tensión entre teoría y práctica está en el fondo de esta brecha entre formación y enseñanza en aula.

Por otra parte, los estímulos asignados a los docentes están más ligados a la asistencia a cursos y a talleres que al logro de aprendizajes y, menos aún, a su transferencia al trabajo de aula y su impacto en los aprendizajes de sus alumnos.

Si se comparan las coberturas que generalmente logran los programas de formación continua con el universo de las poblaciones docentes nacionales, se llega a la conclusión de que los porcentajes de cobertura son bajos. Más aún, al suponer que un docente debe participar en programas formativos cada cierto número de años.

Un problema frecuente es la dificultad de los sistemas educativos para hacer posible la participación de los profesores en los programas de formación continua ofrecidos. Esto se explica, en parte, por el carácter voluntario de la participación y por la realización de actividades en periodos de vacaciones de los docentes y/o durante los fines de semana.

c) Desconocimiento de la heterogeneidad docente

Sólo en el último tiempo las políticas de formación continua toman en cuenta los distintos ciclos de desarrollo de los profesionales de la educación. Persisten las programaciones que desconocen la heterogeneidad entre los docentes según su edad, experiencia, etapa de su carrera, el tipo de formación inicial y los contextos donde se desempeñan, entre otros factores.

Las líneas de investigación que abordan esta temática han carecido de una visión comparada, que permita comprender mejor los motivos, expectativas y el nivel del compromiso que acreditan los distintos grupos de profesores, según el momento de su trayectoria profesional, las condiciones de ejercicio, el nivel en el que se desempeñan, la disposición individual para mejorar la práctica y la percepción sobre su profesión.

La conceptualización emergente sobre los ciclos de desarrollo de los profesionales de la educación contribuye a la formulación de políticas y al diseño de intervenciones más pertinentes y de mayor calidad. En especial, conviene poner atención al apoyo requerido por los profesores principiantes para su inserción en la docencia y en sus contextos escolares específicos. A nivel internacional, la inducción de los docentes principiantes se intenta abordar a través de distintas estrategias, tanto como una necesidad de afianzar su formación como para evitar el abandono prematuro (Marcelo, 2009; MacBeath, 2012). En cambio, en la Región las iniciativas de apoyo a la inserción son escasas e incipientes. Los profesores principiantes participan en las mismas actividades de perfeccionamiento y tienen obligaciones similares en el aula. La diversidad de contextos en que se desempeñan los docentes constituye un factor fundamental a considerar. Es evidente que hay docentes que se desempeñan en ambientes escolares más complejos, lo que implica desarrollar habilidades pedagógicas especiales relacionadas con el clima escolar y el tratamiento de la diversidad.

d) Falta de regulación de la oferta

Respecto a los oferentes, conviene reconocer que una de las consecuencias no deseadas de abrir la provisión de servicios de formación continua a la participación de variados agentes ha sido la emergencia de un mercado difícil de regular, especialmente en aquellos países en los que parte importante de la oferta queda a cargo de organismos privados, con o sin fines de lucro.

En la mayoría de los países de la Región existen diversas iniciativas de formación continua que entregan propuestas independientes, asociadas a propuestas educativas o a intereses económicos de algunas entidades, o bien por demanda de algunas instituciones escolares privadas. Estas ofertas pueden tener una mayor relevancia,

porque se acercan a las demandas específicas de las escuelas y de los docentes. Sin embargo, tienen la debilidad de ser muy heterogéneas respecto a la calidad de los aprendizajes y de difícil regulación.

El profesorado vinculado a este universo heterogéneo es igualmente diverso y desigual. Este rasgo se relaciona con las decisiones de los oferentes de apresurar su salida al mercado con los más bajos costos posibles, lo que ocasiona que operen con los docentes que tienen a su alcance, independientemente de sus perfiles.

Este problema se agrava ante la debilidad de la institucionalidad pública para regular y evaluar la oferta de formación continua proveniente de instituciones académicas y de organismos privados de capacitación con el fin de garantizar su calidad y relevancia, ligada a la ausencia o baja consideración de estándares para el desempeño profesional que sirvan como referentes para la formación continua al mismo tiempo que para la evaluación de desempeño. La capacidad institucional para una regulación efectiva es crucial, pues una regulación también puede ser poco pertinente, limitando iniciativas innovadoras o burocratizando procesos con pérdida de flexibilidad y respuestas oportunas. Los avances de varios países en materia de elaboración de estándares o criterios para la evaluación docente abren caminos para orientar la formación continua²⁴.

e) Poca consideración de la realidad de las escuelas y del aprendizaje colaborativo

Si bien se han descrito importantes experiencias de aprendizaje colaborativo entre pares, una de las modalidades más apreciadas por los maestros por su impacto en el quehacer cotidiano, la oferta académica y de capacitación ha estado predominantemente centrada en modalidades tradicionales de cursos alejados del contexto escolar. En parte, este fenómeno puede explicarse por la distancia entre el mundo académico y técnico –responsable en gran medida de la oferta de capacitación docente– y la realidad escolar concreta. Otra explicación posible es que la oferta tiende a generalizarse para grupos diversos de profesores, más allá de la unidad escolar, incluso a veces por motivos de eficiencia económica. Para alcanzar a un gran número de profesores resulta generalmente más fácil hacerlo a través de la estrategia de “cascadas” desatendiendo las limitaciones de esta vía.

Aprender observando las prácticas de otros, intercambiando experiencias y reflexionando en conjunto son vías que, estando presentes en los programas públicos, no adquieren la fuerza necesaria, sea por su carácter innovador o por la carencia de herramientas y metodologías específicas para implementarlas. El aislamiento de los educadores en el aula les impide comprender a la escuela como totalidad y les dificulta la necesaria interacción y colaboración con otros (Torres, 2003).

Para las políticas de desarrollo profesional el mayor desafío es el diseño de intervenciones consistentes con las realidades de las comunidades escolares. El desarrollo profesional docente no puede concebirse aisladamente de las necesidades específicas de cada escuela; un concepto que sintetiza esto es el de “aprendizaje

²⁴ El Marco de la Buena Enseñanza en Chile, equivalente a estándares de desempeño docente, constituye un ejemplo de uso de criterios orientadores de la evaluación docente y de la formación continua.

situado” que expresa que el desarrollo profesional sea que se realice en el espacio físico de la escuela o fuera de él, se oriente siempre a la solución de problemas que el docente enfrenta en su trabajo cotidiano para lograr que todos sus estudiantes alcancen los aprendizajes esperados.

f) Dificultades para la regulación y pertinencia de la oferta de postgrados

Un extenso número de estudios sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Didriksson, 2008) se ha referido a la expansión desordenada de la oferta de estudios de postgrado (diplomados, especializaciones, maestrías y doctorados) y ha demostrado que esta eclosión, particularmente visible en aquellos sistemas de educación superior con una alta participación de instituciones privadas sujetas a registros de validez laxos, tiene una naturaleza reactiva y se ha desarrollado sin apego a reglas de calidad y pertinencia.

Aún en el caso de los programas evaluados en el marco de los mecanismos de aseguramiento de la calidad, el juicio se emite en función de los criterios e indicadores propios de la investigación, lo que limita el desarrollo de opciones con distintas orientaciones como, programas de carácter profesionalizante.

Entre los investigadores que forman parte de redes internacionales regionales, cuyo campo es la formación docente en programas de maestría y doctorado, existe un activo debate sobre el impacto en las prácticas atribuibles a los distintos modelos, diseños curriculares y orientaciones metodológicas. Una parte de la discusión se ha concentrado en el esclarecimiento de las características deseables en los programas que explícitamente buscan convocar a los practicantes reflexivos interesados en ampliar el dominio de las estrategias de enseñanza que facilitan a alumnos diversos la apropiación de contenidos curriculares altamente demandantes²⁵.

Los sistemas nacionales de acreditación y certificación, en principio, respaldan la calidad de los programas de postgrado ofrecidos por instituciones de educación superior, de acuerdo a los parámetros internacionalmente aceptados. Hay que reconocer que la experiencia predominante atañe a la preparación para la investigación fundamental, lo que es positivo en términos de la solidez institucional del oferente. Pero, si se pretende impulsar modelos de postgrado relevantes, que enfatizan los componentes de la formación práctica, centrales para la modificación de las prácticas de enseñanza, es insoslayable desarrollar criterios e indicadores complementarios que permitan una criba más fina, centrada en la pertinencia y el potencial de impacto (Darling-Hammond, 2006; Crowe, 2010).

Regular la oferta de programas de postgrado en educación, con base en referentes de calidad y pertinencia, que aún no están suficientemente desarrollados ni son compartidos por la comunidad, es una tarea urgente en la Región.

²⁵ Un ejemplo de la discusión sobre este tema en la Región, se encuentra en algunos trabajos presentados en el encuentro (diciembre de 2010) de la Red Kipus integrada por docentes, especialistas e investigadores de la educación. Varias de las Instituciones Formadoras representadas expusieron modelos de postgrado que buscan una mejor articulación entre las aproximaciones teóricas y metodológicas y los problemas de las prácticas situadas.

Resumen de temas críticos sobre formación continua

- a.** *Escasa relevancia y articulación de la formación continua*
- b.** *Bajo impacto de las acciones emprendidas*
- c.** *Desconocimiento de la heterogeneidad docente*
- d.** *Falta de regulación de la oferta*
- e.** *Poca consideración de la realidad de las escuelas y del aprendizaje colaborativo*
- f.** *Dificultades para la regulación y pertinencia de la oferta de postgrados*

IV Carrera docente

4.1 Características de la carrera docente en América Latina y el Caribe

Desde una perspectiva amplia, puede entenderse por carrera docente el régimen legal que establece el ejercicio de la profesión dentro de un ámbito determinado, regulando, entre otras materias, el sistema de ingreso, ejercicio, movilidad, desarrollo, ascenso y retiro de las personas que ejercen la profesión docente (Terigi, 2009). Los Ministerios de Educación son los empleadores más importantes del profesorado en los países de América Latina y el Caribe, lo que explica el peso de las decisiones que toman en el ámbito de la carrera docente.

Los estatutos y carreras docentes revisados consideran las distintas funciones que puede desempeñar un profesor o profesora en el sistema escolar: docencia de aula, funciones directivas, funciones técnico-pedagógicas, supervisión. Se reconoce la crucial importancia que tiene la formación, selección y desarrollo profesional de los directores escolares para la calidad educativa, sin embargo, dado que la función docente se ejerce principalmente en el aula y por la urgencia de definir estrategias para fortalecer el ejercicio en este ámbito, este estado del arte se concentra en la trayectoria de los docentes de aula.

De acuerdo a UNESCO-UIS (2009), será preciso reclutar unos 750.000 nuevos maestros en América Latina y el Caribe al año 2015 para mantener la actual fuerza de trabajo docente y llenar los nuevos puestos necesarios para lograr el objetivo de la educación primaria universal. Más allá de este importante desafío del reclutamiento docente, es fundamental atraer candidatos altamente calificados y capaces de enseñar en escuelas de necesidades críticas y en áreas especializadas como ciencias o matemática (UNESCO, 2008). En este sentido, es indispensable contar con una carrera docente atractiva que genere expectativas de alta realización personal y profesional, y de retribuciones justas.

La carrera docente se regula en la mayoría de los países por los estatutos de la profesión, que son el instrumento que da legitimidad a la actividad de enseñanza y establece derechos y obligaciones (Vaillant y Rossel, 2006). Los docentes de la Región trabajan, principalmente, en centros escolares públicos, son funcionarios estatales y, por lo tanto, gozan de estabilidad en su cargo, característica de este sector.

Por otra parte, la modificación de los estatutos o marcos regulatorios del trabajo docente ha derivado en situaciones de conflicto y negociación en distintos países de la Región, en los últimos años. En los países de mayor desarrollo relativo, los estatutos surgieron en la fase de expansión de los sistemas educativos, entre las décadas de 1940 y 1960. Estos estatutos siguieron el modelo de regulación estatal de las relaciones laborales y estructuraron carreras burocráticas de ascenso, escalafón y pautas de remuneración. Por lo general, también tendieron a configurar una carrera docente que premiaba la antigüedad y la acumulación de experiencia laboral a través del ascenso escalafonario

a cargos de mayor remuneración y responsabilidad o de asignaciones e incrementos salariales por dicho concepto.

En los procesos de reforma y modernización de los sistemas educativos que tuvieron lugar en la década de 1990, estos marcos regulatorios fueron vistos por muchos analistas y reformadores como una de las principales trabas estructurales para la reformulación de la organización escolar y la mejora de la enseñanza. Por su parte, los sindicatos tendieron a defender esas regulaciones como una barrera frente a la amenaza de la flexibilización y/o precarización de las relaciones laborales. En casi todos los países, los procesos de negociación y confrontación entre sindicatos y gobiernos llevaron a las gestiones educativas a postergar el tema de la modificación de los estatutos y privilegiar otros asuntos de la agenda educativa (Navarro, 2006).

A partir de la década de 2000, en varios países los estatutos sufrieron modificaciones –consensuadas o no– introduciendo características diferentes de las regulaciones típicas de mediados del siglo XX. En algunos casos, se enfatiza el carácter de carrera profesional y, junto con recompensas a las dimensiones de profesionalización de las trayectorias docentes, se introducen garantías estatales para el acceso a dichas condiciones (particularmente, a la formación continua, la evaluación, la asesoría pedagógica). En otros casos las gestiones educativas han concebido las modificaciones de los estatutos como políticas asociadas al mejoramiento de la calidad educativa al introducir sistemas de evaluación con consecuencias directas en términos del salario y el escalafón, presionando sobre los docentes para el mejoramiento de los resultados.

Tipos de carrera docente

Por lo general, existe en la carrera docente una modalidad de promoción vertical y otra horizontal (UNESCO, 2006). La primera, tiene relación con la posibilidad de dejar la función docente para tomar otras responsabilidades, y la segunda, se refiere a la existencia de posibilidades de desarrollo profesional sin que sea necesario dejar de ejercer como profesor de aula.

En la Región predomina la modalidad de promoción vertical, siendo algunas de las características más salientes de la carrera docente la estructuración en niveles, el alto peso de la antigüedad y la tendencia a la salida del aula como principal forma de ascenso (Morduchowicz 2002; Vaillant y Rossel, 2006). Para un docente solo hay una mejora sustancial de su ingreso si pasa a ser director de la escuela, y de allí a supervisor.

Las normativas vigentes tienden a no valorar el quehacer docente en aula como fuente de crecimiento profesional. Constituye, por ende, un desafío encontrar mecanismos que permitan a los docentes lograr reconocimientos y ascensos por su superación profesional sin dejar la tarea de enseñanza en el aula, pues, de lo contrario, se pierde a buenos docentes donde más se les necesita.

En buena parte de los países, la carrera se organiza sobre la base de una estructura de tipo piramidal y diseñada en niveles. El ingreso a la docencia se hace por el cargo de menor jerarquía del escalafón respectivo y, por lo general, se establece formalmente que es necesario contar con título docente para poder ejercer como maestro o como

profesor. Generalmente, salvo para el caso de nombramientos provisorios, la selección de docentes se realiza por concursos a cargo de las administraciones correspondientes, sean de nivel nacional, estadual o local. Los concursos son de mérito (antecedentes) o de oposición.

El acceso por oposición se refiere al proceso de selección que ordena a los docentes según la calificación obtenida en un examen o prueba de evaluación donde los candidatos demuestran sus conocimientos y aptitudes para la docencia y para la materia o especialidad a la que se presentan. Un ejemplo de esta modalidad se manifiesta en Guatemala (UNESCO, 2006).

En otros países, el sistema de acceso por oposición se ve complementado o sustituido por un concurso de méritos. A pesar de una gran variabilidad, los méritos habitualmente considerados son: las calificaciones obtenidas en la formación inicial, los cursos de actualización y la experiencia docente previa. Es la combinación de los méritos y de los resultados de las pruebas, cuando existen, la que determina la selección y ordenación de los docentes. Han optado por este sistema, entre otros, Brasil, Chile, Colombia y Perú (UNESCO, 2006).

La carrera docente en Argentina se inicia con el cargo de menor jerarquía del escalafón a través de un listado de orden de mérito. En la mayor parte de las jurisdicciones el ingreso a la docencia se realiza por concurso público de antecedentes (formación inicial, antigüedad y capacitación). El acceso al nivel superior no universitario se realiza por evaluación de antecedentes y/o sistema de oposición mediante la constitución de jurados o comisiones evaluadoras.

En Trinidad y Tobago existe solamente concurso de méritos. Los maestros que ingresan al sistema por primera vez deben contar con una licenciatura en educación. Ellos deben registrarse como maestros, para lo cual presentan las calificaciones académicas requeridas (que varían según el nivel) y son entrevistados por una Comisión de Servicios Docentes (Ministerio de Educación, Trinidad y Tobago, 2008).

En México, son los estados (o la SEP en el caso del Distrito Federal) los responsables de la contratación a través del Concurso Nacional de Plazas Docentes, modalidad recientemente establecida que deriva de la Alianza por la Calidad de la Educación firmada por el SNTE y el Gobierno Federal en 2008. El concurso es un mecanismo que tiene como objetivo declarado “mejorar la calidad de la educación en México, fortaleciendo al profesorado mediante la contratación de los profesionales mejor calificados para el ejercicio docente”. Se pretende de esta manera “erradicar prácticas discrecionales en el otorgamiento de plazas en el sistema de educación pública” (Acuerdo para la Reforma de los Lineamientos Generales del Programa Nacional de Carrera Magisterial, 2011).

Un dilema importante que enfrentan las carreras docentes centralizadas, es la articulación con la gestión escolar, situación que se complejiza en sistemas de administración descentralizada, frecuentes en la Región. El sistema de concursos para acceder a los cargos docentes requiere de objetividad y transparencia junto con una asignación de plazas docentes acorde con las características específicas de las escuelas.

En la mayoría de los países centroamericanos, los graduados deben registrarse en un escalafón docente y luego postular a una plaza mediante un proceso centralizado.

Por último, hay países donde no existe una regulación de orden superior que establezca criterios comunes para la selección de los docentes. En esos casos, son los propios centros o las autoridades locales quienes realizan la convocatoria de plazas vacantes y ordenan a los candidatos conforme a sus propias pautas.

Según algunos autores (De Shano, 2010 y Terigi, 2010), en la mayoría de los casos los docentes nuevos ingresan a la carrera en condición de interinos o en periodos de prueba, tras los cuales –concursando nuevamente o superando diferentes pruebas y evaluaciones– adquieren derechos como parte del cuerpo docente, entre ellos, estabilidad laboral.

El ingreso a la carrera suele producirse en centros ubicados en los contextos más desfavorables (Terigi, 2010). Además, los maestros se trasladan de zonas poco pobladas a centros más cercanos a su domicilio. Este fenómeno de rotación atenta contra la construcción de colectivos docentes estables en las escuelas (Vaillant y Rossel, 2006) y perjudica a escuelas con estudiantes vulnerables al privarles de docentes con mayor experiencia.

Muchos países de la Región han avanzado, en los últimos años, en políticas de transformación de la carrera docente y, en algunos casos, esos procesos han generado importantes movilizaciones sociales. Esos nuevos modelos de carrera están fuertemente marcados por la introducción de los denominados mecanismos de promoción horizontal, en contraposición con el tradicional ascenso vertical que rigió históricamente en la Región. La promoción horizontal refiere a la existencia de posibilidades de jerarquizaciones a partir de ocupar otros puestos de trabajo dentro de la escuela sin que sea necesario dejar de ejercer como docente de aula. Las experiencias de México, Colombia y Perú, entre otras, forman parte de esos nuevos modelos de carrera.

La carrera magisterial mexicana ha sido reformada, en mayo de 2011, en sus lineamientos generales para enfrentar los retos relacionados con la necesidad de elevar la calidad de la educación. Esta carrera constituye un sistema de promoción horizontal en el que los docentes participan de forma voluntaria e individual; tienen la posibilidad de incorporarse a ella y de ascender si cumplen con los requisitos establecidos. Los lineamientos generales de la carrera magisterial se iniciaron en 1993 y la actual reforma es producto del trabajo conjunto de la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (Morduchowicz, 2002; Acuerdo para la Reforma de los Lineamientos Generales del Programa Nacional de Carrera Magisterial, 2011).

Un caso también mencionado en la literatura es el de Colombia, donde existen disposiciones que establecen un sistema de clasificación de los maestros y directivos docentes estatales en la escala salarial, según su formación académica, experiencia, responsabilidad, desempeño y competencias²⁶ (Morduchowicz, 2011). El ingreso a la carrera docente es estrictamente por concurso y está permitido a todos los docentes con títulos de Normalista Superior o Tecnólogo en Educación y a Licenciados en

²⁶ Autorizados por el Congreso de la República existen actualmente en Colombia, docentes antiguos regidos por el Decreto 2277 de 1979, que establece normas sobre el ejercicio de la profesión docente y docentes nuevos, regidos por el Decreto Ley 1278 de 2002, por el cual se expide el nuevo estatuto de profesionalización docente.

Educación o título universitario diferente a Ciencias de la Educación. El título de Normalista Superior solo acredita para ejercer en los niveles preescolar y básico, y el título de nivel universitario acredita para los niveles superior y medio. De esta forma, se abre el ingreso a la carrera a profesionales que no tienen título docente (CEPP, 2010).

Otro caso interesante es el de Perú, donde, en el año 2007, se promulgó la nueva Ley de la Carrera Pública Magisterial que contempla cinco niveles a los que se accede según resultados de las evaluaciones y de pruebas voluntarias, con un tiempo mínimo de permanencia en cada nivel. En el primer nivel, se requiere una permanencia de 3 años, en el segundo de 5, en el tercero y en el cuarto de 6 y en el quinto hasta la jubilación. Los docentes del sector estatal que estaban regidos por la Ley de Profesorado, tienen la posibilidad de ingresar en la Carrera Pública Magisterial en la que el quinto nivel duplica el salario del primer nivel. Ambas leyes coexisten dado que la incorporación a la Carrera Pública Magisterial es voluntaria. A pesar de los incentivos económicos ofrecidos, se estima que el 80% de los maestros permanecen en la antigua Ley del Profesorado (Cuenca, 2011). Una explicación de este hecho podría radicar en que, a pesar de que se promovió una discusión participativa de actores sociales, la promulgación de la ley se produjo en medio de una huelga magisterial como una medida de fuerza para doblegar al magisterio²⁷.

En Argentina, los Estatutos del Docente establecen las pautas que normativizan el recorrido escalafonario para alcanzar puestos de mayor jerarquía. Para el caso del área de la Enseñanza Primaria Común, en general, la pirámide jerárquica es la de Maestro de Grado, Vicedirector, Director y Supervisor. El acceso como titular a cada uno de estos cargos está determinado por los antecedentes del docente y por una prueba de oposición.

Brasil se destaca por su heterogeneidad en materia de carrera docente. Los profesionales de la educación están divididos en seis ramas: los docentes, los administradores, los planificadores, los supervisores, los inspectores y los orientadores educacionales. Los planes de la carrera de magisterio son elaborados en los municipios, en los estados y en la administración federal. Tal proceso respeta la autonomía relativa de las esferas administrativas y no posibilita la consolidación de una carrera única vigente en todo el territorio nacional, aunque se observan criterios comunes definidos por la ley. Estos criterios son: el ingreso a la carrera por concurso público de pruebas y de títulos; el perfeccionamiento continuo incluso con licenciamiento periódico remunerado para tal fin; una base salarial; la progresión basada en la titulación o habilitación y en la evaluación del desempeño; la necesidad de previsión de un periodo reservado a estudios; el planeamiento y evaluación del desempeño de los alumnos y de la propia unidad escolar y, la experiencia docente (OEI, 2008a).

En Costa Rica, en el año 2005, se estableció una nueva Carrera Profesional Docente orientada a otorgar incentivos asociados al buen desempeño con el fin de atraer y mantener a docentes mejor cualificados.

En Guatemala, existe una propuesta de carrera docente que fue formulada por la Escuela de Formación de Profesores de Educación Media de la Universidad de San

27 *El informe del grupo de consulta de Perú.*

Carlos (USAC), la Asamblea Magisterial y con el apoyo de USAID²⁸. Esta propuesta ha sido ya consensuada con el magisterio y actualmente hay una versión de la misma para proceder próximamente a su discusión y debate. Esta propuesta entiende a la carrera como el ingreso, la permanencia, el camino a transitar para el ascenso, los incentivos y el retiro. Un elemento discutido es el tema de la evaluación de desempeño y, al respecto, existe consenso con el magisterio en que el ascenso debe estar vinculado al desempeño docente. Este proyecto de carrera se plantea en forma paralela al escalafón que ya opera en el país.

Al comparar los casos de tres países que cuentan con nuevas carreras docentes nacionales –Colombia, México y Perú– se advierten las siguientes características comunes: voluntariedad para los docentes en ejercicio (salvo en el caso de Colombia donde existe una carrera universal y otra voluntaria para efectos de otorgar incentivos); mecanismos de evaluación docente; consideración de factores como antigüedad, formación y conocimientos; y existencia de niveles (con excepción de Colombia). Los resultados de aprendizaje de los alumnos solo están considerados en la carrera docente de México.

El análisis de las diversas propuestas de carrera docente remite a una compleja red de factores intervinientes, entre los cuales están las condiciones laborales, las remuneraciones e incentivos y los sistemas de evaluación del desempeño docente.

Condiciones laborales

En una revisión de la literatura sobre demanda y oferta docente realizada para los países de la OCDE (2002), se destacan algunos aspectos de las condiciones laborales que se vinculan estrechamente con las propuestas de carrera docente, entre los cuales se enfatizan: la relación estudiante-maestro, los problemas de disciplina escolar, el tiempo dedicado a la docencia en aula, el multiempleo y los fenómenos referidos a la rotación de docentes.

Las condiciones en que se desempeñan los docentes, por un lado, representan una dimensión de derechos laborales que legítimamente son defendidos por los sindicatos y, por otra parte, tienen una incidencia directa en la calidad de su desempeño profesional y, por ende, en los aprendizajes de los estudiantes.

A pesar de que la investigación acerca de la influencia del tamaño de la clase sobre el rendimiento escolar no es concluyente (Vegas y Petrow, 2008), los maestros de la Región no enfrentan, en promedio, clases especialmente grandes. Como se vio en el Capítulo I, la relación maestro-estudiante en la Región en el año 2008, era de 23 en la educación primaria, número similar o levemente superior al de la mayoría de los países europeos e inferior al de varios países asiáticos como Japón, China y Corea del Sur (UNESCO IBE, 2010). No obstante, este promedio oculta situaciones que un sector de docentes de zonas urbanas enfrenta en varios países, con cursos demasiado numerosos.

²⁸ Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos.

En muchos países las condiciones de infraestructura escolar, de equipamiento y material didáctico son aún precarias, lo que dificulta fuertemente el trabajo docente. A menudo, los profesores realizan esfuerzos económicos personales o movilizan a los padres para suplir dichas carencias, situación que les genera sentimientos negativos relacionados con la falta de apoyo de las autoridades a su labor profesional. La existencia de espacios adecuados y bien equipados para desarrollar tareas fuera del aula, tanto individuales como de equipo, constituye otro factor importante respecto del cual las situaciones son muy diversas.

Algunos informes, como OCDE (2002), sugieren que los problemas de convivencia escolar y de disciplina en el aula también podrían influenciar las condiciones laborales y, en particular, la elección de la carrera y la retención de los docentes. Estudios recientes (Marcelo y Vaillant, 2009) muestran que una de las principales razones para la deserción docente dice relación con problemas de disciplina en el aula. Parecería que cuando los docentes sienten que tienen un mayor control sobre las políticas disciplinarias de sus escuelas, también están más propensos a seguir en la enseñanza.

Un factor importante es, asimismo, la organización del trabajo docente que incluye la asignación de funciones dentro de la comunidad educativa. La existencia de normas y procedimientos claros para la asignación de tareas y la generación de oportunidades para el trabajo colectivo son factores que pueden marcar diferencias importantes en la forma en que se encara el trabajo profesional. Del mismo modo, las relaciones internas de índole burocrática o autoritaria que caracterizan a muchas instituciones escolares en la Región determinan climas perjudiciales para la profesionalización del trabajo docente. Este factor es importante, pues podría estar en el trasfondo de actitudes pasivas o negativas que induzcan al abandono de docentes competentes. No obstante la importancia de esta dimensión, no se dispone de investigaciones que den cuenta de su expresión en la realidad y su análisis reviste especial complejidad, debido a que las relaciones internas se construyen de manera distinta en cada comunidad educativa.

La Región tiene una enorme diversidad étnica, racial y socioeconómica entre sus escuelas y poblaciones de estudiantes. Esta diversidad también contribuye a entornos laborales radicalmente diferentes y es probable que influya sobre las decisiones individuales sobre la opción docente y sobre dónde trabajar (De Shano, 2010).

En la mayoría de los países de la Región existe un alto grado de estabilidad laboral. No obstante, un factor importante a considerar en el examen de las condiciones laborales de los docentes, es el tiempo que estos dedican a la tarea de enseñanza en el aula. La carga real de trabajo es siempre difícil de determinar, pero se sabe que la dedicación horaria en los países latinoamericanos está casi enteramente consagrada al trabajo en el aula (Vaillant y Rossel, 2006). Por lo general, la jornada laboral no incluye el trabajo de planificación, coordinación o evaluación, que normalmente recae sobre los docentes en su tiempo libre. Esta situación dificulta considerablemente el desarrollo profesional de los educadores. En la Región no se observan casos de países que hayan resuelto favorablemente esta situación, a diferencia de lo que acontece en países de la OCDE, donde el tiempo asignado para acciones formativas constituye uno de los principales soportes con que cuentan los docentes en servicio (OCDE, 2009a).

Otro dato relevante en cuanto a las condiciones de trabajo de los docentes de América Latina y el Caribe, se refiere al multiempleo. La doble jornada laboral constituye una práctica de un alto porcentaje de docentes. Además esta doble jornada se realiza en diferentes establecimientos educativos, lo que contribuye al estrés y el cansancio físico. Esto guarda relación con un índice de estabilidad docente que examina la permanencia de los docentes en una escuela durante cinco años o más (UNESCO-UIS, 2008). Así, por ejemplo, si 18 de 20 docentes han estado en una escuela durante cinco años o más, la estabilidad sería del 90%. En muchos países de la OCDE, se llega a esos índices muy adecuados de estabilidad docente. Pero en América Latina y el Caribe, el fenómeno se manifiesta de manera diferente y el índice suele situarse por debajo del 70% (UNESCO-UIS, 2008).

En América Central se observa que el estrés laboral asociado a condiciones de trabajo desfavorables –incluidos ambientes escolares adversos e inseguros, traslado hacia la escuela en zonas rurales, sobrecarga de trabajo administrativo y hacinamiento en el aula– produce impacto negativo en la labor docente.

Diversos estudios han analizado temas de salud laboral de los docentes, que se reflejan en prolongadas licencias médicas lo que afecta seriamente el normal funcionamiento, especialmente en las escuelas públicas (UNESCO, 2005b). Una experiencia interesante de analizar es el esfuerzo que se lleva a cabo en Trinidad y Tobago con el fin de lograr condiciones de trabajo más seguras a través de un “Acta de Salud y Seguridad Ocupacional”²⁹. Esta propuesta se enmarca en un conjunto de objetivos que el Ministerio de Educación de dicho país se propone en relación al profesorado: participación en las decisiones; tiempo para trabajo de planificación; carrera con claras oportunidades de promoción; reconocimientos de desempeños de excelencia; remuneraciones justas; beneficios para docentes que se retiran; ambientes de trabajo seguros y saludables³⁰.

Los problemas que los docentes enfrentan respecto de sus condiciones laborales no solo inciden en riesgo de deserción de profesores calificados, sino también en situaciones de malestar docente altamente perjudiciales para la efectividad de su desempeño profesional.

Remuneraciones e incentivos

La carrera docente está estrechamente relacionada con las remuneraciones y los incentivos en la medida en que los ascensos y promociones se asocian a mejoramientos salariales.

El tema de las remuneraciones docentes ha sido largamente discutido y estudiado a la vez que ha estado a la base de prolongados conflictos entre gobiernos y sindicatos en la mayoría de los países de la Región. Los salarios docentes en América Latina son comparativamente bajos en relación a otras profesiones. Esto es un punto crítico, porque si se quiere estimular a los mejores estudiantes a que ingresen a las carreras

²⁹ Ministerio de Educación de Trinidad y Tobago. Respuesta a consulta UNESCO, agosto, 2011.

³⁰ Iniciativa de Planificación Estratégica Ministerio de Educación de Trinidad y Tobago, 2010.

pedagógicas, deben saber que ingresarán a una profesión con remuneraciones adecuadas.

La bibliografía (Morduchowicz, 2009) considera que las remuneraciones docentes se componen del salario básico y de otras especificaciones que otorgan aumentos por diferentes motivos, entre las cuales la antigüedad suele ser el más importante. En varios casos, el salario básico puede aumentar en forma sustantiva cuando se consideran los incentivos, aunque estos a menudo son muy selectivos.

Una de las características más extendidas de las estructuras salariales docentes de la Región es que las escalas son definidas centralmente (Morduchowicz, 2009). En algunos países con estructura federal, la tendencia ha sido en los últimos años a establecer un mínimo salarial para todos los docentes. Así en Argentina, la ley de Garantía de Salario Docente, sancionada y promulgada entre los años 2003 y 2004, establece y unifica un ciclo lectivo anual mínimo en todos los ámbitos y jurisdicciones del país y garantiza el cobro de sus haberes a todos los docentes.

Un caso emblemático al respecto es el de Brasil, que en el año 1996 creó el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Primaria y de Valorización del Magisterio (FUNDEF), reemplazado en el 2006 por el Fondo de Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB). El principal objetivo de este fondo es la redistribución de los recursos destinados a la educación compensando a los estados y municipios en los que la inversión por alumno es menor a la fijada para cada año. Dado que un mínimo de 60% del fondo está destinado a remuneraciones y perfeccionamiento docente de profesionales de la educación, los resultados han sido alentadores: los salarios de los docentes han mejorado significativamente y los aumentos han sido más altos allí donde los salarios estaban más deprimidos (Souza, 2001 y Gatti et ál., 2011).

La Secretaría de Educación del Estado de Sao Paulo se propuso implementar desde hace unos años políticas tendientes al mejoramiento de la calidad educativa a través de la asignación de recursos asociados a los resultados de las evaluaciones de calidad educativa. En este sentido, puso en marcha dos programas que funcionan complementariamente: un premio entregado a las escuelas que alcanzan las metas acordadas; y el programa de Promoción por Mérito que permite a los docentes con buen desempeño aumentar su salario hasta un 240% respecto del salario inicial, a lo largo de su carrera (CEPP, 2010).

En México, por su parte, las recientes reformas a la Ley General de Educación (2011) mandatan a las autoridades educativas a establecer mecanismos de estímulos a la labor docente con base en la evaluación. El reciente Acuerdo para la reforma de los Lineamientos Generales del Programa Nacional de Carrera Magisterial³¹ tuvo como propósito dar centralidad a los estudiantes en el otorgamiento de incentivos. En el esquema anterior, el rendimiento de los estudiantes en las pruebas nacionales tenía un valor de 20%, mientras que en el nuevo diseño aumenta a 50% del puntaje global. Los otros factores considerados son: formación continua (20%), preparación

³¹ Ver documento de referencia SEP-SNTE.

profesional (5%), antigüedad (5%) y actividades cocurriculares³² (20%). El alto peso otorgado al aprovechamiento escolar de los estudiantes responde a una exigencia que han expresado distintos sectores de la sociedad mexicana³³.

Los diferentes países de la Región han hecho esfuerzos significativos por mejorar las remuneraciones de los docentes, pero siguen existiendo importantes brechas entre los salarios de estos y los de otros profesionales, lo que atenta con la posibilidad de atraer y de mantener en el aula a buenos profesores que encuentran opciones laborales mejor remuneradas.

Morduchowicz (2011) postula que en la profesión docente hay déficits básicamente a nivel de la formación y del reclutamiento. El autor afirma que los incentivos salariales “son el intento de promover y reconocer a docentes capaces, atraídos al sector con independencia de los ingresos alternativos o las diferentes oportunidades de desarrollo personal y profesional en otras áreas” (2010: 3). La temática referida a los incentivos ha estado acompañada por debates y posiciones encontradas, tanto a nivel de analistas como de formuladores de políticas y de representantes gremiales.

La bibliografía identifica diversos tipos de incentivos basados en: conocimientos y habilidades; resultados de los estudiantes; formación docente; enseñanza en escuelas en medios difíciles y enseñanza de determinadas materias (Vegas, 2006). En América Latina y el Caribe, se observa que se han privilegiado las dos primeras categorías.

Louzano (2011) examina en profundidad la experiencia chilena como un ejemplo de incentivos basados en conocimientos y habilidades de los docentes y de incentivos basados en los resultados de los estudiantes. En relación con el primer tipo de incentivos, existe la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP), desde 2002. Es un proceso voluntario que busca reconocer el mérito profesional de los maestros y profesores. Para lograr esta certificación, los docentes deben acreditar sus conocimientos y competencias mediante una prueba escrita y un portafolio de evidencia de planificación, realización de una clase (incluida la filmación) y evaluación de clases. Ello les permite obtener una retribución económica que equivale, aproximadamente, al décimo tercer sueldo durante diez años³⁴ (Morduchowicz, 2009). Esta asignación ha beneficiado hasta la fecha aproximadamente al 2% de los docentes de aula de establecimientos con financiamiento público.

En relación con estímulos asociados a resultados educativos, Chile cuenta además con un incentivo colectivo, el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales (SNED), que evalúa cada dos años el desempeño de los establecimientos educacionales a partir de la medición de los resultados de los estudiantes, según el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). Los establecimientos que muestran mayores progresos en este sistema de medición

³² Estas actividades son adicionales a la jornada de trabajo de los maestros y promueven la vinculación y la participación de todos los actores educativos en cada escuela con el fin de generar un ambiente que facilite la formación de los estudiantes.

³³ Algunos expertos sostienen que el instrumento que actualmente se dispone (la prueba ENLACE) adolece de debilidades que pueden convertirla en una herramienta injusta para determinar el valor que agrega al rendimiento escolar cada docente.

³⁴ Una norma reciente establece tres tramos de acreditación con montos diferenciados y reduce a cuatro años el periodo de vigencia del incentivo.

y en otros indicadores de gestión, reciben recursos adicionales (durante dos años), destinados a entregar una bonificación al conjunto de los directivos y docentes, basado en el principio de que un buen docente es aquél que logra que sus estudiantes aprendan lo que deben aprender (Peirano, Falck y Dominguez, 2007).

En Colombia, el Programa Nacional de Incentivos premia a centros con buen desempeño con recursos para la implementación de proyectos educativos y a docentes de esos centros por la excelencia en su trabajo. En los últimos seis años, el gobierno colombiano ha aplicado una serie de medidas y programas en materia de educación, orientados a mejorar la calidad del servicio público (Peirano, Falck y Dominguez, 2007).

Según Andrews (2006), existe bastante evidencia de que, aunque las remuneraciones y los incentivos ocupan un lugar importante a la hora de elegir ingresar y permanecer en la profesión docente, los maestros y profesores también otorgan un valor preponderante a otras cuestiones, como el reconocimiento del buen desempeño. En América Latina y el Caribe es posible encontrar algunas iniciativas promisorias de incentivos simbólicos que, desde la sociedad civil, buscan reconocer a los buenos docentes y mejorar la valoración social del profesorado (Vaillant y Rossel, 2010). Entre estas merecen especial atención: el Premio Educador Nota 10 en Brasil, el Premio Compartir al Maestro en Colombia, el Premio Maestro Cien Puntos en Guatemala, el Premio ABC en México y el Premio Maestro que Deja Huella en Perú.

En relación a los premios que se otorgan, se consideran entre otros: dinero para los docentes o para los centros, material didáctico, computadoras, pasantías en otros países, becas de estudio en los propios países y otros bienes materiales. Cabe destacar el impacto mediático de las diversas premiaciones al docente en los medios de comunicación, lo que puede contribuir a mejorar la imagen pública sobre el magisterio.

Evaluación del desempeño docente

La evaluación de los docentes no ha sido en muchos países de América Latina y el Caribe un tema prioritario, lo cual no significa que no exista una práctica o una normativa al respecto. Tanto los supervisores y directores de centros docentes como los estudiantes y sus familias, muchas veces con mecanismos no formales, evalúan el comportamiento de los docentes (Vaillant y Rossel, 2006; Román, 2010). Existen mecanismos tradicionales de evaluación docente que aún sobreviven aunque su efecto regulatorio y sus vínculos con el aseguramiento de la calidad no son necesariamente efectivos.

La evaluación docente es un tema que produce discusión entre autoridades educativas y gremios. Su implementación está mediada por negociaciones que no siempre atienden criterios técnicos de buen desempeño. Las iniciativas han sido impulsadas por las autoridades y no necesariamente son aceptadas por el magisterio. La discusión incluye el objeto de evaluación, los actores que evalúan, los criterios para la evaluación, los instrumentos y procedimientos, y la relación entre los resultados y los incentivos. Ciertamente, evaluar la calidad del desempeño docente es un desafío de la mayor complejidad, lo que explica la diversidad de estrategias utilizadas a nivel mundial.

Un estudio sobre evaluación del desempeño y carrera profesional docente en 50 países de América y Europa (UNESCO, 2006) sostiene que una de las actuales preocupaciones de los sistemas educativos de América y Europa es la de desarrollar sistemas de carrera docente y de evaluación del desempeño que contribuyan al desarrollo profesional de los maestros y profesores y, con ello, a la mejora de la calidad de la enseñanza. Sin embargo, se reconoce que la evaluación del desempeño docente es un tema altamente conflictivo, dado que en él se enfrentan intereses y opiniones de los políticos y administradores, de los profesores y sus sindicatos, y de los estudiosos sobre la materia.

El estudio destaca el caso de Finlandia, país que se ha convertido en estos años en el símbolo de la calidad de la educación, donde no solo no existe evaluación externa de docentes o centros, sino que es un tema que ni siquiera está en debate. El sistema educativo finlandés se basa en la confianza sobre el docente y su profesionalidad, así como en el buen hacer de los centros educativos (UNESCO, 2006).

En América Latina siguen siendo muy escasas las experiencias en materia de evaluación docente. Al igual que para incentivos, Chile y Colombia aparecen abundantemente citados en la bibliografía, a los que se agrega recientemente Perú (Vaillant, 2010a), lo que se puede apreciar en el Cuadro N° 11. Esto tiene cierta lógica, pues los incentivos suelen ser un componente esencial de los sistemas de evaluación del desempeño.

Chile cuenta desde el año 2003 con el Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente para el sector municipal, que contempla la evaluación de los docentes cada cuatro años en relación con los criterios considerados en el Marco de la Buena Enseñanza (MBE). La evaluación se realiza mediante cuatro instrumentos: autoevaluación; informe del director de la escuela y jefe técnico pedagógico; evaluación de un docente par de otro centro educativo; y un portafolio de evidencias escritas y filmadas (Manzi, González y Sun, 2011).

Los docentes que obtienen los mejores resultados –destacados o competentes– pueden acceder a un incentivo económico (Asignación Variable de Desempeño Individual, AVDI) por cuatro años, previa aprobación de un examen de conocimientos.

Los profesores evaluados en las categorías inferiores –básica o insatisfactoria– reciben apoyo mediante Planes de Superación Profesional que consideran los puntos débiles identificados por la propia evaluación. Además, los docentes con resultado insatisfactorio deben volver a evaluarse al año siguiente y si no superan dicha situación, deben abandonar el sistema³⁵.

Otro caso mencionado en la literatura refiere a Colombia, donde, desde el año 2002, a partir del Estatuto de Profesionalización Docente, se establecen tres tipos de evaluación, cada una de las cuales evalúa a los docentes en distintos momentos de su carrera y con diferentes objetivos (Vaillant, 2010a):

³⁵ Las consecuencias para los docentes evaluados en nivel insatisfactorio y básico fueron modificadas por la reciente Ley sobre Calidad y Equidad de la Educación (2011) pues el sistema original concordado con el gremio docente contemplaba solo la consecuencia de salida del sistema para aquellos que fueran evaluados en el nivel insatisfactorio en tres evaluaciones anuales consecutivas. Según la nueva Ley, quienes resulten evaluados en tres oportunidades consecutivas en categoría de básico y/o insatisfactorio, deben también abandonar el sistema. Además, establece que directores podrán realizar evaluaciones complementarias así como proponer el despido de hasta un 5% de los profesores del establecimiento bajo su dirección, siempre que hayan obtenido el resultado de básico o insatisfactorio en la evaluación nacional.

- a) Un concurso en el que se evalúan aptitudes, competencias, experiencia e idoneidad del aspirante para el ingreso a la carrera; una vez que se ingresa a través de la prueba, se hace un nombramiento por un año.
- b) Una valoración de desempeño efectuada cada año y según la cual aquellos que obtengan calificación insatisfactoria en dos años consecutivos son retirados del servicio.
- c) Un examen de competencias, de carácter voluntario, para aquellos que han permanecido como mínimo tres años en el cargo y que permite el ascenso o la reubicación de nivel salarial para quienes obtengan calificación sobresaliente.

Aquellos profesores que aspiran a cambiar de escalafón deben someterse al examen de competencias (Peirano, Falck, y Domínguez, 2007), relacionadas con: competencias de logro y acción; competencias de ayuda y servicio; competencias de influencia; competencias de liderazgo y dirección; competencias cognitivas; y competencias de eficacia personal³⁶.

En Perú, la ley de Carrera Pública Magisterial de 2007 determina que el docente debe pasar por un riguroso concurso que consta de una prueba, un estudio de su trayectoria profesional y una entrevista personal. El reglamento de la nueva ley consideró dos tipos de evaluación:

- a) Obligatoria, para el ingreso a la carrera y para el desempeño laboral, que se realiza cada tres años y en caso de desaprobación se realiza otra evaluación al año, previo proceso de capacitación y seguimiento, en un tiempo no mayor de tres trimestres al de la evaluación desaprobada.
- b) Voluntaria, para el ascenso y para verificar el dominio de capacidades y desempeños del profesor al postular a cargos del área de gestión pedagógica, gestión institucional o investigación. Para presentarse a las pruebas se debe haber aprobado la evaluación del desempeño previa al nivel al que se aspira. Dada una cantidad de vacantes y según orden de mérito, se obtiene el puesto solo con la suma mayor o igual al 70%.

En Perú, la evaluación docente es realizada por el Ministerio de Educación en coordinación con el órgano operador del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), establecido en 2003.

En 2007, se promulgó en Perú la Ley de Carrera Pública Magisterial, que establece un nuevo escalafón horizontal y de ascenso, y mecanismos de incentivos salariales a partir de la aplicación de un sistema de evaluación de los docentes. Esta ley establece también la participación de las familias en el nombramiento de docentes y directivos de los centros educativos. La promulgación de esta ley fue resistida por el SUTEP y dio lugar a una serie de prolongadas huelgas nacionales (2007), aunque paulatinamente se ha registrado una pérdida de la capacidad de movilización del sindicato frente a estas medidas (Chiroque, 2010).

³⁶ <http://www.mineducacion.gov.co/proyectos/1737/article-210839.html>

La puesta en marcha de evaluaciones del desempeño en Perú, a partir de 2006, en el marco de distintas medidas que lanzó la gestión educativa del APRA, derivó en una etapa de confrontación y conflictividad. La evaluación del desempeño forma parte de la Ley de Carrera Pública Magisterial y los resultados obtenidos en esas evaluaciones forman parte de los factores a considerar periódicamente para el progreso de los docentes en el escalafón horizontal y para el ascenso en el cargo. La opción de la gestión educativa parece haber sido avanzar con la política de evaluación del desempeño docente y la reforma de la carrera más allá de las resistencias del sindicato, apostando a un desgaste en el largo plazo de dichas resistencias (Chiroque, 2010).

En Trinidad y Tobago, el sistema de evaluación docente permite la promoción y ascenso a otras posiciones dentro de la carrera docente. Este sistema contempla una evaluación anual obligatoria.

CUADRO N° 11: EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE EN CHILE, COLOMBIA, PERÚ, Y TRINIDAD Y TOBAGO

	Chile 2002-2003	Colombia 2002			Perú 2007	Trinidad y Tobago	
Modalidad	Sistema Evaluación Desempeño Profesional Docente	Prueba ingreso carrera	Valoración desempeño	Evaluación competencias	Ingreso a la Carrera y desempeño laboral	Ascenso y acceso a otros cargos	Promoción y acceso a otras posiciones
Estrategia	Evaluación obligatoria a docentes del sector municipal cada cuatro años.	Evaluación al finalizar año escolar	Evaluación anual de desempeño	Evaluación optativa con mínimo tres años en la carrera	Evalúa al docente cada tres años	Evalúa a docentes voluntarios y se realiza anualmente	Evaluación anual y obligatoria de docentes
Consecuencias	Docentes destacados y competentes pueden obtener beneficio económico previa aprobación de una prueba de conocimientos. Docentes evaluados en nivel insatisfactorio o básico participan en plan de superación profesional y se deben reevaluar en uno o dos años; si se mantienen en nivel insatisfactorio por 2 años o en nivel básico o insatisfactorio por 3 años, deben abandonar el sistema.	Si el aspirante aprueba el concurso, ingresa a la carrera en el sector oficial.	Si el docente tiene calificación no satisfactoria durante dos años es retirado del servicio.	Si el docente tiene calificación sobresaliente asciende en el escalafón o se reubica salarialmente.	Si el docente no aprueba, se realiza otra evaluación al año previo proceso de formación y seguimiento.	Si el docente sortea con éxito las pruebas, asciende de nivel o accede a nuevo puesto.	Evaluación del desempeño se considera en la entrevista de promoción.

► Fuente: Elaboración propia.

Cuba es otro de los países de América Latina y el Caribe que cuenta con un sistema de evaluación docente a cargo de una comisión integrada por el director, por docentes con amplia experiencia y por miembros del sindicato. El docente debe pronunciarse acerca de la evaluación realizada y si no está convencido de los resultados, puede recurrir a una instancia superior para una revisión. Los docentes con mejores calificaciones tienen la oportunidad de capacitarse en cursos, licenciaturas, doctorados y maestrías, en el ámbito nacional e internacional. En Cuba, el sistema de evaluación ofrece estímulos consistentes en bonificaciones y/o aumento salarial (UNESCO, 2006). Aquellos docentes que no logran los resultados esperados en la evaluación final, tienen la opción de recalificarse, es decir, pueden prepararse, intensamente, en las universidades pedagógicas sin que el Estado Cubano prescinda de sus funciones.

En México, el sistema de evaluación concordado en mayo de 2011 entre la SEP y el SNTE, tiene por objetivo evaluar a la totalidad de los docentes de aula, directivos y docentes en funciones de apoyo técnico-pedagógico de educación básica. Esta evaluación permitirá proporcionar un diagnóstico integral de las competencias profesionales, focalizando los trayectos de formación continua en las áreas deficitarias que se detecten de manera de articular un apoyo profesional adecuado para mejorar la calidad de la educación del país. En concordancia con lo señalado anteriormente, la evaluación contemplará los siguientes aspectos: i) aprovechamiento escolar (resultados de evaluaciones nacionales académicas en escuelas, o instrumentos estandarizados y/o de las estrategias que correspondan); ii) competencias profesionales que, a su vez, considera: a) preparación profesional (exámenes estandarizados que se aplicarán cada tres años); b) desempeño profesional con base en los estándares que emita la Secretaría de Educación Pública, y c) formación continua (SEP-SNTE, 2011).

4.2 Temas críticos que emergen de la situación actual de la carrera docente

En la mayoría de los países de la Región, los docentes no cuentan con una carrera profesional que refleje un reconocimiento social y sea percibida por los jóvenes que acceden a la profesión y por los profesores en ejercicio como un conjunto de oportunidades de desarrollo profesional que contemple expectativas de promoción asociadas al mérito, al esfuerzo y a la responsabilidad profesional.

a) Dificultad para atraer y retener buenos docentes

La necesidad de atraer y retener buenos docentes es un tema clave que aparece recurrentemente en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe. Pero hay dificultades, no solo para atraer buenos candidatos sino también para retenerlos, porque la docencia es también una puerta de entrada a otros estudios u ocupaciones. Por esta razón, es difícil lograr dicho propósito sin un entorno profesional que mejore la capacidad del sistema educativo y estimule a que la profesión docente sea una de las primeras opciones de carrera para los jóvenes bachilleres, egresados de la educación

secundaria con buenos resultados educativos (Vaillant, 2006). Asimismo, la inexistencia de modalidades de promoción y ascensos en la profesión docente que reconozcan y estimulen las buenas prácticas tiende a alejar a los buenos docentes en ejercicio.

La revisión de la literatura, a nivel internacional y latinoamericano, muestra que los responsables educativos enfrentan hoy el reto constante de disponer de un número suficiente de profesores competentes, que permanezcan motivados y que dispongan de condiciones laborales adecuadas durante toda su carrera profesional (Vaillant, 2006; OCDE, 2005; Vegas y Petrow, 2008).

Sin duda, el logro de tal propósito está directamente relacionado con las condiciones salariales y laborales y con el prestigio que la sociedad asigne a la profesión. Una gran dificultad es el poco aprecio que tienen las sociedades por la profesión docente, lo que contrasta con las altas expectativas sobre la actuación de los maestros. Por su parte, los profesores lamentan su bajo prestigio, especialmente en lo que se refiere a las retribuciones monetarias a su alcance, perpetuándose un cierto resentimiento (Ortega et ál., 2011).

Para aumentar el interés en la docencia, existen motivaciones adicionales a la compensación económica como son la calidad de las relaciones con los estudiantes y colegas, el trabajo en equipo, el apoyo de los líderes escolares, las condiciones de trabajo tanto materiales como de tiempo para actividades profesionales fuera del aula y las oportunidades de desarrollo profesional (OCDE, 2005).

b) Carreras que desconocen etapas en la docencia

La vida de un docente, profesionalmente hablando, es de unos 30 a 40 años y está fuertemente marcada por los primeros tres a cinco años. Esa etapa es clave, pues es cuando el profesor construye su cultura de trabajo. Las propuestas de carrera profesional docente en América Latina y el Caribe no abordan el periodo de inserción a la docencia como un tema específico. Son pocos los países que tienen políticas focalizadas en los docentes principiantes (Marcelo, 2010 y Vaillant, 2009a).

Al preocuparse por la carrera profesional docente, se debe pensar en las etapas por las que el profesor transita a lo largo de su vida profesional. Las investigaciones indican que el ejercicio docente muestra cambios significativos según la etapa en la vida profesional. Los primeros 3 años de trabajo marcan una etapa de fuerte compromiso, en la cual resulta clave el apoyo de los directores y supervisores. En este periodo, los docentes ya saben lo que significa un desempeño profesional eficaz. Entre los 4 y 7 años se ingresa en la fase en la que los docentes construyen la identidad profesional y desarrollan cierta eficacia en el aula. Luego, entre los 8 a los 15 años, aparece una etapa en la que surgen tensiones crecientes y transiciones, en la que algunos docentes ocupan cargos de responsabilidad y deben tomar una serie de decisiones acerca del futuro de su carrera. Cuando los docentes alcanzan entre 16 y 23 años de vida profesional, se inicia una fase en la que surgen problemas tanto en la motivación como en el compromiso. Más adelante, cuando se llega a la etapa entre 24 y 30 años de actividad, surgen mayores desafíos para mantener la motivación. Finalmente, con 31 o más años de actividad, la

motivación desciende notoriamente debido a la proximidad del retiro y la jubilación (Day et ál., 2007).

Las fases de vida profesional del docente constituyen un ámbito de reflexión a la hora de diseñar propuestas de carrera, ya que todo parece indicar que las etapas marcan diferenciadamente al profesor.

La consideración de estas etapas constituye un desafío para la Región pues las carreras docentes solo asumen estas distinciones para efectos salariales, mientras que los programas de formación continua no las contemplan. La excepción la constituyen algunas experiencias emergentes de apoyo o inducción a profesores principiantes.

c) Disociación entre carrera y desarrollo profesional

La literatura señala que deberían encontrarse mayores articulaciones entre carrera y desarrollo profesional docente (Terigi, 2010). Al respecto, es interesante revisar la evidencia empírica referida a los aspectos que más satisfacen al docente en su profesión (Vaillant y Rossel, 2006). Entre estos, aparecen los logros de los estudiantes, el compromiso con la profesión, la formación continua, la satisfacción de lograr enseñar lo que sabe y el vínculo afectivo con los estudiantes.

La participación en un curso desafiante y su aprobación; la elaboración de un proyecto a realizar en la escuela, su puesta en marcha y evaluación; la satisfacción de ganar un concurso calificado y el prestigio que eso conlleva; la identificación de campos problemáticos en la institución escolar y la construcción de dispositivos que favorezcan la búsqueda de soluciones; la presentación a becas de estudio; y el asesoramiento a un colega que se inicia, son ejemplos de importantes logros para los docentes que, incorporados en la perspectiva de la trayectoria laboral, pueden estructurar una carrera profesional atractiva y dotada de estímulos (Terigi, 2010). Hay pocas evidencias de que estos factores estén suficientemente considerados en las actuales carreras docentes.

Por lo general, las carreras docentes en la Región se concentran más en reconocer el cumplimiento de ciertos requisitos de formación, experiencia, mérito y desempeño que en generar oportunidades reales de aprendizaje profesional. De este modo, corren el riesgo de limitarse a otorgar certificaciones que no permitan dar a los docentes saltos cualitativos en sus competencias profesionales.

d) Tensión entre estructuras salariales comunes y remuneraciones diversificadas

Un tema que ha provocado continuas controversias dice relación con el grado de centralización de la estructura salarial de un país. Entre los argumentos favorables a fijar pisos salariales mínimos y escalas preestablecidas, figuran los siguientes: son objetivos y, por lo tanto, no están sujetos a discrecionalidad por parte de ninguna autoridad; el salario es predecible, ya que desde el ingreso a la carrera se puede conocer lo que se va a percibir en el futuro; su administración y comprensión por parte de los docentes es sencilla; y reducen, sino eliminan, la competencia entre docentes (Morduchowicz,

2009). Adicionalmente, tienen un rasgo de justicia al remunerar de igual forma a docentes con similares características (experiencia, título, desempeño).

Sin embargo, se registran también desventajas de esas escalas preestablecidas (Morduchowicz, 2009). Algunas de las más relevantes son: los docentes de más bajo desempeño tienen la misma remuneración que otros con mejor calificación, preparación y compromiso con su trabajo; los docentes con títulos vinculados a la docencia de mayor graduación reciben el mismo pago que aquellos que no continúan estudios superiores; los docentes con mayor experiencia no son aprovechados –ni remunerados– en trabajos más desafiantes y difíciles de llevar a cabo; el régimen de compensaciones se encuentra desvinculado de las actividades desarrolladas en las escuelas; y las estructuras vigentes pagan igual por diferentes esfuerzos y aptitudes.

Aún cuando la estabilidad laboral y los incrementos salariales por años de servicio pueden haberse constituido como incentivos efectivos para promover la retención de profesores en la Región, no contribuyen por sí solos al mejoramiento de la calidad y equidad educativa. Parecería que es posible agrupar las razones que pueden dar origen a los incentivos en algunas categorías tales como el desempeño, la enseñanza en zonas rurales y contextos de pobreza, y la formación docente continua.

No obstante, para que los incentivos funcionen se requiere, en primer lugar, una buena definición de objetivos y reglas de juego claramente formuladas. La literatura insiste en que los criterios de asignación de incentivos docentes deben estar bien diseñados en la disposición de buenos indicadores y en el equilibrio de las sumas a otorgar (OCDE 2009, Louzano, 2011; Vegas y Petrow, 2008). A menudo, algunos incentivos resultan poco atractivos y de escasa efectividad por su monto o por la reducida cobertura que alcanzan.

La amplia gama de opciones muestra que no hay un único ni mejor diseño institucional que permita compensar salarialmente el esfuerzo, la dedicación y la superación permanente de los profesores. Por otra parte, las políticas docentes suelen dar mayor relevancia a factores fácilmente medibles como la certificación de cursos de perfeccionamiento antes que al desempeño profesional.

La introducción de incentivos dentro del sistema de remuneraciones de los maestros y profesores enfrenta la dificultad de que los gremios tradicionalmente centran sus demandas en la defensa y mejoramiento de las escalas salariales preestablecidas.

Las organizaciones docentes frente a esta temática oscilan entre posiciones de aceptación de las orientaciones propuestas por la gestión educativa, de resistencia en defensa de las conquistas obtenidas o de búsqueda de acuerdos que consideren la participación del sindicato en las fases de implementación de la política.

En estos complejos procesos, los sindicatos enfrentan la incertidumbre acerca de las consecuencias de la política, con el antecedente de la histórica desconfianza contenida en las relaciones entre los sindicatos y los gobiernos. Además, la mayor complejidad y diferenciación de los mecanismos de asignación de incentivos y recompensas contiene

la posibilidad de que se generen tensiones entre sectores del magisterio producto de la competitividad para acceder a distintos incentivos.

Por otra parte, en los países que han implementado políticas de descentralización educativa en las últimas dos décadas, la negociación salarial se ha visto afectada por un nuevo tipo de dependencia contractual que modifica las relaciones laborales de los docentes y los regímenes de regulación de dichas relaciones. En esos casos, las demandas de los sindicatos se han orientado hacia la recentralización de las decisiones respecto de un salario básico.

e) Dificultad en la generación de consensos para una evaluación formativa del desempeño

Los informes examinados (OCDE, 2009b; UNESCO, 2006) muestran que los sistemas de evaluación del desempeño que funcionan, han sido, por lo general, el fruto de un acuerdo entre actores representativos y cuentan, además, con el apoyo mayoritario de quienes son objeto de la evaluación. Pareciera que las propuestas exitosas en materia de evaluación docente han sabido conciliar el interés por el mejoramiento cualitativo de la educación con las exigencias de una gestión eficaz de la docencia y con los legítimos derechos de los educadores.

Los casos que han logrado establecerse indican que no solamente importa el diseño sino que, sobre todo, interesa el proceso que fue necesario recorrer para alcanzar resultados exitosos (Vaillant, 2010b). Éstos resultan de un esfuerzo técnico significativo que incluye revisión de literatura, seminarios internacionales, consejo de expertos nacionales y extranjeros y realización de experiencias piloto.

Mientras en algunos países se ha logrado construir acuerdos para implementar sistemas de evaluación docente, como en los casos de Chile y México, en otros, las políticas gubernamentales han impuesto normas legales que terminan por aumentar la conflictividad con los gremios docentes, como ha ocurrido en Perú y Colombia.

La posibilidad de que la evaluación del desempeño docente contribuya al mejoramiento de la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes, se relaciona con la capacidad de integrar la información proveniente de dicha evaluación en los procesos formativos que son parte de la carrera profesional. No existen evidencias de que este desafío haya sido abordado satisfactoriamente en los países de la Región.

Resumen de temas críticos sobre carrera docente

- a.** *Dificultad para atraer y retener buenos docentes*
- b.** *Carreras que desconocen etapas en la docencia*
- c.** *Disociación entre carrera y desarrollo profesional*
- d.** *Tensión entre estructuras salariales comunes y remuneraciones diversificadas*
- e.** *Dificultad en la generación de consensos para una evaluación formativa del desempeño*

V Instituciones y procesos de las políticas docentes en América Latina y el Caribe: tendencias e interrogantes

El análisis de las políticas docentes en la Región debe incluir la consideración de una paradoja de base: si bien existe unanimidad sobre su importancia y centralidad, cuestión que declara prácticamente todo discurso de políticas en el sector, en los hechos, los cursos de acción efectiva respecto a los docentes no ocupan la posición estratégica en los diseños de políticas. Esto se debe a múltiples razones, que son las que un discernimiento sobre la nueva agenda debe discutir e intentar resolver.

Las políticas docentes no ocupan el centro efectivo de las prioridades, porque, dicho esquemáticamente, son de alto costo cuando se proponen afectar al conjunto de la docencia, poco visibles para el público en su implementación, políticamente complejas, y de mediano y largo plazo en el logro de los efectos buscados. En suma, según una influyente caracterización al respecto (Corrales, 1999; Navarro, 2006), están en el polo de las “políticas difíciles”. En el conjunto de las políticas educativas, existen varias dimensiones relativamente más fáciles de abordar y efectistas que la valorización real de la docencia. Aumentos de cobertura escolar, mejoramientos de infraestructura y equipamiento, adquisición de materiales educativos son, entre otras, medidas que, aunque implican una gran inversión económica y voluntad política, permiten obtener resultados observables en el corto plazo, junto con una aprobación generalizada. En cambio, mejorar la formación inicial y continua, así como los salarios y condiciones de trabajo de decenas de miles, hasta millones de maestros según los países, representan objetivos de alto costo y difícilmente abordables por gobiernos de cuatro a seis años. Más aún, dentro del ámbito de las políticas docentes, a su vez, se tiende a privilegiar aquellas que, junto con tener mayor visibilidad, contribuyen a evitar conflictos con el sector docente, como ocurre con los mejoramientos salariales y de incentivos. Los incentivos de carácter selectivo se privilegian, además, por implicar costos menores que los mejoramientos universales de salarios. En consecuencia, los cambios profundos que se requieren en las políticas docentes son generalmente postergados o abordados mediante medidas parciales de impacto reducido en relación a la magnitud de los desafíos.

La paradoja, es que si se toma como verdadera la afirmación de que el sistema educativo y los aprendizajes que logre y distribuya socialmente tendrán la calidad correspondiente a la calidad de sus docentes (Barber y Mourshed, 2007), estos profesionales, su formación y las condiciones en que trabajen debieran ser el verdadero centro de los esfuerzos públicos en educación. Esto, aunque sea el núcleo más duro de afectar por toda reforma educativa e involucre las dificultades aludidas.

Este capítulo busca proponer categorías analíticas e identificar tendencias acerca de las instituciones y procesos de las políticas docentes, en que la interrogante subyacente se refiere a su calidad. Así como es claro que los requerimientos a la educación desde la sociedad son más complejos y exigentes, los requerimientos a las políticas educacionales

son también “más altos”. ¿Cómo han evolucionado los factores determinantes de estas? ¿Con qué criterios se puede evaluar una mejor o peor configuración de factores determinantes? ¿Es discernible un mejoramiento en la calidad de los procesos de formulación e implementación de políticas? Y si no, ¿sobre qué factores y procesos debiera actuarse prioritariamente para iniciar o desarrollar dinámicas de mejoramiento? En lo que sigue, se proponen categorías de análisis para abordar estas interrogantes, así como se busca identificar algunas tendencias en las instituciones y procesos de formulación, negociación e implementación de políticas referidas a los docentes, e interpretarlas desde la perspectiva de su impacto sobre la calidad de las mismas.

Se trata de una perspectiva que no es la usual al caracterizar y analizar las políticas educacionales. Lo habitual es el examen de sus contenidos más que de sus instituciones y procesos, de su génesis, implementación y evaluación. Los referentes empíricos de lo que sigue son escasos y no sistemáticos, lo cual dificulta las posibilidades de comparar y generalizar. Pero se ha evaluado que esto no debe impedir intentar una mirada evaluativa sobre una dimensión de tan decisiva influencia sobre los procesos de cambio del caso.

5.1 Categorías de análisis de procesos de formulación e implementación de políticas en educación

La implantación y mantención de reformas de las políticas educativas sufre de la contradicción entre su importancia, claramente entendida por la gran mayoría de los actores y observadores del estado de la educación en la Región, y la existencia de fuertes resistencias y escasas motivaciones para su realización práctica. En esta situación, muchas veces las decisiones son tomadas en función de presiones del momento, que no dan seguridad de que ellas serán mantenidas e implementadas a lo largo del tiempo; o bien, responden a intereses o negociación de intereses, entre algunos de los actores, sin suficiente orientación pública ni cuidado por el sistema nacional en su conjunto. En algunos casos, se observa también, que el conflicto entre gobierno y sindicato docente lleva a una rigidez o parálisis en las capacidades de respuesta de las políticas frente a las necesidades de adaptación del sistema educativo a nuevos y exigentes requerimientos externos.

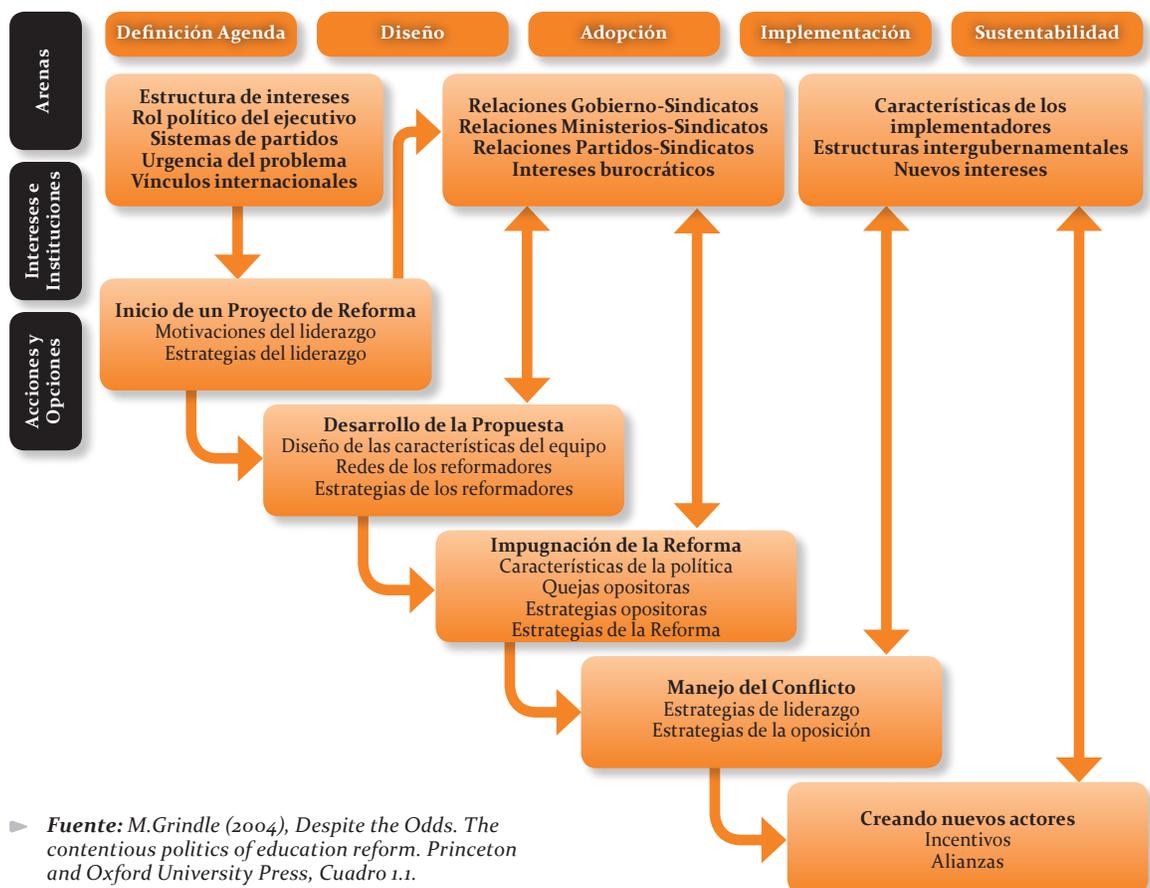
Todos estos rasgos propios del proceso de formulación-implementación de políticas que son responsabilidad del Estado, son necesarios de analizar y evaluar al formular las políticas docentes, desde una perspectiva que va más allá del contenido de las políticas, para examinar las características de su génesis y desarrollo. El Estado en la gran mayoría de la Región cumple la doble función de ser empleador y, a la vez, formulador y responsable de la política educativa.

Según Robert R. Kaufman y Joan M. Nelson (2004), gran parte de la investigación en políticas de educación (y también de salud), se ha concentrado sobre todo en el diseño y el impacto de las reformas más que en los procesos políticos por los cuales estas reformas son producidas, diluidas o bloqueadas. En la misma dirección, una investigación comparada del “proceso de formulación de políticas públicas” de casos nacionales latinoamericanos, encargada por el Banco Interamericano de Desarrollo y

coordinada por Ernesto Stein y Mariano Tommasi (*Policymaking in Latin America. How politics shapes policies, 2008*), elaboró un marco interpretativo que señala como claves de análisis y evaluación las siguientes dimensiones de dichos procesos: identificar quiénes son los actores; los poderes y roles de los mismos; sus preferencias, incentivos y aspiraciones; los horizontes temporales con que actúan; las “arenas” en que tiene lugar su interacción; y, finalmente, el tipo de intercambios o transacciones que establecen (Stein y Tommasi, op. cit.: 14-15).

Merilee Grindle (2004) abordó estas preguntas en su comparación de reformas educativas de los noventa en Bolivia, Ecuador, México, Nicaragua y el Estado de Minas Gerais de Brasil, con un modelo de análisis de los procesos de reforma que distingue, en primer término, las diferentes arenas o ámbitos de acción del proceso, que empieza con la definición de la agenda, su diseño, su adopción, su implementación y su consolidación como política sostenible en el tiempo (primera fila en el gráfico que se presenta a continuación). En segundo término, los intereses y las instituciones, que van desde la “estructura de intereses” a los diferentes actores que buscan implementar las políticas, como el ejecutivo, el sistema de partidos, la burocracia, la relación gobierno-sindicato docente, las estructuras intergubernamentales, las características de los implementadores, (segunda fila en el gráfico). Por último, en tercer término, las acciones y opciones de los diferentes actores en las distintas fases del proceso de formulación e implementación de una política de reforma, con sus estrategias, motivaciones y recursos a movilizar (tercera fila en el gráfico).

GRÁFICO 1: MODELO DE ANÁLISIS DEL PROCESO DE POLÍTICA EDUCACIONAL DE REFORMA



La cuestión de cómo es posible que las reformas ocurran a pesar de los bajos incentivos de corto plazo y la oposición de intereses constituidos es el tema de la investigación de Grindle. Como ella nota, tanto la contabilidad de las fuerzas políticas de ganadores y perdedores de reformas específicas, como el análisis convencional del conservadurismo de las instituciones, llevarían a la conclusión de que reformas importantes serían imposibles, pero de hecho su investigación identificó cerca de 40 reformas educativas significativas en 17 países desde 1977. Todas no están totalmente implementadas y muchas se encuentran interrumpidas, sin embargo, proporcionan un cuadro bastante claro de movimiento y cambio. Estas reformas se hicieron posibles, porque los actores interesados no son fijos sino cambiantes. Los intereses en juego no son siempre contradictorios, sino que permeables a la negociación, y es posible para los reformadores obtener un apoyo más amplio de la sociedad para sus proyectos, en la medida en que son capaces de mostrar que ellos atienden a los intereses más generales de la sociedad. Las reformas ocurren, en la mayoría de los casos, a través de pequeñas medidas legales y administrativas, y de cambios de prácticas que pasan desapercibidos cuando se les compara con los grandes temas de política nacional y, en algunas ocasiones, por la introducción de políticas más amplias que, si por una parte suelen ser más profundas y de mayor potencial, por otra, están más sujetas a contestación política e interrupción con los cambios de gobierno.

Si se elige “abrir” la dimensión de las “instituciones” o actores y agencias (segunda fila en el gráfico precedente) que hoy en día constituyen el campo de las políticas de educación en cualquiera de los países de la Región, surge una serie de instancias y agencias que, más allá de los actores directos del sistema educacional (autoridades, profesores, estudiantes, padres), deben ser incluidos en este tipo de análisis, tales como:

- Agencias del ejecutivo, incluyendo los ministerios y secretarías de educación a diversos niveles, no solo del sector educacional sino también del área de la economía, las finanzas y el trabajo.
- Agencias del legislativo, incluyendo la existencia y las competencias de las comisiones parlamentarias de educación y el rol de las fuerzas políticas en su interior.
- Instituciones públicas responsables por la producción y disseminación de estadísticas educativas.
- Instituciones públicas y privadas dedicadas a la producción de materiales pedagógicos, incluyendo libros, programas de cursos y sistemas de asesorías técnicas y de apoyo pedagógico a las escuelas.
- Organizaciones y personeros del mundo empresarial que juegan un rol en la enseñanza técnica profesional, pero también buscan incidir en las decisiones más generales de política educativa.
- Instituciones de las iglesias que preconizan políticas que garantizan la libertad de enseñanza y la enseñanza de sus religiones.

- Organizaciones no gubernamentales de tipo filantrópico o dedicadas a causas específicas como los derechos humanos o la promoción de la educación multicultural.
- Agencias internacionales y de cooperación multilateral (Banco Mundial, BID, UNESCO, OEA, OECD, OEI, CEPAL, etc.), cuyo papel e impacto requiere ser más analizado.

Las organizaciones internacionales juegan un papel importante en la formulación y estabilización de las políticas educativas en la Región, sea a través de investigaciones sobre las condiciones educativas de los diferentes países, por la asistencia técnica que pueden dar o por las posibilidades de financiación a programas específicos que pueden proporcionar. El impacto efectivo del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de la UNESCO sobre la educación en la Región todavía no ha sido analizado, y es una interrogante abierta la naturaleza y alcance de su influencia, dados su difusión de ideas y criterios de acción, como los recursos invertidos directamente en proyectos. No obstante, el papel de UNESCO, a través de Educación para Todos y las Metas del Milenio de Naciones Unidas, al establecer comparaciones internacionales y definir objetivos a alcanzar para cada país, es sin duda significativo. Por otra parte, es bastante clara también la influencia de los sistemas internacionales de evaluación como PISA de la OCDE, SERCE de UNESCO y TIMSS de la IEA, no solamente por los resultados que presentan y su probable influencia sobre los currículos, sino también por el desarrollo de sistemas nacionales de evaluación educativa que han estimulado en los distintos países. La OCDE, finalmente, ha tenido un papel significativo al difundir buenas prácticas de política educativa a través de las evaluaciones que hace de los sistemas educativos de los países que las solicitan³⁷.

Categorías evaluativas de los procesos de formulación- implementación de políticas

Stein y Tomassi (2008: 11-12) propusieron cinco criterios para evaluación del proceso de formulación de políticas en América Latina. lo cual, en general, los hace del todo aplicables a las políticas docentes de los diferentes países.

- Estabilidad de las políticas: Capacidad de mantener un curso de acción determinado en el tiempo. En los países con políticas estables, el cambio tiende a ser incremental, o basado en logros de la administración anterior.
- Adaptabilidad de las políticas: Cambio adaptativo a condiciones económicas o políticas cambiantes, que debe distinguirse de la “volatilidad” de las políticas, que cambian en uno y otro sentido al cambiar el grupo en el gobierno.
- Coordinación y coherencia: Resulta del predominio de lógicas de cooperación y comunicación entre agencias, y entre actores.

³⁷ En la década de 2000, Chile, México y República Dominicana cuentan con informes evaluativos de la OCDE.

- Calidad de la implementación: No bastan buenos diseños, que son aprobados y plasmados en leyes o programas de acción, si no hay capacidades de una efectiva implementación. Es una marca “regional” la pobre capacidad de implementación en muchos ámbitos de políticas.
- Orientación pública: Las políticas que promueven el bienestar de todos y claramente producen bienes públicos en lugar de canalizar bienes privados a grupos o intereses corporativos.

Estos criterios son importantes para el diseño e implementación de políticas docentes en la Región, las que, en muchos casos, han adolecido del incumplimiento de varios de estos criterios, en especial la falta de continuidad y de coordinación entre agencias y actores intervinientes.

A las categorías mencionadas podrían agregarse otras cuatro relevantes como la contribución a la equidad, la pertinencia en relación a los problemas que se deben abordar, los contextos nacionales y locales, y la participación de los actores sociales en los procesos de diseño e implementación.

5.2 Instituciones e institucionalización en procesos de políticas docentes

En todos los países de la Región, existen políticas docentes de tipo formal, en la medida en que los gobiernos tienen que tomar decisiones que afectan de una u otra manera la actividad profesional de los docentes, empezando por los sistemas de formación y culminando con las reglas de contratación, regímenes salariales y planes de carrera. Estas políticas suelen ser definidas por instrumentos legales —actos del poder ejecutivo, legislación aprobada por el Congreso o reglamentos y normas administrativas— que resultan muchas veces de negociaciones entre las agencias de gobierno responsables por la educación, las instituciones educativas, las autoridades del área económica responsables por el presupuesto, las organizaciones de los docentes y los partidos políticos. En países de administración descentralizada, esta legislación puede ser establecida por gobiernos regionales, estatales o municipales. En todos los países existen organizaciones docentes que actúan en defensa de los intereses de sus miembros, que participan de diversas formas sea en la formulación de las políticas para el sector o ejerciendo su poder de presión y de veto para favorecer o restringir determinadas políticas según sean interpretadas.

La perspectiva institucional

Estas políticas y decisiones se establecen por instrumentos legales, siendo relativamente fácil conocer sus contenidos y características en los textos del caso. Más difícil de observar es en qué medida estas políticas están institucionalizadas, es decir, en qué medida ellas se constituyen en prácticas que persisten a través del tiempo y permiten la acumulación progresiva de conocimientos, competencias y modalidades legitimadas de acción. El concepto de “institución” es ampliamente utilizado en las ciencias sociales

para referirse a las estructuras cognitivas, normativas y regulativas que, en conjunto, dan estabilidad y sentido a la vida social. Hay mucha variación en el uso del concepto, que se puede emplear tanto en relación a la “institución de la familia”, como elemento de una sociedad, o en relación a una organización específica, por ejemplo una red escolar, o respecto de una legislación, como la Constitución de un país. En todos los casos, sin embargo, el concepto de institución no se refiere a los aspectos formales de una organización, de una ley o de una regulación pública, sino que a los aspectos más específicamente culturales y subjetivos con las cuales las organizaciones y los estatutos legales están asociados (Scott, 2008). Los aspectos cognitivos se refieren a los conocimientos explícitos y tácitos que son compartidos por los miembros de la institución y considerados válidos; los aspectos normativos se refieren a los valores, comportamientos y actitudes considerados adecuados o inadecuados en la vida cotidiana y en la relación entre las personas; y los aspectos regulativos se refieren a las prácticas usualmente adoptadas por sus miembros. Ser “miembro” o participar de una institución no significa necesariamente tener una afiliación formal sino estar sujeto o compartir los conocimientos, valores y prácticas de las demás personas en la misma condición.

Las sociedades modernas dependen de instituciones bien establecidas para dar cuenta de su complejidad. En la educación, los docentes necesitan conocer bien los contenidos que deben impartir, tener compromiso con los valores de la formación intelectual y moral de los estudiantes y conocer las prácticas a través de las cuales estos conocimientos y valores son transmitidos.

La perspectiva institucional aplicada a las políticas docentes lleva a preguntarse sobre los procesos de institucionalización internos dentro de la comunidad docente, las asociaciones profesionales y sindicales, la organización escolar, la institucionalización de las agencias responsables por la formación de los docentes como las universidades e institutos de investigación y también, sobre las agencias gubernamentales responsables por la elaboración y gestión de las políticas públicas referidas a los docentes a nivel del Estado. A continuación, se abordan algunos de estos ámbitos.

Agencias gubernamentales de políticas docentes

Las instituciones que varios países han conformado, según ha sido descrito, para el diseño e implementación de políticas y programas sobre docentes, no siempre son suficientemente robustas en términos de sus atribuciones, recursos y continuidad de su gestión. En especial, se manifiesta el problema de que las distintas dimensiones de la política docente son dirigidas por instancias diferentes. Por ejemplo, las políticas referidas a la formación inicial radican, en muchos países, en las instancias reguladoras de la Educación Superior, las políticas de la formación continua en unidades orientadas al desarrollo docente, mientras los temas de salarios, incentivos y regulación del trabajo docente son abordados en esferas relacionadas con la administración y el financiamiento del sistema educativo.

El Cuadro N° 12 muestra las principales instituciones que, en distintos países, tienen cierto grado de injerencia en las políticas docentes. Cabe hacer presente que la

intervención de estas instituciones se encuentra limitada por los grados de autonomía de las instituciones de educación superior que son responsables de la formación inicial y participan en la formación continua, así como por las leyes y reglamentos que regulan la carrera docente. Al mismo tiempo, en varios países las decisiones se encuentran territorialmente descentralizadas.

CUADRO N° 12: INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA SOBRE POLÍTICAS DOCENTES EN PAÍSES DE LA REGIÓN

PAÍS	INSTITUCIÓN	FORMACIÓN INICIAL	FORMACIÓN CONTINUA	CARRERA DOCENTE
ARGENTINA	Instituto Nacional de Formación Docente	Proporciona orientaciones curriculares a las instituciones formadoras.	Planifica, desarrolla e impulsa las políticas con la participación de diversos actores en forma descentralizada.	No tiene injerencia (la carrera se regula en estatutos provinciales que se modifican mediante negociaciones).
BRASIL	Ministerio de Educación: Secretaría de Educación Básica	Lineamientos curriculares definidos por el Consejo Nacional de Educación		Consejo Nacional de Educación define directrices.
	Coordinación de Perfeccionamiento, del Personal de Nivel Superior (CAPES)	Fomento de calidad	Capex define política nacional que contiene directrices de largo plazo para la formación de profesores en servicio.	
CHILE	Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas	Administración de exámenes nacionales, diseño de estándares.	Impulsa programas de formación para directores y docentes de aula en algunas disciplinas.	Coordinación de evaluación docente y asignación de excelencia pedagógica.
	Ministerio de Educación División de Educación Superior	Fondos concursables para apoyo a proyectos de mejoramiento de carreras de pedagogías.		

COLOMBIA	Ministerio de Educación	Exámenes de conocimientos a los estudiantes próximos a egresar.	Programa de Formación Permanente del Profesorado	Coordinación del sistema
GUATEMALA	Subdirección de Formación del Recurso Humano Educativo	s/i	Oferta cursos, seminarios	s/i
MÉXICO	Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación	Coordina red de escuelas normales; promueve políticas para el desarrollo y evaluación de instituciones formadoras		
	Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional. Dirección Nacional de Formación Continua de los Maestros en Servicio		Catálogo Nacional de cursos, seminarios, postgrados	
	Coordinación Nacional de Carrera Magisterial (Secretaría de Educación Pública). Comisión Nacional SEP/SNTE			Seguimiento y coordinación de acciones para el funcionamiento de la Carrera Magisterial
PERÚ	Dirección de Educación Superior Pedagógica	Diseño sistemas de ingreso, currículum, fortalecimiento formadores y evaluación de instituciones	Asesoramiento pedagógico, cursos	
	Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación			Norma proceso de incorporación a la carrera docente
TRINIDAD Y TOBAGO	Ministerio de Educación	s/i	Talleres, licenciaturas, postgrados	s/i

► Fuente: Desarrollada por los autores.

Ausencia de políticas docentes integrales, articuladas y sostenidas en el tiempo

Las políticas tienden a veces a concentrarse en aspectos aislados, sin advertir el carácter necesariamente sistémico que esta debe tener. Es así como, en ocasiones, se piensa que es suficiente mejorar la formación inicial docente sin considerar que una carrera docente poco atractiva o escuelas que no renuevan sus métodos de enseñanza constituyen factores que minimizan el efecto del intento por mejorar la formación inicial. Otras veces, se pone acento en mejoramientos de salarios y de incentivos docentes que resultan poco efectivos si, al mismo tiempo, no se realiza un esfuerzo por mejorar la calidad de la formación inicial y de las oportunidades de desarrollo profesional.

Además, se constata que, en varios países de la Región, se desarrollan iniciativas paralelas que contribuyen a objetivos similares en distintos organismos públicos o, inclusive, de un mismo ministerio. Esta situación dificulta la configuración de una visión integral de las políticas docentes y hace menos eficiente el uso de los recursos públicos.

La descoordinación y la falta de armonía de las políticas están directamente asociadas a la dispersión institucional descrita, la que en algunos casos se intenta resolver a través de mesas de coordinación cuya efectividad depende demasiado de la disposición personal de sus integrantes.

Finalmente, otra dificultad es la falta de una proyección de largo plazo en las políticas docentes, de tal modo que programas anunciados como grandes soluciones, al poco tiempo son dejados de lado y reemplazados por otros, sin mediar evaluaciones rigurosas ni diagnósticos y estudios que sustenten las nuevas iniciativas.

Niveles de inversión

La escasa prioridad asignada a las políticas docentes se refleja en que, más allá del necesariamente elevado gasto público destinado a remuneraciones del personal docente, la inversión en programas de mejoramiento de la formación inicial y de desarrollo profesional continuo es por lo general baja en la mayoría de los países y además variable, según las coyunturas económicas y las prioridades de las distintas administraciones³⁸. En parte, este problema obedece a que, a diferencia de lo que ocurre con los salarios, los gastos en materia de formación y desarrollo profesional docente no están regulados por leyes específicas y permanentes, sino por presupuestos aprobados anualmente.

³⁸ A modo de ejemplo, un análisis del presupuesto del Ministerio de Educación de Chile del año 2011 permite señalar que el gasto proyectado en formación continua de docentes alcanza al 0,2% del presupuesto total del sector. La cifra asignada representa un gasto promedio por docente de US\$ 157 al año, lo que solo permitiría una cobertura mínima de horas de capacitación. No se dispone al momento de datos similares para otros países.

5.3. Gobiernos y sindicatos docentes: una relación políticamente fundamental

Así como la revisión del panorama regional permite identificar una gran cantidad de rasgos variables en la conformación de organizaciones de docentes, es posible reconocer también distintos tipos de relaciones entre estas organizaciones y las gestiones educativas. En principio, estas relaciones pueden ser de oposición o de apoyo de los sindicatos docentes a las políticas oficiales y –por esta vía– contribuir al avance, la modificación o al fracaso de dichas políticas. Al mismo tiempo, en muchos países, las organizaciones de docentes suelen tener incidencia sobre el sistema de apoyos políticos más generales con que cuentan los gobiernos, sobre todo cuando se trata de gobiernos de partidos políticos que históricamente se apoyaron en los sectores de trabajadores. En ciertas condiciones, esta incidencia puede hacer que los sindicatos docentes se conviertan en actores con un importante poder de veto y/o de propuesta sobre las políticas estatales.

En la práctica, las interacciones entre los sindicatos docentes y los gobiernos responden a una combinación de posiciones en las que, en un periodo de tiempo dado, tiende a predominar una de ellas. Así, es común encontrar patrones de relación con predominio del diálogo pero que no excluyen situaciones de confrontación, así como patrones de relación con predominio de la confrontación que no excluyen situaciones de diálogo.

La existencia de instancias de diálogo sostenido genera condiciones para la participación de las organizaciones sindicales docentes en las políticas educativas³⁹. Las prácticas de diálogo suponen la contención de las demandas y preferencias de los afiliados en el marco de las posiciones que sostienen las organizaciones docentes en los procesos de negociación. Recursos usuales de estas organizaciones –como la capacidad de movilización y de bloqueo político– son puestas en suspenso, privilegiando el intercambio de apoyos y concesiones entre los sindicatos y los gobiernos, con el objeto de realizar, parcialmente, los intereses de ambos sectores⁴⁰.

Debe tenerse en cuenta que el predominio del diálogo involucra negociaciones entre los representantes del Estado y de los sindicatos, en contextos e intercambios que siempre tienen grados variables de transparencia y de incertidumbre. En las instancias de negociación, en algunos casos, se ponen en juego recursos e incentivos (prebendas, promesas, cargos, aportes estatales a organizaciones de los sindicatos, apoyos o favores políticos) que no forman parte de la agenda pública de los actores pero que pueden facilitar o entorpecer el establecimiento de acuerdos.

En los últimos años, en distintos países, se ha promovido la conformación de consejos consultivos y de otro tipo de mesas de diálogo y de acuerdo político-educativo, con

³⁹ A nivel internacional, Ben Levin, de la Universidad de Toronto, identifica una relación directa entre organizaciones docentes fuertes y sistemas educacionales exitosos, citando los casos de Finlandia, Corea, Japón, Canadá y Australia (MacBeath, 2012).

⁴⁰ En el caso de Guatemala, el diálogo entre los sindicatos y los gobiernos comenzó a construirse en el marco de los Acuerdos de Paz de 1997, los que permitieron crear el escenario para la reconciliación nacional con la participación de diferentes sectores sociales y plantear una agenda nacional para la construcción de la paz, la reconciliación y la equidad social. La Reforma Educativa se constituyó en uno de los principales compromisos de esos acuerdos. En la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, constituida en octubre de 1997, participaron 17 instituciones privadas y públicas, la Asamblea Nacional del Magisterio (ANM) y las organizaciones mayas e indígenas (Palamidessi, 2003).

una ampliación de la cantidad y el reconocimiento de los actores, no solo con los sindicatos docentes. Esta ampliación de los actores que intervienen en las políticas educativas suele ser promovida por los gobiernos pero muchas veces esta ampliación es consecuencia de situaciones de conflicto, donde otros actores presionan por llevar adelante una agenda nueva de reivindicaciones.

Frente a estas alternativas, en muchos países continúan siendo centrales –o únicas– las instancias de diálogo y negociación más tradicionales, centradas en temáticas económico-corporativas y reguladas por bases legales heredadas de la segunda mitad del siglo XX. Estas instancias de negociación reducen los diálogos posibles en el sector educativo al modelo de negociación colectiva de otras ramas de la actividad económica, centradas en la temática salarial y en las condiciones de trabajo.

En síntesis, en el panorama regional es posible encontrar patrones de negociación e intercambio con predominio del diálogo con distinto grado de institucionalidad, abordando agendas con diferente complejidad y amplitud. En algunos casos nacionales, estos patrones de relación han adquirido un alto nivel de institucionalización y continuidad, incluyendo agendas amplias de negociación y diálogo. A su vez, estos patrones de relación se encuentran tensionados por las tendencias a una complejización y pluralización de intereses y preferencias de los distintos actores sociales en materia de política educativa. No se trata de configuraciones inmutables sino que, entre muchos otros factores, están sujetas a los cambios en las alianzas políticas más generales, a las orientaciones de las políticas educativas y a la situación fiscal y del presupuesto educativo.

Los patrones de relación con predominio de la confrontación son aquellos en que las organizaciones de docentes prefieren poner en acto su capacidad de movilización y bloqueo como recurso estratégico en los procesos de resistencia y/o de negociación.

Por otra parte, la confrontación no siempre es evitada por los gobiernos, al contrario, en algunos casos, optan por imponer posiciones de fuerza en el conflicto, a través de medidas que afectan al poder del sindicato.

La opción de los gobiernos por la confrontación con las organizaciones de docentes puede contribuir a debilitar a un actor opositor en lo inmediato, pero no está exenta de consecuencias. Al elegir esa vía, expone al sistema educativo a potenciales situaciones de baja gobernabilidad, afectando la capacidad estatal de gestión y el compromiso o la iniciativa de los docentes para alcanzar el éxito en las políticas de mejoramiento de la calidad educativa. Docentes desmoralizados o alienados respecto de su función no suelen ser agentes que puedan ser considerados “activos” del sistema educativo que jueguen a favor de las reformas.

Independientemente de estos patrones de relación con predominio del diálogo o de la confrontación, es posible encontrar casos nacionales donde se establece una particular forma de relación entre sindicatos docentes y gestiones educativas⁴¹. Se trata de

⁴¹ En el caso del SNTE en México, coexistió durante la última década una combinación de procesos de negociación asentados sobre una participación en la estructura de la Secretaría de Educación Pública por parte de funcionarios políticos y técnicos que reportaban a la estructura sindical (LOYO 2008).

situaciones donde se produce una ocupación de posiciones dentro de los organismos del Estado por parte de agentes del campo sindical docente, que son reclutados o ingresan en esas instancias de decisión política por una prolongada situación de afinidad o alianza política entre el sindicato y el gobierno. Esta situación conlleva el riesgo de la pérdida de independencia del gobierno para representar el interés general de la sociedad, quedando subordinado a intereses corporativos.

Mirado desde la perspectiva de las organizaciones docentes, es importante hacer notar que situaciones de participación permanente de representantes sindicales en el gobierno del sistema educativo confieren un recurso adicional a los sindicatos docentes para participar en los procesos de negociación. Estos sindicatos disponen de lugares estratégicos en la toma de decisiones, acceden a información clave para las negociaciones, pueden anticipar proyectos y propuestas de la gestión educativa e incrementar su capacidad de bloqueo en casos de confrontación. Como contrapartida, este escenario tiene consecuencias internas en términos de que los sindicatos suelen ser coresponsabilizados por aquellas políticas en las que tienen intervención decisiva.

5.4 Institucionalización: fuerzas externas e internas a la profesión docente

Todo sistema educativo corre el riesgo de no ser eficaz en su función de bien público, de servir más a lógicas particularistas que sistémicas. En términos de Navarro (2006), los sistemas educativos corren constantemente el riesgo de quedar cautivos de los proveedores en lo que respecta a puestos docentes y administrativos, control de decisiones y de procesos clave de organismos educacionales, nombramientos, medidas disciplinarias, distribución de incentivos y alicientes, capacitación, administración y sistemas de gestión del personal. Una serie de fuerzas compensatorias permiten a los sistemas educativos evitar o reducir esta propensión a quedar cautivos. Dos de estas fuerzas son clave. La primera, es un Estado sólido que cuente con una administración pública eficaz que se rija por mecanismos acertados de rendición de cuentas. La segunda es una cultura profesional firmemente arraigada, que comprometa al profesorado y otros partícipes importantes con valores de conducta, estándares altos de idoneidad docente y una orientación al interés público.

Se examinarán las dos lógicas mencionadas en sus tendencias actuales: la primera, actúa externamente sobre la profesión docente, que la vive como la presión de la “rendición de cuentas”; la segunda, actúa internamente, desde la profesión. Respecto de ambas, se delinearán los rasgos fundamentales de la situación presente.

Rendición de cuentas (accountability), “controles externos” y su ambivalencia

Los resultados insatisfactorios y, muchas veces, decrecientes de la calidad de la educación pública, dramatizados por los resultados de las evaluaciones comparativas internacionales, han llevado en muchos países a la creación de sistemas externos que

buscan influenciar y conducir las actividades docentes desde afuera. Estos sistemas pueden considerar la evaluación y monitoreo de las actividades de los maestros y los resultados pedagógicos logrados, a través de sistemas externos de evaluación, la sistematización de los contenidos que los estudiantes deben aprender y alteraciones en las carreras docentes, restringiendo la autonomía de los maestros en clases y creando sistemas de estímulos positivos o negativos en función de sus logros, según metas definidas externamente.

La efectividad de estas intervenciones externas depende, en gran medida, de la creación de nuevas institucionalidades de diferentes tipos: administraciones públicas capaces de dirigir sistemas adecuados de incentivos para las carreras docentes; especialistas en sistemas de evaluación de resultados educativos; proveedores de cursos de especialización y formación continua para los maestros; sistemas de apoyo para la utilización de nuevas tecnologías de información y comunicación; y especialistas en apoyo pedagógico a las escuelas, en la formulación de programas y provisión de materiales educativos específicos para la educación en ciencias, por ejemplo⁴².

La creación de estas institucionalidades en el sector público depende de dos factores centrales. Un factor es la capacidad de la administración de crear y mantener agencias con personal técnico (de educación y otras áreas) y recursos capaces de acumular conocimientos y establecer políticas de largo plazo. Otro factor es que estas agencias no sean capturadas por los grupos de interés sobre los cuales en principio deberían actuar.

Por otra parte, en la medida en que la sociedad más amplia pasa a interesarse por la calidad de la educación, hay una participación creciente de familias, movimientos sociales, organizaciones privadas y empresas en la vida de las escuelas, trayendo muchas veces contribuciones importantes, pero también creando para las escuelas y sus maestros la necesidad de trabajar con actores muy distintos de los tradicionales.

Estas intervenciones externas han sido fuertemente cuestionadas por muchas organizaciones docentes y por especialistas, ya que ven en ellas un deterioro de la profesionalización docente y una subordinación de las comunidades educativas a instancias técnicas o burocráticas, a veces, externalizadas a diversos agentes privados, cuyas propuestas pueden ser muy descontextualizadas respecto de las necesidades de las escuelas o incluso determinadas por intereses económicos particulares.

Fuerzas y dinámicas internas a la profesión

El desarrollo de una cultura profesional, clave para la solidez de los sistemas educativos, implica mirar los esfuerzos realizados en esta dirección tanto por las políticas públicas como por el propio magisterio. En las secciones anteriores se han descrito iniciativas en la formación inicial, en la formación continua y en la generación de instancias de desarrollo profesional de los propios educadores que merecen ser rescatadas. No

⁴² Muchas de estas actividades pueden ser ejercidas por personas con formación en educación, pero a menudo son ejercidas también por profesionales de otras áreas como economistas, estadísticos, psicólogos, sociólogos, especialistas en tecnologías de la información, administradores y científicos de áreas específicas que desarrollan materiales y programas para las escuelas en sus respectivas áreas de conocimiento.

obstante, también han sido señaladas las limitaciones de tales iniciativas en relación con su alcance y profundidad. La identidad profesional de los docentes se encuentra condicionada por su propia formación, en muchos casos precaria, por un estatus social disminuido y por presiones por resultados que, muchas veces, les llevan más a procurar soluciones simplistas o justificaciones externas que a asumir realmente una responsabilidad profesional.

Investigaciones como las del PISA confirman que la calidad de los maestros, que se expresa en los tres componentes centrales de la institucionalización –conocimientos, valores y prácticas– sigue siendo uno de los principales correlatos de buenos resultados educativos (Korthagen, 2004). La relevancia que actualmente se concede al trabajo docente como uno de los factores decisivos para una educación de calidad y equitativa representa un desafío enorme para la profesión y para quienes inciden en su fortalecimiento. La opción por una educación inclusiva, que aspira a garantizar el derecho al aprendizaje de todos los estudiantes, eleva también sustancialmente los requerimientos que la sociedad formula a los cuerpos docentes.

Las reformas curriculares han intentado, y deberán continuar haciéndolo, incorporar los avances del conocimiento científico y tecnológico, pero sobre todo, contemplar el desarrollo de habilidades de pensamiento y de aprendizaje permanente a lo largo de la vida. Estos propósitos plantean nuevos desafíos a la profesión docente, especialmente complejos para los maestros que, en su mayoría en el contexto latinoamericano, deben atender a estudiantes que provienen de medios familiares con bajo capital cultural. Esto implica, desde luego, un riguroso conocimiento pedagógico de los contenidos de enseñanza (Shulman, 1987) y el dominio de una pedagogía para el trabajo con diversidad sociocultural.

Los esfuerzos realizados por algunos países por elaborar estándares son de gran importancia, no solo porque estos constituyen una referencia clave para el desarrollo profesional y la evaluación del desempeño, sino porque definen una identidad profesional basada en lo que debe saber y poder hacer un docente, en general y de acuerdo a su respectiva área de especialización. Estos estándares adquieren plena validez en tanto sean concordados, elaborados por la propia profesión y legitimados por los órganos rectores del sistema educativo. Al definirse un campo propio de la profesión docente –elemento clave de cualquier profesión– este se convierte en una herramienta para el diálogo y el trabajo interdisciplinario con otras profesiones. Ingvarson (2009) considera que los estándares profesionales juegan un papel importante en la definición pública de la identidad de la profesión docente: “un buen estándar para profesores es aquél que ayuda a cambiar la percepción del público en general sobre la profesión docente al entregar evidencia convincente sobre la complejidad de lo que un buen profesor sabe y es capaz de hacer en distintos niveles de enseñanza y respecto de diferentes asignaturas del currículo” (Ingvarson, 2009).

El tránsito desde una docencia asumida con una visión puramente vocacional o técnica hacia una dimensión profesional es necesariamente largo y complejo. Además de los avances cualitativos requeridos en materia de formación inicial y continua, supone, desde las políticas públicas, alcanzar un equilibrio entre la confianza en la labor de los maestros y la responsabilización por su desempeño, entre grados crecientes de

autonomía y el monitoreo y apoyo para que tal autonomía sea utilizada de la manera más conveniente para el aprendizaje de los estudiantes (MacBeath, 2012).

Diversos autores (Perrenoud, 2004; Darling-Hammond & Bransford, 2005; Lessard, 2010; Danielson, 2011; MacBeath, 2012) convergen en la necesidad de fortalecer un profesionalismo docente, construido y asumido por el profesorado, que considere competencias y condiciones para implementarlas, en dimensiones clave como las siguientes: capacidad para diseñar, ejecutar y evaluar buenas prácticas docentes a partir de un dominio de los contenidos y de cómo enseñarlos; autonomía y responsabilidad profesional; capacidad de innovar metodológicamente, de tomar iniciativas pertinentes y de adoptar buenas decisiones pedagógicas; competencias para crear, seleccionar y adaptar materiales educativos adecuados; capacidad para trabajar en equipo; asunción de los resultados de las evaluaciones internas y externas como información crucial para el mejoramiento de la enseñanza y los aprendizajes; realización de esfuerzos consistentes de superación profesional; capacidad de reflexión y autoevaluación sobre sus prácticas y de asumir evaluaciones sobre su desempeño para mejorar; y capacidad de generar diálogo fructífero con otros actores: colegas, directivos, supervisores, otros profesionales y trabajadores, padres, estudiantes y comunidad en general.

En una perspectiva de futuro, la identidad profesional docente necesita asumir las nuevas formas de aprender de los niños y jóvenes, más allá de la propia escuela. Estos nuevos escenarios, más que disminuir la responsabilidad de los profesores, la hace más desafiante en un rol de guía de aprendizajes de mayor profundidad (MacBeath, 2012).

Finalmente, un elemento clave en el camino del fortalecimiento de la profesión, es la capacidad de las propias organizaciones docentes para definir normas éticas y de desempeño profesional que orienten y regulen su quehacer, cuestión sobre la cual no se han encontrado mayores evidencias en la Región y que debiera ser un norte de su quehacer y desarrollo futuros. El desarrollo comparable más relevante al respecto es la participación decisiva de los gremios docentes de algunos países de la OCDE en la elaboración de los estándares que rigen a la profesión (Ingvarson, 2009).

II

SEGUNDA PARTE:

Crterios y orientaciones para la elaboraci3n de pol3ticas docentes



Segunda parte: *Criterios y orientaciones para la elaboración de políticas docentes*

Los criterios y orientaciones que se proponen a continuación tienen como base el estado del arte de las políticas docentes contenido en la primera parte de este informe, algunas propuestas elaboradas por los expertos⁴³ convocados por el Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes para América Latina y el Caribe de OREALC/UNESCO Santiago y el resultado de las discusiones realizadas en los grupos nacionales de los países que conforman la red regional del proyecto.

La estructura del documento considera los mismos cuatro ámbitos analizados en el estado del arte: Formación Inicial, Formación Continua, Carrera Docente e Instituciones y Procesos de las Políticas Docentes. Para cada ámbito mencionado se propone un conjunto de enunciados generales que, a su vez, se traducen en ciertas orientaciones más específicas.

Es necesario reiterar que ninguna de las propuestas formuladas dará resultados efectivos si es abordada aisladamente. A modo de ejemplo, en el ámbito de la formación inicial se propone fortalecer la calidad académica de los programas de formación y atraer buenos postulantes, pero esto no será viable si los estudiantes o postulantes a la carrera de pedagogía no perciben en su trabajo futuro un reconocimiento a su labor y expectativas de un verdadero desarrollo profesional.

Asimismo, si se busca que la formación continua contribuya a transformar y mejorar las prácticas docentes en función de los aprendizajes de los estudiantes, dicho propósito debe estar estrechamente relacionado con la solidez de la formación inicial y con condiciones de trabajo en el ambiente escolar que faciliten la tarea profesional del maestro.

Por otra parte, mejorar la estructura de la carrera docente para hacerla más atractiva supone una formación inicial de calidad, contemplar oportunidades relevantes de formación continua e implica, asimismo, generar acuerdos políticos con los sindicatos docentes y otros actores sociales para su efectividad y estabilidad. A su vez, el conjunto de acciones de políticas docentes requiere de un diseño y de una implementación adecuadamente conducida por instituciones sólidas y competentes.

El desafío de proponer ciertas orientaciones de políticas docentes, se realiza en el entendido de que algunas de ellas serán más pertinentes para unos países que para otros y que, en general, si estos consideran conveniente plantearse las como propias, las podrán desarrollar en distintos plazos y/o con las adecuaciones que cada contexto nacional exija. Esto supone, en cada país, un esfuerzo de deliberación y diseño que debe considerar tanto las características de su sistema político, social y económico como sus identidades culturales.

Lo anterior es de fundamental importancia, teniendo a la vista que la uniformización de propuestas para contextos disímiles es fuente segura de errores y frustraciones para las políticas públicas del caso.

⁴³ Beatrice Ávalos, Silvia Ortega, Mariano Palamidessi, Simón Schwartzman y Denise Vaillant.

I Orientaciones sobre formación inicial

La elaboración del estado del arte ha permitido identificar que, en las últimas décadas, la evolución de la formación inicial en la Región, salvo excepciones, se ha encaminado hacia la educación superior o terciaria. La duración de los estudios pedagógicos fluctúa entre tres y cinco años. En algunos países, existe una oferta de profesores superior a las necesidades, pero en otros casos se observa escasez de profesores especialmente para ejercer en zonas rurales, con grupos indígenas y/o en disciplinas del área científica. Se señalan debilidades importantes respecto de las habilidades básicas al ingreso a las carreras pedagógicas y, fundamentalmente, en relación con la calidad de la formación docente. Esto último se expresa, entre otros aspectos, en la ausencia de especializaciones disciplinarias para la formación de los docentes de educación primaria o básica. También se observa una ausencia de formación práctica en las habilidades necesarias para el ejercicio efectivo de la profesión que permita producir aprendizajes para todos, situación que atraviesa la formación en todos los niveles de enseñanza. Aunque las regulaciones para la formación pedagógica son débiles, en los últimos años comienzan a instalarse sistemas de acreditación, pruebas de egreso o habilitación para el ejercicio profesional, y estándares y lineamientos que, junto con servir a los procesos anteriores, podrían orientar los currículos y procesos evaluativos de las instituciones formadoras.

Asimismo, en el estado del arte se identificaron los siguientes nudos críticos en relación a la formación inicial: a) bajo nivel de formación de quienes ingresan a los estudios pedagógicos; b) débil calidad de los programas de formación incluyendo la situación de los formadores y la presencia de lógicas escolarizantes; c) formación universalista y no diferenciada para grupos sociales desfavorecidos; y d) insuficiente regulación de la calidad de los programas de formación vinculada a una débil presencia de estándares y evaluaciones de egreso.

A continuación, se presentan criterios u orientaciones para abordar estos temas críticos en las políticas y prácticas de formación inicial docente en los países de la Región.

➤ 1. Promover el ingreso de mejores candidatos a la docencia elevando el nivel de exigencias para ingresar a los estudios pedagógicos⁴⁴.

Un problema central a enfrentar es que los esfuerzos de la política educacional y de las instituciones formadoras se dirijan hacia candidatos a la docencia que reúnan las

⁴⁴ El grupo de consulta de Argentina ha cuestionado esta orientación general pues sostiene que “el Estado no puede desentenderse de los resultados educativos alcanzados por jóvenes que tienen las credenciales educativas exigidas, quedando obligado a encontrar soluciones que resguarden el derecho a la educación, si tales resultados no son los que espera el sistema formador”. Informe Argentina sobre Estado del Arte, Buenos Aires, 20 de febrero de 2011, p. 10.

condiciones mínimas adecuadas para poder transformarse en buenos educadores. Al respecto, es importante tener presente que tales mínimos deben tener un alcance nacional, lo cual demanda el involucramiento del Estado tanto en su determinación como en su aplicación. El éxito en la búsqueda de estos buenos candidatos está indudablemente relacionado con la existencia de una carrera docente atractiva y con salarios similares a otras profesiones, temas que se abordan en la tercera sección de esta segunda parte. Con la finalidad de avanzar en la dirección señalada, se proponen las orientaciones siguientes:

- a) Elevar las exigencias en los procesos de selección para el ingreso a la formación inicial docente, considerando criterios como las habilidades básicas de lectoescritura, pensamiento matemático, resolución de problemas, destrezas interpersonales de comunicación y motivación para aprender y enseñar.
- b) Considerar los rendimientos escolares de la enseñanza media o secundaria, los resultados obtenidos en los exámenes nacionales de ingreso a la educación superior, en los países que corresponda, y aspectos vocacionales, a la vez que instituir procedimientos de admisión orientados a seleccionar candidatos que congreguen las características necesarias para tener un buen desempeño como docentes. Estos procedimientos pueden incluir exámenes de ingreso e instrumentos pertinentes para evaluar habilidades personales, como entrevistas a los candidatos.
- c) En el afán de mejorar la calidad de quienes ingresan a la formación docente, es importante no descuidar la búsqueda de fórmulas que aseguren la participación de candidatos de pueblos indígenas, cuyas culturas son parte del patrimonio de cada nación.
- d) Asimismo, es importante evitar un sesgo que pueda significar elitizar la formación docente y cualquier tipo de discriminación en contra de estudiantes provenientes de niveles socioeconómicos bajos. En este sentido, conviene explorar experiencias de universidades que seleccionan estudiantes con los mejores rendimientos en sus establecimientos de educación secundaria, con independencia del promedio de rendimiento de estos (que pueden ser bajos), puesto que hay evidencias de que los estudiantes de mejor rendimiento en su grupo, tienden a lograr buenos resultados académicos durante el proceso de formación inicial.
- e) Para asegurar la permanencia de estudiantes indígenas y provenientes de niveles socioeconómicos bajos, es recomendable que las instituciones de educación superior cuenten con programas especiales efectivos de apoyo a través de cursos o talleres de nivelación de las habilidades básicas y sistemas de tutorías.

En América Latina, algunos sistemas están estableciendo requisitos de entrada a la Formación Inicial más demandantes. Perú aumentó el puntaje mínimo en el examen de ingreso requerido para ser admitido a los Institutos Superiores Pedagógicos. México ofrecerá recursos extraordinarios a las Escuelas Normales que regulen y mejoren las exigencias para la admisión a sus programas de formación. Chile ha implementado un programa de becas para candidatos con buenos resultados en la prueba de selección universitaria y, al mismo tiempo, ha vinculado dicha beca al aumento de las exigencias para el ingreso a los estudios de formación docente.

A su vez, en algunos países surgen experiencias interesantes de nivelación de destrezas básicas para estudiantes que presentan debilidades por sus condiciones previas de escolaridad y capital cultural, entre los que puede destacarse un programa de nivelación establecido en Perú para carreras de educación cultural bilingüe.

➤ 2. Fortalecer la calidad de los programas de formación docente, especialmente los contenidos curriculares, las estrategias de formación y evaluación de aprendizajes y la calidad de los formadores

Avanzar hacia la calidad en la formación de maestros y profesores implica el compromiso conjunto de dos agentes claves: la institucionalidad responsable de las políticas educativas y las instituciones formadoras, sean estas públicas o privadas, asumiendo los distintos grados de regulación que existen en diferentes contextos nacionales. La calidad de los procesos formativos es fuente importante del desempeño de los futuros docentes. En esta dirección, se propone considerar las siguientes orientaciones:

- a) Generar estándares sobre lo que debe saber y poder hacer un profesor, concordados entre los actores fundamentales (Ministerios de Educación, instituciones formadoras e instancias representativas de la profesión docente), que orienten la formulación de contenidos curriculares de la formación (conocimientos, habilidades y disposiciones) y la evaluación del aprendizaje que todos los futuros docentes deben alcanzar antes de ser certificados para enseñar. Estos estándares deben considerar el conocimiento de las disciplinas del currículum escolar, en forma articulada con los procedimientos didácticos y la enseñanza interactiva, integrando la función social propia de la educación⁴⁵.

⁴⁵ Por estándares en este contexto se entiende: una definición inequívoca sobre lo que un profesor debe saber y saber hacer para producir aprendizaje en todos sus alumnos; una definición inequívoca de cómo se medirá, o se capturará evidencia acerca del logro de tal saber y saber hacer; y, tercero, una definición inequívoca de cuál será la vara mínima (nivel) de desempeño, bajo la cual no se considera a alguien apto para desempeñarse como docente (CEPPE, 2009).

Asimismo, deberán considerarse los distintos niveles y modalidades del sistema escolar con las especialidades correspondientes. Al ser estos estándares orientadores, es posible que las instituciones formadoras desarrollen distintos caminos o trayectorias académicas para que los futuros maestros logren dichos estándares.

- b)** Promover políticas destinadas a mejorar la calidad de los formadores de docentes, considerando criterios de selección y acciones de desarrollo académico tendientes a asegurar un personal altamente calificado en conocimientos y habilidades, con experiencia docente reciente y relevante en establecimientos escolares. Para este efecto, es aconsejable estimular que los académicos realicen postgrados de calidad, nacionales o extranjeros.
- c)** Mantener vínculos activos y permanentes entre instituciones formadoras y escuelas —asumidas como espacios formativos clave— incorporando a la formación inicial docente prácticas bien diseñadas, con focos claros, con progresión, intensas y de calidad a lo largo de la carrera, acompañadas por profesores tutores o mentores tanto de la institución formadora como de las escuelas, de manera que los futuros maestros puedan integrar el conocimiento práctico con el teórico que obtienen de su formación académica. Asimismo, los conocimientos adquiridos en las prácticas serán insumos para las situaciones de formación, mismas que deben orientar nuevas situaciones de trabajo práctico. En estas relaciones de teoría y práctica descansa lo fundamental de una buena formación inicial en las competencias para ser docente. Una cuestión necesaria de resolver es el tiempo de dedicación y el reconocimiento del trabajo de los profesores de aula que acompañan las prácticas, en calidad de tutores.
- d)** Los programas de formación inicial deben orientarse a la construcción de un saber pedagógico mediante la preparación en las capacidades de descripción, autoevaluación y reflexión acerca de la propia práctica, el uso de metodologías diversas (incluyendo el uso pedagógico de TICs) que relacionen teoría y práctica, junto con la capacidad de compartir y aprender de los colegas, base del crecimiento propio y de los equipos profesionales que operan de acuerdo al concepto de comunidades de aprendizaje.
- e)** Desarrollar en los futuros docentes competencias para: construir climas de aula y de escuela que favorezcan el desarrollo socioafectivo y los aprendizajes de los estudiantes; incorporar elementos de ética, perspectiva de género, formación ciudadana y educación de la afectividad.
- f)** Asumir los cambios culturales que condicionan al trabajo docente con niños y jóvenes del siglo XXI: procesos de globalización, redes digitales de interacción social, nuevas habilidades requeridas por el mundo laboral, etc.
- g)** Preparar a los docentes para insertarse en contextos sociales diversos, así como para abordar y contribuir a la superación de la desigualdad en el aula, desarrollando habilidades para manejar la diversidad de los alumnos y ofreciendo oportunidades de aprendizaje significativas a todos los estudiantes, según sus

características propias de aprendizaje, condiciones sociales y de desarrollo físico. Es particularmente importante proporcionar herramientas para el trabajo con niños y jóvenes que tienen necesidades especiales de aprendizaje y para interactuar con el personal especializado que colabora en las aulas, conforme a los avances actuales hacia una educación inclusiva. Asimismo, se requiere preparar a los futuros docentes en competencias para trabajar con las familias y otros actores en temas transversales de la formación de niños y jóvenes.

- h)** Integrar, en las instituciones de formación inicial docente, líneas de investigación orientadas a la producción de conocimiento sobre aspectos clave de la formación docente, los procesos de enseñanza y el trabajo educativo en los que se involucren estudiantes a partir de su propia práctica. Asimismo, promover estudios conjuntos entre las distintas instituciones formadoras.
- i)** Desarrollar programas de reforzamiento de habilidades básicas en los ámbitos de comunicación oral y escrita, razonamiento matemático e idioma extranjero, especialmente para aquellos estudiantes que más lo requieran en atención a debilidades en la formación alcanzada en la educación escolar.
- j)** En el caso de instituciones formadoras que actúen tanto en la formación inicial como continua, es necesario articular ambas dimensiones de su trabajo, de modo que la formación inicial se nutra del vínculo con la práctica de los docentes en servicio, mientras que la formación continua aproveche la capacidad académica institucional. Este esfuerzo requiere ser emprendido a partir del reconocimiento de la dificultad de romper fuertes inercias institucionales que separan ambos ámbitos, con pérdida evidente de potencial formativo.

Algunos países de la Región han elaborado o están en el proceso de elaboración de políticas que consideran lineamientos para la mejora de los procesos de formación inicial de profesores.

En Argentina, el Instituto Nacional de Formación Docente, en colaboración con la Secretaría de Políticas Universitarias, junto a docentes especialistas de universidades e institutos formadores en el marco del “Proyecto de Mejora de la Formación Docente Inicial”, ha elaborado lineamientos para la formación inicial, orientados a las principales disciplinas del nivel secundario. Están estructurados de modo de seguir el progreso de los estudiantes al promediar y al terminar su formación, y en los primeros años de desempeño. Las instituciones formadoras deben comprometerse a garantizar en sus diseños curriculares la incorporación del conjunto de saberes consensuados en dichos lineamientos.

El Ministerio de Educación de Chile cuenta, desde el año 2012, con estándares pedagógicos y disciplinarios para la formación de profesores de educación básica y media en las áreas de Lenguaje, Matemática, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales, así como con estándares para formación docente en educación parvularia (preescolar).

En el Caribe Anglófono, el consejo encargado de la formación docente (Caribbean Council for Teaching and Teacher Education) ha formulado un conjunto de estándares genéricos para la formación inicial, que se encuentran en proceso de consulta entre los países miembros.

En Brasil, la Política Nacional de Formación Docente de 2009 contempla apoyos para el desarrollo de los programas de formación, para la articulación entre las instituciones de educación superior y la red de escuelas del sistema educacional, así como para la participación de los futuros profesores en las actividades de enseñanza-aprendizaje de las escuelas.

➤ 3. Ofrecer una formación de calidad pertinente para el trabajo educativo con grupos sociales desfavorecidos

La formación inicial docente tiende a orientarse hacia la atención de una población homogénea, de sectores medios, en lugar de asumir la heterogeneidad sociocultural y la presencia en la escuela de sectores sociales tradicionalmente marginados de la enseñanza. Las siguientes orientaciones responden a esta constatación:

- a) Preparar a todos los futuros docentes para trabajar en contextos diversos y complejos, con alumnos de distinto capital cultural y trayectorias de vida. Para ello, es necesario desarrollar valores y actitudes profesionales abiertas a los desafíos que se les presentarán, así como formarlos en las competencias necesarias para el logro de aprendizajes en contextos de pobreza y vulnerabilidad.
- b) Formar docentes para la educación en sectores rurales e indígenas con capacidad para reconocer y valorar las características socioculturales de las poblaciones estudiantiles específicas, así como para el logro de aprendizajes a los niveles que define el currículum correspondiente. Es conveniente aprovechar experiencias validadas en la Región sobre educación intercultural bilingüe para la formulación de currículos pertinentes y el desarrollo de actividades de enseñanza que respondan a los requerimientos de aprendizaje de estos grupos. De acuerdo a los contextos de cada zona geográfica, es recomendable preparar a los futuros docentes para trabajar en escuelas rurales multigrado.

- c) Organizar un sistema de becas y estímulos, objetivo y transparente, para acceder a programas de formación específicos en áreas deficitarias como educación intercultural bilingüe, trabajo en zonas rurales, según las distintas realidades nacionales y regionales.
- d) Garantizar a través de la admisión y/o la formación de docentes indígenas un alto grado de conocimiento de la respectiva lengua indígena.

En Brasil, Guatemala, México y Perú existen políticas explícitas dirigidas a la educación intercultural e instituciones que se especializan en preparar para trabajar en estos contextos. Específicamente en Perú, la modalidad de educación intercultural bilingüe (EIB) se ofrece en 20 Institutos Superiores Pedagógicos, sin embargo, muchos de estos se encuentran en situación de deterioro debido a normas recientes que restringieron el ingreso.

Guatemala, por su parte, cuenta con 21 Escuelas Oficiales Normales Bilingües Interculturales. Además, hay un Currículo Nacional Base para la Formación Docente Bilingüe Intercultural Idioma Indígena-Español que se aplica en las Escuelas Normales Bilingües Interculturales del Ministerio de Educación desde el año 2006.

➤ 4. Asegurar sistemas apropiados de regulación de la calidad de los programas de formación y de quienes egresan de ellos

Sin una adecuada regulación de la formación inicial, no es posible garantizar que el sistema educativo y todas sus escuelas cuenten con profesores debidamente preparados. Las orientaciones siguientes pueden contribuir a fortalecer el rol del Estado para enfrentar este desafío:

- a) Establecer un sistema de acreditación de instituciones formadoras, públicas y privadas, capaz de evaluar a las instituciones y sus programas en relación a estándares concordados y públicos que den cuenta de: la calidad del currículo que se ofrece y su alineamiento con las necesidades curriculares de las escuelas; el nivel académico y fortalezas del cuerpo docente; la implementación de prácticas y su integración con el conjunto del proceso formativo; la rigurosidad de los mecanismos de evaluación de los estudiantes al inicio, durante y al egreso del proceso formativo; los resultados obtenidos por los alumnos al egresar; la capacidad investigativa de las instituciones formadoras en el área de la enseñanza y aprendizaje; y la calidad de la infraestructura, biblioteca, recursos de tecnología de la información y comunicación, entre otros factores.

- b)** Propiciar que cada institución de formación inicial, privada o pública, sea evaluada periódicamente a través de un sistema de acreditación que funcione en forma transparente. Las instituciones deberán asumir ciertos compromisos para superar, dentro de un plazo determinado las debilidades detectadas.
- c)** Apoyar a las instituciones que no cumplan con los estándares mínimos requeridos para obtener su acreditación. Si producto de ese apoyo no mejoran, estas deberán cerrarse o fusionarse con otras instituciones que estén acreditadas. De otro modo, se atenta contra la fe pública depositada en la institución y su función formadora de profesionales sobre los que descansa, a su vez, la formación de muchas generaciones de escolares.
- d)** Disponer de mecanismos de regulación respecto de la apertura de nuevas carreras de pedagogía en atención a la calidad académica de la oferta, como a las necesidades del sistema escolar (cantidad de maestros requeridos por nivel escolar, especialidades, etc.).
- e)** Establecer sistemas comprensivos de evaluación de los futuros docentes, tanto a lo largo de sus procesos de formación como al concluir los mismos, utilizando procedimientos que produzcan evidencia de conocimientos y prácticas como, por ejemplo, portafolios. Los países debieran analizar la conveniencia de establecer exámenes de egreso centrados en los conocimientos y habilidades definidos en los estándares acordados, siendo de carácter nacional o regional (estadual, provincial etc.), según corresponda. Estas evaluaciones pueden constituir, además, un importante aporte para que las instituciones formadoras puedan revisar sus currículos y sus prácticas en relación con los resultados obtenidos por sus propios egresados, así como asumir su responsabilidad por los estudiantes que no hayan logrado los aprendizajes necesarios.
- f)** Ofrecer a las instituciones y a su personal condiciones que les permitan adquirir las capacidades necesarias para el diseño e implementación de oportunidades de formación de docentes del nuevo nivel exigido. Es de crucial importancia lograr un equilibrio entre, por una parte, la presión de la “rendición de cuentas” definida por exámenes, esquemas de acreditación y los nuevos estándares del caso, y, por otra parte, los apoyos representados por políticas de fortalecimiento institucional, creación y desarrollo de capacidades, inversiones para creación de condiciones institucionales coadyuvantes del cambio y tiempos adecuados para las transiciones necesarias. Asimismo, es importante apoyar el rol que les cabe a las instituciones formadoras en el contexto de cada zona o región.
- g)** En los países en que existe escasez de profesores titulados en ciertas áreas geográficas y/o especialidades (científicas, artísticas, técnico-profesional, idiomas extranjeros etc.) autorizándose, por lo tanto, el ejercicio docente a personas carentes de la debida formación pedagógica, se hace necesario una regulación de los programas de calificación de dichas personas que asegure la certificación de sus capacidades para brindar una enseñanza de calidad. Dicha formación pedagógica debe estar a cargo de instituciones acreditadas, requiere

considerar las trayectorias de escolaridad previa de estas personas, así como su experiencia docente, y garantizar que los maestros y profesores que se formen alcancen un dominio suficiente de las competencias establecidas en estándares de formación inicial.

México cuenta con exámenes al inicio y al final de la formación inicial, diseñados y aplicados a nivel nacional por una entidad externa especializada (CENEVAL). La autorización o acreditación previa para el funcionamiento de programas de formación docente opera en Colombia. La existencia de lineamientos o marcos curriculares para toda la formación de profesores de primaria, y en algunos casos la secundaria, es realidad en Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, México y Perú.

Respecto a la regulación referida a la titulación o certificación de futuros profesores egresados de las instituciones de formación docente, varios países tienen esta potestad y están, además, en proceso de determinar condiciones para el ingreso a la carrera docente que comprenden diversas formas de acreditación del nivel de conocimientos y habilidades para la enseñanza que poseen los postulantes. En Colombia, se ha regulado el ingreso a la carrera docente mediante una evaluación de aptitudes, competencias, experiencia e idoneidad docente, y un año de probación en el sistema educativo. México tiene un examen de ingreso al servicio docente. En Chile, se está aplicando un examen de conocimientos disciplinarios y pedagógicos (Prueba Inicia) al que las instituciones formadoras adhieren voluntariamente. En América Central, puede mencionarse el caso de El Salvador, donde se exige la aprobación de una prueba de Evaluación de Competencias Académicas y Pedagógicas (ECAP).

Resumen de orientaciones sobre formación inicial

- 1.** *Promover el ingreso de mejores candidatos a la docencia elevando el nivel de exigencias para ingresar a los estudios pedagógicos.*
- 2.** *Fortalecer la calidad de los programas de formación docente, especialmente los contenidos curriculares, las estrategias de formación y evaluación de aprendizajes y la calidad de los formadores.*
- 3.** *Ofrecer una formación de calidad pertinente para el trabajo educativo con grupos sociales desfavorecidos.*
- 4.** *Asegurar sistemas apropiados de regulación de la calidad de los programas de formación y de quienes egresan de ellos.*

II Orientaciones sobre formación continua

En relación con la formación continua o en servicio, la revisión realizada en el estado del arte sobre las políticas implementadas indica que la oferta de los programas estatales es amplia y variada en cuanto a contenidos, modalidades y metodologías. No obstante, adolece de un abordaje sistemático, no atiende adecuadamente a todos los docentes ni necesariamente a los que más lo precisan, como tampoco se observan estándares de calidad suficientes. Asimismo, el análisis de los modelos curriculares y pedagógicos lleva a concluir que, a pesar de su número y aparente diversidad, los currículos de formación continua presentan una baja especialización, predominando, en cambio, los acentos teóricos y las visiones generales. Actualmente, en varios países de la Región, se observa la intención de impulsar políticas de formación centradas en la escuela, en las que los colectivos docentes asumen un papel protagónico y en las que el referente es la práctica como fuente de reflexión, análisis y aprendizaje.

En el estado del arte se destacan los siguientes nudos críticos: a) escasa relevancia y articulación de la formación continua; b) bajo impacto de las acciones emprendidas; c) desconocimiento de la heterogeneidad docente; d) ampliación de oferta en forma desregulada; e) poca consideración de la realidad de las escuelas y del aprendizaje colaborativo; f) dificultades para la regulación y pertinencia de la oferta de postgrados.

A continuación, se presentan orientaciones o criterios para abordar estos nudos críticos de la formación docente continua en los países de la Región.

➤ 1. Asegurar al profesorado el derecho a una formación continua relevante y pertinente, centrada en la formación integral y los aprendizajes de los estudiantes

Los sistemas educativos requieren que todos los docentes accedan a oportunidades de aprendizaje profesional para asegurar su actualización y capacidad de respuesta a los nuevos desafíos de una enseñanza orientada a los aprendizajes de todos los estudiantes. La formación continua del profesorado no debiera quedar supeditada a ofertas eventuales o solo a decisiones individuales. Cabe al Estado proveer las condiciones que favorezcan el desarrollo profesional, factor decisivo para la mejora del trabajo docente. Las siguientes orientaciones apuntan a enfrentar dichos desafíos:

- a) Avanzar en la construcción, definición consensuada y validación de marcos de la buena enseñanza y estándares para el desempeño profesional de los docentes, orientados a la formación y los aprendizajes de los estudiantes, que sirvan como referentes para su desarrollo profesional al mismo tiempo que para la evaluación de su desempeño. La existencia de estándares contribuiría decisivamente a una mejor definición de la oferta de formación continua, basada no solo en las visiones y capacidades propias de quienes la ofrecen, sino en la

integración de las definiciones de mejores prácticas, concordadas y plasmadas en los estándares, con la situación real de necesidades de las escuelas y los profesores en sus contextos específicos.

- b)** Tomar en cuenta los resultados de las evaluaciones de desempeño de los docentes, sean estas de carácter nacional y estandarizado o realizadas a nivel de cada escuela, con el fin de identificar las necesidades prioritarias de los educadores en sus contextos escolares específicos.
- c)** Focalizar el desarrollo profesional docente hacia las necesidades que demandan los proyectos al interior de las escuelas, promoviendo como práctica permanente, el análisis de necesidades formativas de los profesores a través del desarrollo de un ejercicio reflexivo. Esto supone un conocimiento de las necesidades y una diversificación de la oferta formativa, incorporando tanto el desarrollo de competencias profesionales genéricas —autonomía, autoformación, autorregulación, compromiso, disposición al trabajo colaborativo, responsabilidad profesional— como el dominio de didácticas específicas. En esta dirección, es fundamental la convergencia de los esfuerzos del director escolar, de los supervisores y de los responsables del apoyo técnico pedagógico⁴⁶.
- d)** Brindar apoyo especializado a los docentes de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), tanto para el conocimiento de la lengua y cultura indígena como para una adecuada preparación pedagógica y sociolingüística aplicada desde una perspectiva intercultural.
- e)** Proporcionar a los docentes herramientas y estrategias para abordar de mejor forma la dimensión de disciplina escolar en el aula, considerando un trabajo coordinado con directivos y familias para fortalecer la convivencia y el clima en la sala de clases y en el centro educativo.
- f)** Establecer estímulos y condiciones que promuevan la participación de los docentes en actividades formativas. Es fundamental que dichos estímulos, que pueden asumir la forma de becas para postgrados y pasantías o de recursos para actividades en las escuelas, sean destinados a programas relevantes y pertinentes. Entre las condiciones más determinantes que es necesario abordar, según la experiencia internacional y la percepción de directores y profesores, está la asignación de tiempos dentro de la jornada laboral —velando por no afectar los aprendizajes de los estudiantes— para que los profesores puedan reflexionar sobre sus prácticas, trabajar en equipo, investigar, revisar literatura profesional y participar en actividades relevantes de actualización y formación. Esta asignación de tiempos, bien gestionada, es un factor decisivo, especialmente para asociar la formación con el contexto escolar.

⁴⁶ Para la educación básica, se advierten especiales necesidades de apoyo en áreas como matemáticas, ciencias naturales e idiomas extranjeros.

Estudios han revelado los alcances de algunas experiencias de formación continua de amplio potencial que se han realizado como, por ejemplo, la Expedición Pedagógica y los Microcentros en Colombia; los Centros de Maestros en México; el apoyo a docentes en Escuelas en el Caribe Anglófono; el PLANCAD (Plan Nacional de Capacitación Docente) en el Perú; los talleres comunales y las pasantías nacionales en Chile; los proyectos de desarrollo profesional “jurisdiccionales” de la Argentina que propician una modalidad centrada en la escuela; el programa “Letra e Vida” en el Estado de Sao Paulo, Brasil; y el Programa de Desarrollo Profesional de Educadores del Estado de Minas Gerais, en Brasil. En muchos países, a pesar de la discontinuidad de los apoyos institucionales, están vigentes Redes de Docentes interesados en temas como la enseñanza de la lectura, las matemáticas, las ciencias, el uso de las tecnologías en las aulas y la convivencia escolar.

➤ 2. Asegurar impactos significativos de la formación continua en las prácticas de enseñanza y en los aprendizajes de los estudiantes

Existe una percepción difundida, tanto en el mundo docente como de los especialistas, de que las acciones de capacitación y formación continua tradicionalmente implementadas, mediante cursos y talleres desvinculados de las necesidades de las escuelas y en que los maestros y profesores desempeñan un rol de aprendices pasivos, no tienen impacto suficiente en las prácticas de enseñanza y no contribuyen, por lo tanto, a mejorar los aprendizajes de los estudiantes. Esto requiere esfuerzos en la dirección de las orientaciones siguientes:

- a) Colocar el foco en la conexión de las acciones formativas con las prácticas de trabajo en el aula. El desafío de lograr que todos los estudiantes aprendan, atendiendo a su diversidad, adquiere creciente complejidad y los docentes solicitan con fuerza apoyos para poder cumplir su tarea exitosamente. Toda oferta de formación continua debería asegurar la conexión con el trabajo en el aula y la recuperación de experiencias y saberes provenientes de la práctica, como componentes fundamentales de la metodología de trabajo.
- b) Es necesario superar la tendencia a considerar solamente la asistencia como único requisito de certificación, incorporando la evaluación del logro efectivo de aprendizajes y la capacidad de traducir los nuevos conocimientos en el mejoramiento de las prácticas de enseñanza orientadas a los aprendizajes de los estudiantes. Las certificaciones deben reflejar un aprendizaje profesional sólido más que una mera participación en acciones formativas. El acompañamiento y

la observación del trabajo en el aula constituyen herramientas importantes para reconocer la efectividad de las acciones formativas.

- c) Fomentar el desarrollo de comunidades de aprendizaje, a través de modalidades de talleres en la escuela o entre escuelas, conformando redes en las que docentes de áreas afines o de un mismo ciclo educativo reflexionan en conjunto en torno a sus experiencias pedagógicas en la búsqueda de nuevas estrategias, donde ellos asumen protagonismo en la reflexión sobre su práctica. Es importante avanzar hacia un modelo de “discusión clínica” que promueva el crecimiento profesional a través de un trabajo en equipo que contemple el ciclo de observación, evaluación, reflexión y acción pedagógica. El aprendizaje colectivo de los equipos docentes contribuye a la producción de un saber pedagógico que incorpora el conocimiento práctico generado por los profesores y que debe circular entre las comunidades docentes para el enriquecimiento de sus prácticas⁴⁷.
- d) Apoyar a los equipos docentes mediante el desarrollo de capacidades para un trabajo interdisciplinario e intersectorial que permita abordar situaciones personales y sociales complejas del estudiantado que van más allá de lo estrictamente pedagógico. Esto requiere, a su vez, generar dispositivos de soporte a las escuelas para abordar estas situaciones intersectorialmente.
- e) Es necesario priorizar la cobertura que deben alcanzar los programas de formación continua con el fin de atender, en distintos momentos, a segmentos significativos de la planta o dotación docente. Si se pretende realmente mejorar las capacidades docentes, es indispensable realizar una inversión de recursos suficiente en esta materia. El Estado debe definir qué formación continua es prioritaria para el desarrollo de las políticas educativas y asegurar su provisión gratuita. Cabe entonces a la autoridad política definir prioridades provenientes de los énfasis del currículum nacional y sus reformas y/o de los resultados de las evaluaciones de aprendizajes o de desempeño docente. La combinación de estos factores es la que debe permitir identificar con mejor evidencia a los docentes con mayores debilidades y a las áreas temáticas demandantes de mayor apoyo. Asimismo, es necesario identificar y priorizar sectores o zonas geográficas donde los maestros estén menos formados y presenten mayores debilidades.
- f) Mejorar, sustancialmente, las condiciones requeridas para la participación adecuada de los docentes en las acciones de formación continua, tanto dentro como fuera de la escuela, entregando los espacios de tiempo para realizarlas durante la jornada laboral o mediante periodos sabáticos cuando se trate de ofertas de postgrado.
- g) Asociar la formación continua a incentivos de progresión en la carrera docente basados en la calidad del trabajo profesional, considerando las evaluaciones del desempeño.

⁴⁷ Existen ejemplos interesantes como la metodología de “lesson study” y las clases de demostración en Japón y la experiencia de Boston en tiempo para planificación conjunta que han sido descritas en Barber, M. y Mourshed, M. (2007).

- h)** Considerar los resultados de las evaluaciones de aprendizaje de los estudiantes para identificar necesidades y definir determinados énfasis de la formación continua, aunque evitando un estrechamiento de los objetivos de formación.
- i)** Valorar la utilización de nuevas tecnologías en las actividades de desarrollo profesional, lo que permite atender a un número mayor de docentes, llegar a lugares aislados, facilitar la constitución de redes profesionales, potenciar el uso de las TICs en el aula y reducir costos.
- j)** Propiciar la realización de actividades de experimentación, seguimiento y sistematización de experiencias en los países de la Región para construir conocimiento acerca de aquello que efectivamente contribuye a fortalecer la profesión docente y el mejoramiento de los aprendizajes.

El Grupo de Trabajo de Formación Docente de MERCOSUR ha propuesto entre sus principios orientadores de las políticas de formación docente, “el reconocimiento del profesor como productor de conocimiento y protagonista en su proceso de formación y desarrollo profesional”, cuestión que está a la base de las estrategias de aprendizaje docente situado y entre pares.

➤ 3. Construir trayectorias de desarrollo profesional distinguiendo etapas en la vida del docente.

Las necesidades de los docentes que se inician en la profesión son distintas a las de quienes se encuentran en un proceso de consolidación profesional, así como estos últimos tienen necesidades diferentes a las de maestros y profesores con un alto grado de experiencia docente. Las siguientes orientaciones responden a esta constatación:

- a)** Construir las trayectorias de desarrollo profesional distinguiendo las distintas etapas de la vida laboral, desde los maestros y profesores principiantes hasta los docentes con mayor experiencia que hayan demostrado desempeños destacados. Para ello, es necesario profundizar en el análisis de los patrones de configuración de los cuerpos o colectivos docentes para planear con mayor sensibilidad las rutas de desarrollo profesional. La formación continua no debe entenderse en un sentido meramente compensatorio sino como un elemento esencial, constitutivo de la carrera profesional, incluyendo diferentes momentos y espacios de desarrollo.
- b)** Apoyar a los nuevos docentes en su ingreso a la profesión. En la etapa inicial, los maestros y profesores necesitan de un fuerte apoyo que les facilite su inserción profesional en contextos escolares específicos (reconocimiento de las dinámicas escolares, proyectos y programas de la escuela, etc.), donde asumen responsabilidades para las cuales muchas veces no se sienten preparados,

debiendo enfrentar a menudo una cultura escolar resistente a prácticas innovadoras. Para este efecto, es deseable impulsar tutorías o mentorías intensivas considerando, entre otras acciones, la observación de clases y la reflexión individual y colectiva sobre las prácticas. Las experiencias de inducción en países desarrollados y algunas emergentes en la Región, merecen ser analizadas y emuladas donde las condiciones lo hagan posible. Reconocer que los maestros y profesores nuevos necesitan apoyo especial obedece a que ellos son los que con mayor probabilidad pueden abandonar la profesión. Si bien esto es nuevo para la Región y demanda altas capacidades institucionales, así como capacidades en el cuerpo docente en ejercicio, es necesario iniciar el camino para tener esquemas operativos de inducción a la docencia en el mediano plazo incluyendo en lo posible, la retroalimentación a las instituciones formadoras.

- c) En las situaciones en que no sea posible ofrecer esquemas de tutoría a los docentes principiantes, pueden proponerse alternativamente programas de orientación y de desarrollo profesional temprano, bajo la responsabilidad del equipo directivo y técnico del establecimiento educativo, eventualmente con el respaldo de instituciones académicas especializadas.
- d) Los docentes con mayor tiempo de ejercicio profesional requieren acompañamiento vinculado con necesidades de actualización y de innovación, utilización de tecnologías y apoyo relacionado con un posible desgaste profesional.
- e) Asignar a docentes con alto nivel de desarrollo profesional roles de tutoría o asesorías para apoyar el trabajo de sus pares y, particularmente, a maestros y profesores principiantes en su incorporación a la docencia. Para el mejor cumplimiento de dicha tarea, sería deseable el apoyo de instituciones académicas especializadas en lo referente al desarrollo de habilidades propias de la acción de tutorías y del aprendizaje entre pares.
- f) Considerar en la formación continua, las necesidades de los docentes en sus diferentes funciones, incluyendo las de directores, coordinadores y supervisores pedagógicos de las escuelas.

En Argentina, a través del Instituto Nacional de Formación Docente, se desarrolla un programa de tutorías para profesores noveles; en tanto en Chile, a través de la Red de Maestros de Maestros y de varias universidades, se han formado mentores para apoyar a docentes principiantes. En el Estado de Paraná de Brasil, el Programa de Desarrollo Educativo forma docentes expertos que orientan el trabajo de redes de profesores, asumiendo dicha tarea durante dos años.

➤ 4. Implementar mecanismos de regulación de la oferta de formación continua con el fin de asegurar su calidad y relevancia

Las limitaciones de calidad y relevancia de la formación continua exigen mecanismos de regulación eficaces por parte de las entidades públicas. Las siguientes orientaciones apuntan a responder a la exigencia referida:

- a) Avanzar en la consolidación de una institucionalidad pública de formación y desarrollo profesional capaz de coordinar las instancias de los diferentes niveles del sistema educativo implicadas en la formación continua. Los gobiernos de los distintos niveles jurisdiccionales de los sistemas educativos necesitan contar con instituciones sólidas que permitan tanto ofrecer programas considerados indispensables para la implementación de las políticas educacionales como regular la diversa oferta del sector académico y de organismos privados de capacitación.
- b) Elaborar planes de desarrollo profesional para docentes a nivel nacional, regional, estadual o provincial, consistentes con las prioridades de la política educacional y con diagnósticos certeros de necesidades del profesorado, a partir de las necesidades de aprendizaje de sus estudiantes.
- c) Disponer de mecanismos efectivos de control de calidad de la oferta mediante sistemas de acreditación o certificación que garanticen la capacidad de brindar una contribución efectiva al desarrollo profesional. En este sentido, formular criterios e indicadores de evaluación para las distintas intervenciones procurando un seguimiento cercano durante plazos razonables.
- d) Desarrollar las capacidades de las agencias que se responsabilizan de impartir la formación continua. Es indispensable que los oferentes conozcan el sistema escolar, así como las realidades y condiciones de trabajo docente y demuestren respeto por la profesión. Si las instituciones encargadas de ofrecer programas de formación no reúnen las condiciones adecuadas y reproducen metodologías tradicionales de enseñanza que no contribuyen a una reflexión y apropiación crítica del conocimiento, será inviable cumplir con los requerimientos del sistema escolar y del cuerpo docente.

Argentina impulsa el desarrollo profesional de los docentes a través del Instituto Nacional de Formación Docente, organismo descentralizado responsable de las políticas públicas para la formación de profesores de todo el país. Su tarea comprende el diseño, construcción de acuerdos e impulso a dispositivos que cubren a los docentes desde que se inician a la profesión y a lo largo de trayectorias que procuran el perfeccionamiento de las prácticas pedagógicas, la innovación y la indagación. Su marco regulatorio contempla la necesidad de participación de los diversos actores involucrados.

En Brasil, la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior (CAPES), en colaboración con instituciones públicas de educación superior y con autoridades educativas estatales y municipales, mantiene una oferta pública descentralizada y gratuita de educación continua, especialización, maestría y doctorado.

➤ 5. Promover el aprendizaje colaborativo en el contexto escolar.

La falta de consideración de los contextos escolares donde el profesor se desempeña, limita la efectividad de las acciones formativas, al mismo tiempo que resta motivación y conduce a una pasividad perjudicial para el aprendizaje profesional. Las orientaciones siguientes intentan responder a esta situación:

- a) Fomentar que la escuela se constituya en una comunidad de aprendizaje que comprometa a sus actores. Si se pretende afectar positivamente los aprendizajes, es necesario colocar el foco en la unidad educativa y en el conjunto del equipo docente. Al respecto, el mayor desafío es constituir a las escuelas en comunidades de aprendizaje donde no solo aprenden los alumnos, sino todos sus integrantes y, de manera especial, los maestros y profesores. Estas comunidades, al identificar sus necesidades, generan acciones de perfeccionamiento o capacitación relevantes y pertinentes que permiten resolver situaciones que obstaculizan el aprendizaje de los estudiantes.
- b) Promover un rol activo de los directores y equipos técnicos de las escuelas, impulsando y liderando el desarrollo profesional, así como una adecuada organización del trabajo docente en relación con los objetivos y metas institucionales. Asimismo, es importante que los supervisores técnicos de los territorios a que pertenezcan las escuelas apoyen el liderazgo directivo orientado al desarrollo profesional docente.

- c) Generar condiciones en la institución escolar que permitan superar el trabajo aislado del docente en el aula a través de una acción colaborativa. El desarrollo profesional docente no puede concebirse aisladamente de las necesidades específicas de cada escuela. La formación individual de los profesores no es suficiente si no se ofrecen oportunidades de aprendizaje continuo en los centros educativos. Un concepto que sintetiza lo señalado, es el de “aprendizaje situado”, que concibe el desarrollo profesional, sea que se realice en el espacio físico de la escuela o fuera de él, como constantemente orientado a la solución de problemas que el docente enfrenta en su trabajo cotidiano para conseguir que todos sus estudiantes logren los aprendizajes esperados.
- d) Integrar, en un sistema de formación continua, el desarrollo profesional basado en la escuela —con fuerte énfasis en el seguimiento y acompañamiento pedagógico en el aula— con la oferta de instituciones académicas acreditadas, de modo de poder responder a las necesidades del sistema educativo, de las escuelas y de los docentes.

➤ 6. Regular la pertinencia de la oferta de postgrados

La evolución reciente de la demanda docente hacia los postgrados en varios países de la Región, plantea nuevos desafíos a las políticas. Las siguientes orientaciones pueden contribuir a abordar dichos desafíos:

- a) Complementar los criterios utilizados en los sistemas de aseguramiento de la calidad de los postgrados en el campo de la educación, especialmente de las maestrías, con la incorporación de nuevos criterios referidos a las dimensiones de pertinencia y potencial de impacto en las prácticas de enseñanza.
- b) Entregar becas a profesores para que estudien en áreas específicas que el Estado considere deficitarias. La entrega de estos incentivos requiere ser transparente, considerando tanto los méritos de los docentes como las necesidades de sus centros educativos, especialmente cuando atienden población escolar más desfavorecida.

Resumen de orientaciones formación continua

- 1. Asegurar al profesorado el derecho a una formación continua relevante y pertinente, centrada en la formación integral y en los aprendizajes de los estudiantes.*
- 2. Asegurar impactos significativos de la formación continua en las prácticas de enseñanza y en los aprendizajes de los estudiantes.*
- 3. Construir trayectorias de desarrollo profesional distinguiendo etapas en la vida del docente.*
- 4. Implementar mecanismos de regulación de la oferta de formación continua con el fin de asegurar su calidad y relevancia.*
- 5. Promover el aprendizaje colaborativo en el contexto escolar.*
- 6. Regular la pertinencia de la oferta de postgrados.*

III Orientaciones sobre carrera docente

En relación con la carrera docente, el estado del arte constata la existencia de una modalidad de promoción vertical y otra horizontal. La primera, se refiere a la necesidad de abandonar la función docente de aula para asumir otras responsabilidades (directivas, técnicas o de supervisión), como requisitos para los ascensos. La segunda, dice relación con la existencia de posibilidades de promoción y desarrollo profesional sin que sea necesario dejar de ejercer en el aula. Esta última se presenta con menor frecuencia. Los criterios que tradicionalmente han sustentado la toma de decisiones para avanzar en la carrera en la Región son la antigüedad en la función y la realización de cursos de perfeccionamiento o postgrados, siendo mucho menor la incidencia del desempeño profesional. Junto con analizar la importancia de contar con una carrera profesional atractiva, en el estado del arte se abordan temas como las condiciones laborales, las remuneraciones e incentivos y la evaluación del desempeño docente.

En materia de carrera docente, el estado del arte destaca los siguientes nudos críticos: a) dificultad para atraer y retener buenos docentes; b) carreras que desconocen fases de la docencia; c) disociación entre carrera y desarrollo profesional; d) tensión entre estructuras salariales comunes y remuneraciones diversificadas; e) dificultad en la generación de consensos para una evaluación formativa del desempeño.

A continuación, se presentan orientaciones o criterios para abordar estos nudos críticos en relación con las carreras docentes y las condiciones de trabajo en los países de la Región.

➤ 1. Diseñar e implementar carreras destinadas a fortalecer la profesión docente y a incidir en la atracción de buenos candidatos

Las carreras docentes deberían pensarse en función de políticas de reconocimiento efectivo a la docencia, expresadas en remuneraciones adecuadas, que permitan a los profesores la mejora en sus condiciones de vida y de trabajo, estimulen la profesión e incentiven el ingreso a ella de jóvenes con las aptitudes necesarias y la permanencia de buenos maestros y profesores. En la medida en que se busca una valorización de la profesión docente, es importante que la carrera refiera al conjunto del magisterio, tanto del sector público como privado, sin perjuicio de que, de acuerdo a los marcos legales propios de cada país, se pueda establecer que algunos aspectos de la carrera debieran aplicarse exclusivamente al sector público.

La carrera docente debiera estimular especialmente a quienes opten por no salir del aula, otorgando gratificaciones, reconocimientos e incentivos necesarios que promuevan la permanencia en ella. Ciertamente, la salida hacia funciones directivas o técnicas debe estar abierta —considerando la importancia estratégica de estas funciones

para la calidad educativa así como las legítimas aspiraciones de algunos profesores— incluyendo la posibilidad de reinserción a la docencia de aula. Sin embargo, no es conveniente colocarla como el único horizonte de ascenso en la carrera profesional. En esta dirección, se propone considerar las siguientes orientaciones:

- a) Mejorar las perspectivas de carrera de los docentes (remuneraciones, condiciones de trabajo y estatus profesional) y construir un relato sobre la profesión acorde con su rol estratégico en la sociedad contemporánea, de modo de modificar el imaginario colectivo referido a la misma. En este sentido, es crucial el rol de los medios de comunicación social. Es importante que las políticas comuniquen confianza de la sociedad y del sistema político en los docentes. Esto contribuirá a atraer mejores postulantes a la profesión docente y será también posible elevar las expectativas profesionales de los educadores y su responsabilidad por los resultados de aprendizaje.
- b) Diseñar modalidades de promoción dentro de la carrera docente que estimulen la permanencia en el trabajo de enseñanza en el aula. Se debería convertir a la carrera docente en una opción atractiva para jóvenes con buenos resultados educativos, cuya vocación esté orientada a la enseñanza directa en el aula.
- c) Generar una apropiada estructura de remuneraciones e incentivos. Se debe aspirar a contar con profesionales de gran competencia y, por lo tanto, las remuneraciones promedio tendrían que alcanzar, progresivamente, niveles acordes con dicho propósito. La carrera profesional docente debe propender a equiparar los salarios de los educadores con los de otros profesionales de formación similar. Si se pretende atraer estudiantes de educación media con buenas condiciones para la docencia, es indispensable que estos perciban que los salarios iniciales son dignos y que existen posibilidades reales de mejorar, al cabo de cinco a diez años de ejercicio.
- d) Propiciar y reconocer realizaciones profesionales significativas para los docentes, tales como: el logro de aprendizajes de sus alumnos; la gestión de proyectos innovadores para sus escuelas; la asunción de roles de tutorías o mentorías de apoyo a docentes principiantes; el liderazgo o la participación en acciones de desarrollo profesional entre pares; la dirección de programas extracurriculares con estudiantes o proyectos con padres; y el acceso a becas para realizar cursos de postgrado o postítulos, entre otras. El clima de relaciones interpersonales, la existencia de reconocimientos, apoyos y estímulos para el desarrollo profesional, así como el apoyo y orientación brindada por los directivos escolares son, asimismo, factores fundamentales. La ausencia de estas oportunidades constituye una causa determinante del abandono temprano de la profesión por parte de no pocos maestros jóvenes talentosos.
- e) Mejorar el contexto laboral y el bienestar de los maestros y profesores a través de condiciones de trabajo dignas, seguras y facilitadoras de un buen desempeño: número adecuado de alumnos por docente; apoyo técnico pedagógico; oportunidades de participar en instancias colegiadas de decisión y en proyectos

institucionales; dotación de materiales didácticos, textos escolares y TICs, e infraestructura y equipamiento adecuados para el trabajo docente.

- f) Garantizar dentro de la jornada laboral un número adecuado de horas de trabajo profesional fuera del aula, destinado a actividades tales como planificación, evaluación, atención de estudiantes y padres, estudio, reflexión pedagógica y trabajo colaborativo. Asimismo, es importante avanzar hacia la concentración de la jornada docente en una sola escuela.
- g) Promover el diálogo y el trabajo conjunto entre los ministerios y los gremios docentes en la discusión sobre el diseño de las carreras magisteriales.

Las experiencias de México, Colombia y Perú forman parte de nuevos modelos de carrera marcados por la introducción de los denominados mecanismos de promoción horizontal en contraposición con el tradicional ascenso vertical. La carrera magisterial mexicana ha sido reformada en mayo de 2011. Esta carrera constituye un sistema de promoción horizontal en el que los docentes participan de forma voluntaria e individual; tienen la posibilidad de incorporarse a ella y de ascender si cumplen con los requisitos establecidos. La actual reforma es producto del trabajo conjunto de la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (Acuerdo para la Reforma de los Lineamientos Generales del Programa Nacional de Carrera Magisterial 2011).

Una experiencia interesante de analizar es el esfuerzo que se lleva a cabo en Trinidad y Tobago con el fin de lograr condiciones de trabajo más seguras a través de un “Acta de Salud y Seguridad Ocupacional”. Esta propuesta se enmarca en un conjunto de objetivos que el Ministerio de Educación de dicho país se propone en relación al profesorado: participación en las decisiones; tiempo para trabajo de planificación; carrera con claras oportunidades de promoción; reconocimientos de desempeños de excelencia; remuneraciones justas; beneficios para docentes que se retiran; ambientes de trabajo seguros y saludables.

➤ 2. Reconocer en la carrera diferentes etapas de desarrollo de la trayectoria y la competencia docente

Son pocas las estructuras de carrera que distinguen, en Latinoamérica, profesores de aula novatos, competentes y expertos. Esto es, sin duda, una carencia grave y la base

de la “fuga del aula” de buenos profesores, al avanzar en su carrera. La innovación central a establecer respecto a esta realidad histórica, es que haya diferenciación de categorías de docentes en aula, conforme al progreso de las competencias, intrínseco a la mayor experiencia y preparación. Para contribuir a enfrentar este desafío se propone considerar las siguientes orientaciones:

- a) Establecer, como parte de la carrera, un periodo de acompañamiento o inducción para los docentes principiantes, tal como se menciona en la sección de Formación Continua (3 a y b).
- b) Considerar una reducción de las horas lectivas de los docentes durante su primer año laboral, sin disminución de su remuneración, con el propósito de que puedan participar en las actividades de formación con el apoyo de tutorías o mentorías y desarrollar un proceso de reflexión sobre su práctica en continuidad con su formación inicial, conjunto de actividades que definen el periodo de inducción.
- c) Si bien el proceso de inducción es esencialmente formativo, es importante considerar la posibilidad de que el periodo inicial tenga también un carácter probatorio, evaluando el desempeño antes de recibir una plaza permanente. Esta dimensión podría ser más recomendable para los sistemas educativos que tienen menor regulación en la formación inicial docente. En este caso, los docentes principiantes deben demostrar sus habilidades para enseñar, especificadas y observables en un conjunto de estándares. Para aquellos que no cumplan con los estándares al final de su periodo de prueba, pero tengan el potencial para alcanzarlos en un periodo más largo, la etapa de prueba y de inducción debe extenderse; si no son capaces de alcanzar los estándares requeridos al final de este periodo, deberían abandonar el ejercicio en aula. Solo cuando los docentes principiantes cumplan con éxito los estándares deberían ser habilitados para una plaza permanente.
- d) Crear condiciones para que maestros y profesores con mayor experiencia y que alcanzan altos niveles de desempeño, puedan contribuir en tareas técnicas y apoyar a docentes de menor desarrollo, aunque sin abandonar del todo la docencia de aula. Estos profesionales que alcanzan el nivel de expertos dentro de la carrera, deberán contar con tiempo suficiente para trabajar con los docentes principiantes como también tener acceso a programas de desarrollo profesional acordes con esta función y contar con el debido reconocimiento salarial.
- e) En las etapas intermedias de la carrera profesional es aconsejable que los docentes asuman crecientemente mayores responsabilidades, tales como jefaturas de curso o coordinación de proyectos, asociadas estas mayores responsabilidades a reconocimientos y mejoramientos salariales.

➤ 3. Estructurar la carrera docente en torno al mejoramiento del desempeño profesional

Carreras docentes que se limitan a reconocer experiencia y cursos de perfeccionamiento inciden en una desorientación de la profesión en relación con su propósito fundamental. Esta situación puede ser enfrentada observando las siguientes orientaciones:

- a) Explorar diseños de carrera profesional, cuyo eje central sea la calidad del desempeño docente. La experiencia y el perfeccionamiento relevante y de calidad deben ser valorados en la medida en que se traduzcan en aprendizajes profesionales. Es importante, en consecuencia, evaluar y luego recompensar el desempeño profesional efectivo, tanto en el aula como en su institución educativa, como eje del ascenso en la carrera. Organizar la carrera docente en torno al desempeño implica poner atención en los mecanismos de evaluación de la labor profesional, cuestión ciertamente compleja pero indispensable de abordar.
- b) Articular la formación continua con la política salarial de los docentes. Para este efecto, se requiere contar con políticas de recursos humanos y con herramientas de gestión y de evaluación del desempeño profesional que permitan valorizar los esfuerzos de superación profesional de los individuos y de los equipos docentes, con claros propósitos de mejoramiento de la enseñanza.
- c) Estimular un mayor desarrollo de espacios de formación y debate en el seno de los colectivos docentes y promover la investigación empírica y la circulación de conocimientos en cooperación con universidades y centros de investigación para enriquecer ese proceso.
- d) Reconocer en la carrera las trayectorias individuales que algunos docentes construyan, en términos de su formación y/o especialización tanto para el abordaje de áreas curriculares específicas (didáctica de las ciencias, del arte, del lenguaje, etc.) como de líneas determinadas de trabajo, tales como la enseñanza en sectores de pobreza o rurales, la utilización pedagógica de las TICs, la formación ciudadana y para una mejor convivencia escolar, el apoyo a iniciativas estudiantiles, entre otras, evaluando la calidad de su desempeño en dichas áreas.

➤ 4. Diseñar e implementar una política de remuneraciones e incentivos clara y articulada para estimular la labor profesional docente

Una carrera profesional atractiva supone remuneraciones adecuadas al momento del ingreso como asimismo que, a medida que el docente progresa, de acuerdo con su desempeño debidamente evaluado, pueda ver elevados sus ingresos económicos y acceder a nuevas oportunidades de desarrollo profesional. En esta dirección, se propone tener en consideración las orientaciones siguientes:

- a) Es de la mayor importancia que los gobiernos acentúen sus esfuerzos financieros para garantizar niveles salariales dignos a todos los docentes y un programa sustentable de mejora de las condiciones de trabajo.
- b) Visualizar y ponderar diferentes gradientes y esquemas de diferenciación de los ascensos salariales, admitiendo que un docente a los siete o diez años de

experiencia tiende a aumentar sus compromisos personales y familiares, con lo que el sistema debiera poder ofrecerle alzas de remuneraciones significativas en ese tramo de la carrera, sujeto de todos modos al principio general de demostrar buenos desempeños.

- c)** Integrar los incentivos económicos, crecientemente presentes en la Región, en el conjunto de la carrera profesional, de modo que sean percibidos como alcanzables para todos los docentes que cumplan con estándares altos de desempeño profesional, sin asignación previa de cupos, con el fin de estimular la continua superación profesional. Si los incentivos económicos son abordados de manera aislada pierden su efectividad; de hecho, no hay disponible evidencia suficiente para demostrar que los programas de incentivos por sí solos, tengan un impacto en el aprendizaje de los estudiantes o siquiera que produzcan una mejor enseñanza. Éstos deben articularse con otras medidas.
- d)** Generar los estímulos que permitan a las escuelas que atienden a los estudiantes provenientes de hogares más pobres y de zonas alejadas de centros urbanos, disponer de educadores altamente preparados y con verdaderas expectativas de logros de aprendizajes. Es importante que estos docentes no solo se sientan atraídos a ejercer en escuelas de alta complejidad, sino que estimulados a permanecer en una tarea que presenta indudables dificultades, por lo que requiere de apoyos y recompensas acordes.
- e)** Promover incentivos simbólicos que permitan mejorar el reconocimiento público de la profesión a través de una mayor consideración social hacia aquellos que están en actividad y, por otra parte, favorecer que mejores candidatos opten por estudios de docencia.
- f)** Desarrollar iniciativas en apoyo al perfeccionamiento de los docentes en servicio que permitan reconocer los esfuerzos que realicen en esa dirección, aunque evitando promover el credencialismo o la multiplicación de ofertas y de demandas por acciones de escasa relevancia y bajas exigencias.
- g)** Lograr en el profesorado un grado de comprensión y validación suficiente de la estructura de remuneraciones, incluyendo un horizonte de mejora gradual en plazos razonables.
- h)** Procurar que los educadores obtengan, al término de su carrera, una jubilación o pensión que les permita vivir dignamente. De este modo, no solo se reconoce la labor desempeñada, sino que se favorece la renovación del cuerpo docente.

Brasil, en el año 1996, creó el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Primaria y de Valorización del Magisterio (FUNDEF), reemplazado en el 2006 por el Fondo de Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB). El principal objetivo de este fondo es la redistribución de los recursos destinados a la educación compensando a los estados y municipios en los que la inversión por alumno es menor a la fijada para cada año. Dado que un mínimo de 60% del fondo está destinado a remuneraciones y perfeccionamiento de profesionales de la educación, los resultados han sido alentadores: los salarios de los docentes han mejorado significativamente y los aumentos han sido más altos allí donde los salarios estaban más deprimidos.

En México, por su parte, las recientes reformas a la Ley General de Educación (2011) mandatan a las autoridades educativas a establecer mecanismos de estímulos a la labor docente con base en la evaluación.

En Chile, existe un incentivo de carácter individual basado en conocimientos y habilidades de los docentes -la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP)- y un incentivo colectivo que beneficia a los docentes de las escuelas de mejores desempeño de acuerdo al Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de Establecimientos Educativos (SNED).

En Colombia, el Programa Nacional de Incentivos premia a centros con buen desempeño con recursos para la implementación de proyectos educativos y a docentes de esos centros por la excelencia en su trabajo.

➤ 5. Desarrollar sistemas válidos y consensuados de evaluación del desempeño profesional docente

Más allá de los debates que genera el tema de la evaluación docente y de la diversidad de opciones internacionalmente adoptadas, los sistemas educativos requieren disponer de mecanismos para apreciar los desempeños y promover su mejoramiento, asumiendo la complejidad que implica este desafío. La evaluación debe orientarse a la valorización y al reconocimiento social de la profesión. Las siguientes orientaciones apuntan a abordar este desafío:

- a) Desarrollar e implementar un sistema de evaluación del desempeño objetivo y transparente, basado en estándares validados y considerados legítimos por la profesión, para identificar niveles comparables de calidad del desempeño de

cada docente, tomando en cuenta el contexto escolar, factor que condiciona fuertemente el trabajo educativo. Es importante que estos sistemas contemplen evaluadores idóneos y diversos instrumentos que permitan observar y analizar las prácticas reales en función de sus efectos en el aprendizaje de los estudiantes así como recoger la percepción de actores relevantes.

- b)** Considerar la participación de los propios profesionales en la construcción del proceso de evaluación. Es necesario que exista un acuerdo general sobre los estándares que determinen los criterios que guíen las evaluaciones para que tengan un impacto real en las habilidades y el conocimiento de los docentes. Por eso, es esencial diseñar mecanismos de participación para que los actores principales, particularmente los docentes, puedan contribuir a la definición inicial y a las revisiones periódicas de los estándares. Los maestros también deben tener oportunidades de formación sobre el conjunto de estándares para saber cómo se traducen en prácticas de enseñanza dentro del aula.
- c)** Orientar la evaluación docente hacia propósitos formativos, lo que implica entregar una retroalimentación valiosa sobre necesidades de mejoramiento a los maestros y profesores y a las direcciones escolares. Este proceso debe complementarse con la identificación de los mecanismos de formación que se necesitan para brindar apoyo a los docentes para su superación profesional a partir de las fortalezas y debilidades evidenciadas por el proceso evaluativo. Una atención especial debe ofrecerse a aquellos maestros que no hayan obtenido los resultados mínimos satisfactorios en las evaluaciones de desempeño.
- d)** La evaluación docente también puede ser sumativa, es decir, tener consecuencias en la carrera del profesor. Es esencial que, tanto los equipos docentes como los maestros y profesores individuales que muestran mejoras en sus prácticas, sean reconocidos recibiendo estímulos, tanto monetarios como no monetarios, por su desempeño. Asimismo, es importante que los sistemas educativos dispongan de instrumentos sólidos para identificar a los docentes que, a pesar del apoyo y la formación recibidos en su evaluación formativa, no demuestren la disposición o la capacidad para mejorar sus prácticas educativas, debiendo adoptarse las medidas necesarias para su alejamiento de la docencia, con el objeto de no afectar los aprendizajes de los estudiantes.
- e)** Utilizar métodos e instrumentos de evaluación que contemplen las diversas facetas de la actividad docente, especialmente la práctica de enseñanza en el aula, como también las responsabilidades en la comunidad escolar relacionadas con el trabajo en equipo, la interacción con las familias y los estudiantes.

Chile cuenta con un Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente para el sector municipal que contempla la evaluación de los docentes cada cuatro años en relación al cumplimiento de los criterios contenidos en el Marco de la Buena Enseñanza (MBE). La evaluación se realiza mediante cuatro instrumentos: auto-evaluación; informe del director de la escuela y jefe técnico pedagógico; evaluación de un docente par de otro centro educativo, y un portafolio de evidencias escritas y filmadas sobre desempeño en aula. Los docentes que obtienen los mejores resultados -destacados o competentes- pueden acceder a un incentivo económico (Asignación Variable de Desempeño Individual, AVDI), previa aprobación de un examen de conocimientos. Los profesores que obtienen las calificaciones más bajas -básica o insatisfactoria- deben capacitarse para mejorar a través de Planes de Superación Profesional, considerando los puntos débiles identificados por la propia evaluación. Quien obtiene la calificación insatisfactoria debe abandonar la responsabilidad del aula y volver a presentarse a la evaluación al año siguiente, luego de haber cursado la capacitación. En caso de volver a obtener dicho resultado, el profesional debe abandonar el sistema.

En Colombia, a partir del Estatuto de Profesionalización Docente (2002), se establecen tres tipos de evaluaciones:

- un concurso en el que se evalúan aptitudes, competencias, experiencia e idoneidad del aspirante para el ingreso a la carrera; una vez que se ingresa a través de la prueba, se hace un nombramiento por un año;
- una valoración de desempeño efectuada cada año y según la cual aquellos que obtengan calificación insatisfactoria en dos años consecutivos son retirados del servicio;
- un examen de competencias, de carácter voluntario, para aquellos que han permanecido como mínimo tres años en el cargo y que permite el ascenso o la reubicación de nivel salarial para quienes obtengan calificación sobresaliente.

➤ 6. Disponer de mecanismos transparentes para el acceso a las plazas docentes y para la asignación de funciones

En las normas que regulan el acceso a la docencia en general, como a funciones específicas, se juega parte importante del nivel de oportunidades educativas al que tendrá acceso la población en el futuro, particularmente aquella que, por su situación socioeconómica, se encuentra más necesitada de una enseñanza de calidad. En este sentido, se formulan las orientaciones siguientes:

- a) Disponer de políticas claras de entrada al ejercicio profesional, lo que supone que el Estado establezca, más allá de los títulos y certificados otorgados por instituciones académicas, determinados requisitos nacionales, basados en el cumplimiento de estándares sobre el nivel mínimo que deben alcanzar quienes se van a desempeñar en las tareas de enseñanza a nivel escolar. Los instrumentos utilizables, para estos efectos, pueden comprender exámenes de conocimientos y de competencias y/o prácticas evaluadas. Alternativamente, podrían elevarse los estándares de acreditación de instituciones garantizando sistemas exigentes para el ingreso y para la titulación en los programas de formación inicial con el fin de asegurar que los títulos reflejen los conocimientos y competencias requeridos por el sistema educacional. No obstante, esta opción puede resultar poco efectiva en países con débiles regulaciones de la oferta académica pública y privada.
- b) Establecer concursos objetivos y transparentes, con reglas claras, para asignar las plazas docentes, estableciendo criterios rigurosos de selección. Dichos concursos deben tomar en consideración estándares de desempeño docente.
- c) Crear incentivos que promuevan cierta estabilidad del cuerpo docente en las escuelas, particularmente en aquellas en las que resulta más difícil dotar de personal altamente calificado, en virtud de la complejidad de su tarea educativa, en relación con el tipo de población estudiantil atendida.
- d) Favorecer la participación del director e instancias colegiadas de dirección de las escuelas en la constitución del equipo docente de cada unidad escolar, garantizando una dotación de personal docente acorde con el currículum escolar y el proyecto institucional, condiciones importantes en los procesos de generación y desarrollo de escuelas efectivas.
- e) Asegurar que, al interior de las escuelas, cada docente sea asignado a las funciones donde pueda prestar mayor contribución y desarrollar al máximo sus potencialidades, recurriendo a mecanismos objetivos que eviten arbitrariedades en la asignación de tareas. Un criterio conveniente de observar es que los maestros y profesores con mejores competencias y desempeños asuman responsabilidades en cursos iniciales de la educación básica o con grupos de estudiantes que presentan mayores dificultades.

Resumen de orientaciones carrera docente

- 1. Diseñar e implementar carreras destinadas a fortalecer la profesión docente y a incidir en la atracción de buenos candidatos.*
- 2. Reconocer en la carrera diferentes etapas de desarrollo de la trayectoria y la competencia docente.*
- 3. Estructurar la carrera docente en torno al mejoramiento del desempeño profesional.*
- 4. Diseñar e implementar una política de remuneraciones e incentivos clara y articulada para estimular la labor profesional docente.*
- 5. Desarrollar sistemas válidos y consensuados de evaluación del desempeño profesional docente.*
- 6. Disponer de mecanismos transparentes para el acceso a las plazas docentes y para la asignación de funciones.*

IV Orientaciones sobre instituciones y procesos de las políticas docentes

En el estado del arte se proponen categorías analíticas y se busca identificar tendencias acerca de las instituciones y procesos de las políticas docentes, en que la interrogante subyacente se refiere a los factores y procesos que afectan su formulación e implementación. Así como es claro que los requerimientos a la educación desde la sociedad son más complejos y exigentes, los requerimientos a las políticas educacionales y, en particular, a las referidas al sector docente son también “más altos”. Las “políticas” dependen de los propósitos que las orientan y de la calidad de la “política”, es decir, de las capacidades de los actores y la institucionalidad (principio de legalidad) que los enmarca para procesar conflictos y ser capaces de cooperar en función de objetivos en educación, reconocidamente más exigentes que los de expansión de coberturas y que típicamente requieren de plazos más largos para su logro que un periodo de gobierno. Esto demanda un nuevo nivel de capacidades de cooperación de los actores y de robustez de las instituciones responsables de las políticas.

A continuación, se entregan algunas orientaciones o criterios para abordar las políticas docentes, considerando las siguientes dimensiones: la priorización y la efectividad de las políticas, la participación de los actores en la generación de ellas y la institucionalidad para su desarrollo.

➤ 1. Priorizar las políticas docentes en una perspectiva sistémica

El reconocimiento de la fuerte incidencia del factor docente en la calidad educativa obliga a conceder a las políticas destinadas a mejorar este cuerpo profesional una centralidad de la que han carecido históricamente. Las orientaciones propuestas a continuación tienden a enfrentar este desafío:

- a) Asignar a las políticas docentes una posición estratégica y central en los diseños de políticas educativas, a pesar de sus dificultades, en virtud de que implican altos costos, potencial de conflictividad y poca visibilidad en el corto plazo de sus resultados y beneficios. Ello significa incrementar y dar continuidad a la inversión en programas de mejoramiento de la formación inicial y de desarrollo profesional continuo, junto con abordar los desafíos de la carrera docente.
- b) Concebir las políticas docentes con un carácter integral y sistémico, evitando la focalización en aspectos aislados como podrían ser, por ejemplo, el mejoramiento de la formación inicial —sin considerar que una carrera docente poco atractiva o escuelas que no renuevan sus métodos de enseñanza constituyen factores que minimizan el efecto de dicho esfuerzo— o el acento en mejoramientos de salarios y/o de incentivos que resultan poco efectivos sin un esfuerzo por mejorar la calidad de la formación inicial y de las oportunidades de desarrollo

profesional. Es necesario promover intervenciones sistémicas que consideren la formación de los docentes como un componente de un conjunto de acciones destinadas a apoyar su trabajo pedagógico en la escuela.

- c) Procurar una adecuada articulación entre las regulaciones que se establecen para el sistema de formación docente y para el ejercicio de la profesión con el propósito de contar con mecanismos suficientes y efectivos de aseguramiento de la calidad, evitando una regulación excesiva que podría desincentivar el ingreso a la profesión.
- d) Orientar las políticas educativas y docentes hacia el interés público de modo que estas contribuyan a la superación de la desigualdad de oportunidades de aprendizaje y no se supediten a intereses económicos, corporativos o políticos particulares.

➤ 2. Lograr mayor efectividad de las políticas docentes conciliando criterios de continuidad y cambio

La falta de continuidad de las políticas docentes y la multiplicación de programas desarticulados dificultan alcanzar los resultados esperados y generan confusión y desaliento en el cuerpo docente. Un desafío complejo de abordar es conciliar estabilidad, flexibilidad y cambios políticos. En esta dirección, se proponen las siguientes orientaciones:

- a) Definir con claridad los propósitos de las políticas docentes —enmarcados en las políticas educativas, sociales y culturales— estableciendo objetivos de largo y de mediano plazo, evitando caer en proyectos cortoplacistas o en programas de alta visibilidad, pero de escaso impacto real.
- b) Articular las acciones de políticas docentes en función de los objetivos propuestos, evitando la dispersión así como la superposición o duplicación de programas a cargo de instancias paralelas del aparato estatal.
- c) Asegurar niveles razonables de estabilidad de las políticas públicas, evitando cambios que obedezcan más a la rotación de autoridades políticas superiores o intermedias que a evaluaciones de la efectividad de los programas. En este sentido, un objetivo primordial de la agenda actual, para una gran parte de los sistemas educacionales de la Región, es la creación de capacidades, lo que demanda un horizonte temporal adecuado y, por tanto, acuerdos que permitan la permanencia de las políticas.
- d) Con el fin de asegurar la perspectiva de mediano y largo plazo de las políticas, es importante tender a que, alcanzados los consensos necesarios, se definan leyes y presupuestos plurianuales que las sustenten. Ello, sin perjuicio que los cambios políticos de nivel nacional, por cierto, tenderán a producir legítimas modificaciones en las políticas educativas. Es propio de un sistema político

capaz en educación, poder producir un equilibrio adecuado entre continuidad y cambio en los marcos regulatorios de las políticas docentes.

- e) Junto con velar por la continuidad de las políticas docentes, es necesario evitar rigideces, estableciendo márgenes de flexibilidad y espacios para la innovación que permitan mejorar aspectos del diseño, considerando resultados de las evaluaciones; adaptarlas a los cambios políticos, sociales y culturales que desafían al sistema escolar; y considerar los avances del conocimiento científico y tecnológico.
- f) Lograr una adecuada coordinación y coherencia de las políticas docentes con el conjunto de las políticas educativas con el fin de asegurar su convergencia en dirección al mejoramiento de la calidad y equidad educativa. El mejoramiento de la profesión docente se encuentra estrechamente ligado a las condiciones en que esta se ejerce, siendo determinantes las definiciones curriculares, los sistemas de evaluación de aprendizaje, los recursos educativos y la organización escolar, entre otros factores.

➤ 3. Promover la participación de los actores en la generación de políticas

Las experiencias de reformas educativas y de políticas hacia el profesorado impuestas sin la participación de los actores sociales, en especial de los docentes, han demostrado reiteradamente su fracaso. A partir de esta constatación, se propone tener en cuenta las orientaciones siguientes:

- a) Generar mesas de diálogo y participación tendientes a construir acuerdos políticos y educativos, de carácter nacional, que incluyan a diferentes actores educacionales, políticos, sociales y culturales para dar respuestas a las necesidades de adaptación de los sistemas educativos a nuevos y exigentes requerimientos externos.
- b) Crear y mantener instancias de diálogo y relaciones de cooperación entre gobiernos y organizaciones docentes (sindicatos, gremios o asociaciones profesionales) que permitan generar condiciones para su participación en las políticas educativas. Esto implica reconocer a dichas organizaciones como actores válidos para la formulación de propuestas, no solo sobre temas salariales, sino también sobre políticas docentes y educativas en general. Sin el concurso del magisterio ninguna reforma educacional será exitosa.
- c) Abrir debates informados y plurales, con amplia participación, respecto de los sentidos, orientaciones y alcances asociados con las nociones de calidad y de profesionalización docente. No se puede impulsar políticas o construir acuerdos sólidos sin una construcción social compartida del significado de estos conceptos o nociones claves.

En México, cabe destacar la Alianza por la Calidad de la Educación firmada por el SNTE y el Gobierno Federal en 2008, así como el reciente Acuerdo para la Reforma de los Lineamientos Generales del Programa Nacional de Carrera Magisterial del 2011.

En Chile, en 2003, fue suscrito un acuerdo entre el Ministerio de Educación, el Colegio de Profesores y la Asociación Chilena de Municipalidades para poner en marcha el sistema de evaluación del desempeño profesional docente.

En Guatemala, el diálogo entre los sindicatos y los gobiernos comenzó a construirse en el marco de los Acuerdos de Paz de 1997, los que permitieron crear el escenario para la reconciliación nacional con la participación de diferentes sectores sociales y plantear una agenda nacional para la construcción de la paz, la reconciliación y la equidad social. La Reforma Educativa se constituyó en uno de los principales compromisos de esos acuerdos. En la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (1997), participaron 17 instituciones privadas y públicas, la Asamblea Nacional del Magisterio (ANM) y las organizaciones mayas e indígenas.

En Brasil, existen los Foros Estaduales de Políticas Docentes que constituyen instancias de deliberación de diferentes actores sociales en los distintos Estados del país.

➤ 4. Fortalecer la institucionalidad pública para el desarrollo de las políticas docentes

Por excelente que sea el diseño de las políticas docentes, no lograrán cambiar sustancialmente la profesión si no se dispone de una institucionalidad robusta capaz de impulsar y monitorear su implementación. La consideración de las orientaciones siguientes puede permitir avanzar hacia la consecución de este imperativo:

- a) Desarrollar instituciones estatales responsables de las políticas docentes que sean robustas en términos de sus atribuciones, recursos y continuidad de su gestión. Propender a que dichas instituciones tengan una capacidad para incidir en las distintas dimensiones de la política docente: formación inicial y continua, remuneraciones, condiciones de trabajo y carrera profesional. Es importante

poner acento en las instituciones y procesos que permiten generar, implementar, monitorear y evaluar las políticas, y no solo en los contenidos de estas. En dicha evaluación, es necesaria la participación tanto de los organismos especializados del sector educacional y de políticas docentes como de instancias nacionales de planificación y finanzas públicas.

- b)** Evaluar la calidad de la formulación e implementación de las políticas públicas hacia el sector docente mediante criterios tales como: estabilidad de las políticas; adaptabilidad; coordinación y coherencia; calidad de la implementación; y orientación hacia bienes públicos⁴⁸. En función de dichas evaluaciones, resolver sobre continuidad o reemplazo de programas en una perspectiva de mediano y largo plazo. La discontinuidad de las políticas hace perder esfuerzos, efectividad y credibilidad de las mismas.
- c)** Desarrollar una adecuada articulación entre las instancias nacionales y locales con responsabilidades en la administración educacional, desafío que cobra especial importancia y complejidad en países descentralizados o federados.
- d)** Desarrollar una política sostenida de creación de capacidades que permita a los sistemas educativos contar con profesionales altamente preparados y especializados para diseñar, monitorear y evaluar políticas hacia el sector docente en el marco de los desafíos actuales y futuros del mundo escolar. Para este efecto, es importante activar redes de cooperación internacional existentes y promover nuevas, dentro y fuera de la Región.
- e)** Promover investigación interdisciplinaria de nivel avanzado sobre temas educativos y, específicamente, sobre la formación inicial y continua y las distintas dimensiones de la profesión docente, que permita adoptar decisiones fundadas sobre el desarrollo de la misma.
- f)** Aprovechar los aportes de organismos internacionales y, en particular, de los sistemas de evaluación de aprendizajes que varios de estos impulsan para la generación de políticas sustentables.
- g)** Crear y desarrollar bases de datos y mantener la información estadística actualizada sobre la profesión docente y las políticas educativas que se implementan en los países.

⁴⁸ Para profundizar en estos criterios ver Scartascini, C., Spiller, P.T., Stein, E. y Tomassi, M. (2010).

Argentina impulsa el desarrollo profesional de los maestros y profesores a través del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), organismo responsable de las políticas públicas para la formación docente de todo el país. El INFD tiene responsabilidad sobre formación inicial, formación continua, apoyo pedagógico a las escuelas e investigación educativa.

En Argentina y Brasil, como países federados, se generan sistemas crecientemente articulados de políticas educativas relacionadas con la docencia, que permiten asociar esfuerzos de los gobiernos nacionales o federales con las instancias provinciales o estatales así como con los municipios que, en el caso brasilero, desempeñan un rol clave en la educación primaria.

Resumen de orientaciones para instituciones y procesos de la política docente

- 1. Priorizar las políticas docentes en una perspectiva sistémica.*
- 2. Lograr mayor efectividad de las políticas docentes conciliando criterios de continuidad y cambio.*
- 3. Promover la participación de los actores en la generación de políticas.*
- 4. Fortalecer la institucionalidad pública para el desarrollo de las políticas docentes.*

Bibliografía

- Acuña, c. (2007).** La gobernabilidad de los sistemas educativos: una metodología para su análisis y mejoramiento. Seminario Internacional: Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina. Centro de Políticas Públicas y Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina.
- Aguerrondo, I. & Vezub, L. (2003).** Los primeros años como maestro. Desarrollo profesional de los docentes uruguayos. Programa de Modernización y Formación Docente, ANEP-MEMFOD, Montevideo.
- Aguerrondo, I. (2004).** Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente. En: *Maestros para América Latina: nuevas perspectivas sobre desarrollo docente*, PREAL, BID.
- Aguerrondo, I. (2006).** El caso de Argentina. En Vaillant & Rossel (Eds.), *Maestros de Escuelas Básicas de América Latina*. Santiago, PREAL.
- Alfonso, M. & Santiago, A. (2010).** Evidence from the implementation of the Teach for America Model in Latin America. Education Division, Inter-American Development Bank.
- Allende, J. (2008).** Academies Active in Education. *Science*: 1133.
- Altbach, P. G. (1977).** Comparative perspectives on the academic profession. Nueva York: Praeger.
- Altbach, P.G. (2003).** The decline of the guru: the academic profession in the third world. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- American Association for the Advancement of Science. (1989).** Science for all Americans: a Project 2061 report on literacy goals in science, mathematics, and technology. Washington, D.C.: American Association for the Advancement of Science.
- American Association for the Advancement of Science. (2001).** Atlas of science literacy. Washington, DC: American Association for the Advancement of Science.
- Ames, P. & Uccelli, F. (2008).** Formando futuros maestros: Observando las aulas de institutos superiores pedagógicos públicos. En Martín Benavides (Ed.) *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Lima, GRADE.
- Andrews, H. (2006).** Awards and Recognition for Exceptional Teachers: K-12 and Community College Programs in the USA, Canada and other Countries. Ottawa, IL: Matilda Press.
- Arnaut, A. (2006).** La función de apoyo técnico pedagógico: su relación con la supervisión y la formación continua. En: *La asesoría en las escuelas. Reflexiones para la mejora educativa y la formación continua de los maestros en SEP-OEI, SEP, México*.

Arnaut, A. & Giorguli, S. (Coords.) (2010). Los grandes problemas de México: Educación. El Colegio de México, México.

Ávalos, B. (2002). Profesores para Chile. Historia de un Proyecto. Santiago, Ministerio de Educación.

Ávalos, B. (2004). Desarrollo docente en el contexto de la institución escolar. Los microcentros rurales y los grupos profesionales de trabajo en Chile. En: *Maestros en América Latina: Nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*, PREAL-BID, Chile.

Ávalos, B. (2006). Secondary Teacher Education in Chile: An assessment in the light of demands of the knowledge society. Santiago.

Ávalos, B. (2007). El desarrollo profesional continuo de los docentes: lo que nos dice la experiencia internacional y de la región latinoamericana. En *Revista Pensamiento Educativo*, VI. 41. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

Ávalos, B. & Matus, C. (2010). La Formación Inicial Docente en Chile desde una Óptica Internacional. Evidencia Nacional del Estudio Internacional IEA TEDS-M. Santiago: Ministerio de Educación.

Ávalos, B., Bellei, C., Sotomayor, C. & Valenzuela, J.P. (2010). La Profesión Docente en Chile: Políticas, Prácticas, Proyecciones. Extraído de: www.nucleodocentes.uchile.cl

Banco Mundial (2011). System Assessment and Benchmarking for Education Results, SABER. Extraído de: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:22710669~menuPK:282391~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386,00.html>

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

Bellei, C. y Valenzuela, J.P.(2010). En: Martinic, S. y Elacqua, G. (editores). ¿Fin de Ciclo? Cambios en la Gobernanza del Sistema Educativo. OREALC/UNESCO Santiago y Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

Betancur, N. (2007). ¿Hacia un nuevo paradigma en las políticas educativas? Las reformas de las reformas en Argentina, Chile y Uruguay (2005 - 2007). En *Revista Uruguay de Ciencia Política*.

Bolam, R. & McMahon, A. (2004). Literature, definitions and models: towards a conceptual map. En C. Day & J. Sachs (Eds.) *International Handbook on the Continuing Professional Development of Teachers*. Maidenhead, Berkshire Open University Press.

Bonilla, R. O. (2006). La asesoría técnica a la escuela. En: *La asesoría en las escuelas. Reflexiones para la mejora educativa y la formación continua de los maestros* en SEP-OEI. SEP, México.

Boyer, E. L., Altbach P. & Whitelaw M. J. (1994). The academic profession: an international perspective. Princeton, N.J, Ewing, N.J: Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.

Brunner, J. J. (2000). Educación: Escenarios de Futuro. Nuevas Tecnologías y Sociedad de la Información. PREAL, Washington.

Calvo, G., Rendón, D.B. & Rojas, L.I. (2004). Un diagnóstico de la formación docente en Colombia. En: *Revista Colombiana de Educación*, Vol. 47, 201-217.

Calvo, G., (2009). Innovación e investigación sobre aprendizaje docente y desarrollo profesional. En Vélaz de Medrano, C., y Vaillant, D. (Coords.) *Aprendizaje y desarrollo profesional*, OEI-Fundación Santillana.

Camargo, M., Calvo, G., Franco, M.C., Vergara, M. & Londoño, S. (2007). La Formación de Profesores en Colombia: Necesidades y Perspectivas. Bogotá, Universidad de La Sabana.

CARICOM (2011). Caribbean Community Task Force for Teacher Education. Extraído de: http://caricom.org/jsp/communications/online_publications.jsp?menu=home.

Carnoy, M. (2001). El trabajo flexible en la era de la información. Madrid, Alianza Editorial.

CELADE-CEPAL (2000). La Transición Demográfica en América Latina. En: *Proyecto Regional de Indicadores Educativos*, Santiago de Chile.

CEPAL (2010). Panorama Social en América Latina. Santiago de Chile.

CEPP (2010). Nuevos Docentes-Nuevas Carreras. Informe del Centro de Estudios en Políticas Públicas. Extraído de: <http://www.fundacioncepp.org.ar/wp-content/uploads/2010/10/Informe-CEPP-NUEVOS-DOCENTES-NUEVAS-CARRERAS.pdf>

Charpak, G. (1996). La main à la pâte. Les sciences à l'école primaire. Paris, Flammarion.

Chiappe, M. & Spaltenberg, R. (2010). Una aproximación a los conflictos laborales del sector docente en Argentina durante el período 2006–2009. *Associações e Sindicatos de Trabalhadores em Educação. Seminário Internacional da Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação.*

Chiroque, S. (2010). Sindicalismo docente y desarrollo del neoliberalismo en la educación peruana (1990–2009). *Associações e Sindicatos de Trabalhadores em Educação. Seminário Internacional da Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação.*

Chiroque, S. (2010). Agonía de IDSP y educación intercultural bilingüe. Extraído de: <http://schiroque.blogspot.com/2010/02/agonia-de-isps-y-educacion.html>.

Claro, M., Preiss, D., San Martín, E., Valenzuela, S., Cortés, F., Jara, I., Inostroza, J.E. & Nussbaum, M. (2011). Medición de habilidades TICs 21: Diseño de la prueba y resultados de una muestra de estudiantes chilenos de educación secundaria. En: *Journal of Educational Technology and Society*, en revisión.

CKLN (2009). Teacher education in the CARICOM States. Report prepared for the Caribbean Knowledge and Learning Network (CKLN).

Cochran-Smith, M. (2001). Constructing outcomes in teacher education. En: *Review Education Policy Analysis Archive*, 9, N° 11, College of Education, Arizona State University.

Coello, T. & Duarte, R. (2005). Una Esperanza desde la Educación Maya Bilingüe Intercultural. Experiencia de Educación Maya Bilingüe Intercultural en tres Áreas Lingüísticas de Guatemala y el Acompañamiento PEMBI/GTZ. Guatemala, GTZ.

Cooper, B. (2010). An international look at teacher unions & labor relations: a policy framework from Central and South America. Associações e Sindicatos de Trabalhadores em Educação. Seminário Internacional da Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação.

Corrales, J. (1999). The Politics of Education Reform: Bolstering the supply and demand; overcoming institutional blocks. *Education Reform and Management Series II* (1) World Bank, Washington D.C.

Costa, Daianny M. (2010). Tensões e influências no contexto das políticas de avaliação em larga escala: uma análise da participação das confederações de trabalhadores em educação do Brasil e da Argentina. Tesis de Doctorado en Educación. São Leopoldo / UNISINOS.

Cox, C., Meckes, L. & Bascopé, M. (2010). La institucionalidad formadora de profesores en Chile en la década de 2000: velocidad del mercado y parsimonia de las políticas. En: *Revista Pensamiento Educativo*, Vol. 46 y 47. Facultad de Educación Pontificia Universidad Católica de Chile.

Cox, C. & Meckes L. (2011). Definiciones sobre desarrollo de estándares para evaluar el desempeño docente en México. Documento de Trabajo, OCDE. Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE), Pontificia Universidad Católica de Chile.

Crowe, E. (2010). Report: Measuring what matters most. A stronger accountability model for teacher education. The Center for American Progress, USA.

Cuenca, R. & Stojnic, L. (2008). La Cuestión Docente. Perú: Carrera Pública Magisterial y el Discurso del Desarrollo Profesional. Buenos Aires, FLAPE.

Cuenca, R. (2011). Estado de las políticas docentes 2010-2011. Documento de Trabajo. Lima, USAID-Perú-Suma.

Cumbres de las Américas (2011). Panorama Educativo 2010: Desafíos pendientes. Extraído de: www.prie.oas.org y www.unesco.org/santiago.

Danielson, Ch. (2011). Competencias docentes: desarrollo, apoyo y evaluación. Documento PREAL N° 51, Santiago, PREAL.

Darling-Hammond, L. (2001). El derecho de aprender, Crear buenas escuelas para todos. Barcelona, Ariel.

Darling-Hammond, L. (2003). Standards and assessment: Where we are and what we need? En: *Teacher College Record*, USA.

Darling-Hammond, L. (2004). Standards, accountability and school reforms. En: *Teacher College Record*, Vol. 106, N° 6 junio, USA.

Darling-Hammond, L. & Bransford, J. (Eds.) (2005). Preparing teachers for a changing world. What teachers should learn and be able to do. San Francisco, Jossey Bass.

Darling-Hammond, L. (2006). Assessing Teacher Education: the usefulness of multiple measures for assessing program outcomes. En: *Journal of Teacher Education*, Vol. 57, N° 2, SAGE: Publications. Disponible en <http://sagepub.com>

Darling-Hammond, L. (2009). Entrevista de Eduard Punset. Extraído de: <http://www.redesparalaciencia.com/wp-content/uploads/2009/12/entrev49.pdf>.

Davini, M.C. (1998). El Currículum de Formación del Magisterio: Planes de Estudio y Programas de Enseñanza. Buenos Aires, Miño y Dávila.

Day, C. (2002). School reform and transitions in teacher professionalism and identity. En *International Journal of Educational Research*, 37,677-692.

Day, C. et ál. (2007). Variations on Teacher's Work, Lives and Effectiveness. Londres: Department for Education and Skills, Research Report N° 743.

Degregori, C. I. (1990). El surgimiento de Sendero Luminoso. Lima, IEP.

De Shano, C. (2010). El reclutamiento docente: orientaciones para las políticas educativas en América Latina. Informe de trabajo preparado para el Grupo de Desarrollo Profesional Docente de PREAL (No publicado).

Didriksson, A. (2008). Tendencias de la educación superior en América y el Caribe. En: *Conferencia Educación Superior para Todos*, UNESCO-Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).

EFA Global Monitoring Report (2005). Education for All: The Quality Imperative. Paris, UNESCO.

Eisenstadt, S. N. (1968). Max Weber on charisma and institution building selected papers. En S. N. Eisenstadt (Ed.), *The Heritage of sociology*. Chicago, University of Chicago Press.

Elmore, R. (1997). The politics of education reform. En: *Issues in science and technology online*, XIV (1), pp. 1-9. Extraído de: www.nap.edu/issues/14.1/elmore.htm

Enders, J. & de Weert E. (2009). The changing face of academic life: analytical and comparative perspectives. New York, Palgrave Macmillan.

Espinoza, J. (2010). Análisis de las relaciones entre FECODE y el Estado frente a las reformas educativas entre 1990 y 2006. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Bogotá.

Esteve, J. M. (2009). La profesión docente ante los desafíos de la sociedad del conocimiento. En Vélaz de Medrano C. y Vaillant, D. (Coords.) *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*, OEI - Fundación Santillana, España.

Evans, H. (s/f). The status of teacher education in the Caribbean. Informe borrador. Feiman-Nesser, S., Schwille, S., Carver, C., & Yusko, B. (1999). A conceptual review of literature on new teacher induction. National Partnership for Excellence and Accountability in Teaching. Washington D.C., ERIC-ED.

Falus, L. y Goldberg, M. (2011). Perfil de los Docentes en América Latina. SITEAL, Cuaderno N° 9, IIPE, Buenos Aires.

Fernández, M. (2001). A la busca de un modelo profesional para la docencia. ¿Liberal, burocrático o democrático? En: *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 25.

Fierro, C. (2010). Ojos que sí ven: Casos para reflexionar sobre la convivencia en la escuela. México, SM Ediciones.

Flores, I. (2005). La formación de docentes en servicio. En L. M. Saravia & I. Flores, *La formación de maestros en América Latina*. Estudio realizado en diez países, PROEDUCA, Perú.

Fontoura, J., Gindin, J. & Gentili, P. (2008). Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina: Brasil. Fundación Konrad Adenauer.

Foro Mundial sobre la Educación (2000). Marco de acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Dakar.

Fundación CEPP (2006). Evaluación de los Sistemas Educativos. México.

Fundación CEPP (2008). Los sindicatos docentes en América Latina. Documento de trabajo, México.

Fullan, M. & Hargreaves, A. (1994). La escuela que queremos. Los objetivos por los que vale la pena luchar. Secretaría de Educación Pública, México.

Gajardo, M. (1999). Reformas educativas en América Latina: Balance de una década. Documento de trabajo, 15, PREAL, Santiago de Chile.

Garretón, M. A. (2002). La transformación de la acción colectiva en América Latina. En: *Revista de la CEPAL*, 76.

Gatti, B. & de Sá Barreto, E. (2009). Professores do Brasil: Impasses e Desafios. Brasília, UNESCO.

Gatti, B., de Sá Barreto, E. & André, M. (2011). Políticas docentes no Brasil. Um estado da arte, UNESCO-Brasil e Ministério da Educação, Brasília.

George, J., Worrell, P. & Rampersad, J. (2001). Messages about good teaching: Primary teacher trainees' experiences of the practicum in Trinidad and Tobago. En: *International Journal of Educational Development*, Vol. 22 (1), 291-304.

Guerrero, L. (2009). Política Docente: balance del período. En: *La Educación en los tiempos del APRA 2006-2009*.

Gindin, J. (2008). Sindicalismo docente en México, Brasil y Argentina. Una hipótesis explicativa de su estructuración diferenciada. En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*.

Gindin, J. (2009). Os estudos sobre sindicalismo docente na América Latina e no Brasil. Associativismo e sindicalismo docente no Brasil. Seminário para discussão e constituição de rede de pesquisadores, Rio de Janeiro.

Gindin, J. (2009). Sur, neoliberalismo... ¿y después? Los sindicatos docentes en Venezuela, Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Ecuador. NUPET/IUPERJ.

Grindle, M. (1996). Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa. Cambridge, University Press.

Grindle, M. (2004). Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform. Princeton, NUJ, Princeton University Press.

Hamburger, E. W. (2003). Projeto ABC na Educação Científica – Mão na Massa no Brasil. En: *IV ENPEC – Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências*. Bauru, SP.

Hartley, D. (1990). Tests, tasks and Taylorism: a Model T approach to the management of education. En: *Journal of Education Policy*, Vol. 5, 67-76., UK.

Helsby, G. (2000). The Changing Faces of Teacher Professionalism in England. En: C. Day et ál (eds.), *The Life and Work of Teachers: international perspectives in changing times*, 93.

Ibarrola, M. et ál. (2006). Los retos de México en el futuro de la educación. Consejo de Especialistas para la Educación, México.

Ibarrola, M. et ál. (2010). La formación de investigadores y profesionales de alto nivel en educación en México. Conclusiones y recomendaciones. SEP-SES-DGESU, México.

Imbernón, F. (1994). La formación y el desarrollo profesional del profesorado. Hacia una nueva cultura profesional. Barcelona, Editorial Graó.

Imbernón, F. (2007). 10 ideas claves. La Formación Permanente del Profesorado: nuevas ideas para formar en la innovación y el cambio. Barcelona, Editorial Graó.

Imbernón, F. (2009). Formación permanente do professorado: novas tendências. São Paulo, Cortez Ed.

Ingvarson, L. (2009). Conferencia “Why are standards important for the teaching profession?”. 14 de julio de 2009, CEPPE-UC, Santiago.

INEE (2010). Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México.

INEE (2011). México en PISA 2009. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México.

INEP (2010). Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010).- Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-MEC, Brasil.

Insunza, H. J. & Assael, J. (2011). Formación docente continua e inicial en Chile: Tensiones de un modelo neoliberal. En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México.

Isoré M. (2010). Evaluación docente: prácticas vigentes en los países de la OECD y una revisión de la literatura. Serie Documentos de Trabajo N° 46. Santiago de Chile, PREAL.

Kaufman, R. & Nelson J. (2004). Crucial Needs, Week Incentives – Social Sector Reform, Democratization and Globalization in Latin America. Washington, Woodrow Wilson Center Press, The John Hopkins University Press.

Kaufman, R. & Nelson, J. (2005). Políticas de Reforma Educativa. Comparación entre países. Documento N° 33, PREAL.

Kleinhenz, E. & Ingvarson, L. (2007). Standards for teaching, theoretical underpinnings and applications. New Zealand Teachers Council, Australian Council for Educational Research.

Korthagen, F. A. J. (2004). In search of the essence of a good teacher: towards a more holistic approach in teacher education. En: *Teaching and Teacher Education*, 20, 77-97.

Lamarra, N., Mollis, M. & Dono, S. (2005). La educación comparada en América Latina: situación y desafíos para su consolidación académica. En: *Revista Española de Educación Comparada*, 11, 161-187.

Larson, M. (1977). The rise of professionalism: a sociological analysis. Berkeley, University of California Press.

Larson, M. (1980). Proletarianization and Educated Labor. En: *Theory and Society*, N° 9, 131-175.

Leiras, M. (2007). Estudio de caso: la relación entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores de Chile, 1990 – 2006. Fundación CEPP.

Lessard, C. (2010). Gobernabilidad y Políticas Educativas, sus efectos sobre el trabajo docente: la perspectiva canadiense. En J.C. Tedesco, (Coord.), *Políticas Educativas y Territorios de Interior*. Buenos Aires, UNESCO-IIPE.

LLECE (1997). Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado. OREALC/UNESCO Santiago.

López, M. M. (2008). Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina: Colombia. Fundación Konrad Adenauer.

López, O. H. (2010). El paradigma emergente y la formación de las y los maestros. Lección Inaugural. Guatemala. Extraído de: <http://www.mineduc.gob.gt/portal/index.asp>

Louzano, P. & Morduchowicz, A. (2008). Efectividad del desempeño docente. PREAL, Brasil.

Louzano, P. (2011). Addressing the EFA Teacher Gap in Latin America and the Caribbean. What Makes Effective Policies and Practices. Chile Country Report, OREALC/UNESCO Santiago.

Louzano, P. & Morduchowicz, A. (2011). Addressing the EFA Teacher Gap in Latin America and the Caribbean What Makes Effective Policies and Practices. OREALC/UNESCO Santiago.

Loyo, A. (2008). Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina. SOPLA-Fundación Konrad Adenauer, México.

Loyo, A. (2010). Los pactos como estrategia sindical: el caso del SNTE. Associações e Sindicatos de Trabalhadores em Educação. Seminário Internacional da Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação.

MacBeath, J. (2012). Future of Teaching Profession. Educational International Research Institute and University of Cambridge.

Mancebo, M. E. (2006). El caso de Uruguay. En Vaillant, D. y Rossel, C. *Maestros de Escuelas Básicas en América Latina: Hacia una radiografía de la profesión*. PREAL, Santiago.

Manzi J., González R. & Sun Y. (2011). La Evaluación Docente en Chile. MIDE UC, Santiago de Chile.

Marcelo, C. (Coord.) (2009). El Profesorado Principiante. Inserción a la Docencia. Barcelona, Editores Octaedro.

Marcelo, C. & Vaillant, D. (2009). Desarrollo Profesional Docente. ¿Cómo se aprende a enseñar? Madrid, Narcea.

Marcelo, C. (2010). Políticas de inserción en la docencia: de eslabón perdido a puente para el desarrollo profesional docente. Documento de Trabajo N° 52. Santiago de Chile, PREAL.

Marcelo, C. (2011). La profesión docente en momentos de cambio ¿qué nos dicen los informes internacionales? PREAL, España.

Martínez Olivé, A. (2009). El desarrollo profesional docente y la mejora de la escuela. En Vélaz de Medrano, C. & Vaillant, D. (Coords.) *Aprendizaje y desarrollo profesional*, OEI-Fundación Santillana.

McCulloch, G. Helsby, G. & Knight, P. (2000). The politics of professionalism teacher and the curriculum. Londres, Continuum.

McKinsey & Company (2007). How the world's best-performing school systems come out on top. McKinsey & Company.

Mello, Namo de G. (1982). Magistério de 1.º grau: da competência técnica ao compromisso político. São Paulo, Editora Autores Associados, Cortez Editora.

Mello, Namo de G. (2000). Formação inicial de professores para educação básica: uma (re) visão radical. En: *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 14, 98-110.

Mello, Namo de G. (2004). Ofício de Professor na América Latina e o Caribe. São Paulo, Fundação Vitor Civita.

MERCOSUR (2010). VII Reunião do Grupo de Trabalho de Formação Docente, Salvador, Brasil.

Mezzadra, F. & Composto, C. (2008). Políticas para la Docencia. Opciones y Debates para los Gobiernos Provinciales. Proyecto NEXOS. Documento N° 5. Buenos Aires, CIPPEC.

Miller, L & Lieberman, A. (2001). Teachers caught in the action: professional development that matters. Nueva York, Teachers College Press.

Miller, E. (2002). Políticas de formación docente en la mancomunidad del Caribe. Formación Docente: Un Aporte a la Discusión. Santiago, UNESCO.

MINEDUC, UNESCO, ENLACES (2008). Estándares TIC para la Formación Inicial Docente: Una Propuesta en el Contexto Chileno. Santiago, Ministerio de Educación de Chile.

Ministerio de Educación del Perú y GTZ (2002). Perspectivas de Formación Docente. Lima, Ministerio de Educación y Cooperación Técnica Alemana.

Ministerio de Educación de Trinidad y Tobago (2008). National Report on the Development of Education: Inclusive Education Overview. Port of Spain, Ministry of Education.

Mizala, A. (2010). El mercado laboral docente en Chile. Centro de Economía Aplicada y Centro de Investigación Avanzada en Educación. Universidad de Chile.

Montero, C., Ames, P., Uccelli, F. & Cabrera, Z. (2005). Oferta, demanda y calidad en la formación de docentes. Los casos de Cajamarca, Cusco, Piura, San Martín y Tacna. Resumen Ejecutivo. Cuadernos de Formación Continua N° 3, GTZ, Lima.

Morduchowicz, A. (2002). Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes. Documento de Trabajo N°23. Santiago de Chile, PREAL.

Morduchowicz, A. (2009). La oferta, la demanda y el salario docente: modelo para armar. Documento de Trabajo N° 45. Santiago de Chile, PREAL.

Morduchowicz, A. (2011). Diseño y experiencias de incentivos salariales docentes. Documento de trabajo N° 55. Santiago de Chile, PREAL.

Moura, C. y Loschpe, G. (2007). La remuneración de los maestros en América Latina: ¿Es baja? ¿Afecta la calidad de la enseñanza? Documento de Trabajo N°37. Santiago de Chile, PREAL.

Mourshed, M., Chijioke, Ch. & Barber, M. (2010). How the World's Most Improved School Systems Keep Getting Better. Londres, McKinsey & Company Report.

Mulcahy, A. M. (2008). Interacciones entre sindicatos docentes y Estado. La provincia de Buenos Aires entre 2000 y 2007. Tesis de Maestría en Educación con orientación en Gestión Educativa. Universidad de San Andrés.

Murillo, M. V. (1999). Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina: estado del arte. En: *Revista Propuesta Educativa*, 21. FLACSO, Argentina.

Murillo, M. V. (2002). Carreras Magisteriales, desempeño educativo y sindicatos de maestros en América Latina, FLACSO, Argentina.

Murillo, M. V. (2002). Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina. En: *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. IDES.

Nardi, R. & Almeida de M. J. (2007). Investigaçãõ em Ensino de Ciências no Brasil segundo pesquisadores da área: alguns fatores que lhe deram origem. En: *Pro-Posições (Campinas)*, 18, 213- 226.

National Science Resource Center (2005). NSRC Inquiry-Based Science Education Programs. Washington, National Science Resources Center.

Navarro, J.C. (2006). Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas. Documento de Trabajo N° 36. Santiago de Chile, PREAL.

Nóvoa, A. (2009). Para una formación de profesores construida dentro de la profesión. En: *Revista de Educación*, N° 350, septiembre-diciembre. Ministerio de Educación, España.

Núñez, I. (1990). Las Organizaciones de los Docentes en las Políticas y Problemas de la Educación. Estado del Arte. OREALC/UNESCO Santiago-REDUC. Santiago de Chile.

OCDE (2002). Teacher Demand and Supply. Improving Teaching Quality and Addressing Teacher Shortages Education Policy Analysis. OECD, Paris.

OCDE (2005). Teacher Matter: Developing and retaining effective teachers. OCDE, Paris.

OCDE (2009a). Creating effective teaching and learning environments: First Results from TALIS. OCDE, Paris.

OCDE (2009b). Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers: International Practices. OECD, Paris.

OCDE (2010). Mejorar las escuelas. Estrategias de acción para México. OCDE, Paris.

OCDE (2011). Building a High Quality Teaching Profession. Lessons from around the World. OECD, Paris.

OEI (2008). Organización y Estructura de la Formación Docente en Iberoamérica: el caso de Brasil. Extraído de: http://www.oei.es/quipu/brasil/informe_docentes.pdf

OEI (2010). Metas Educativas 2021. La Educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. OEI-Fundación Santillana, España.

Oliveira, Araújo J. B. & Schwartzman S. (2002). A escola vista por dentro. Belo Horizonte, Alfa Educativa Editora.

Oliart, P. (1996). ¿Amigos de los niños? Cultura académica en la formación del docente de primaria. Documento de Trabajo, GRADE, Lima.

Orland Barak, L. (2009). El Impacto de las experiencias prácticas en los profesores principiantes: mentorazgo para formular preguntas diferentes. En C. Marcelo (Coord.) *El Profesorado Principiante. Inserción a la Docencia*. Barcelona, Editores Octaedro.

Ortega, S. (2009). El desarrollo profesional del magisterio: requisito para una educación sexual integral efectiva. En: *Revista Trasatlántica de Educación*, Año IV, Vol. VI, México.

Ortega, S. y Castañeda, A. (2009). El formador de formadores en México: Entre la escuela y la academia. En C. Vélaz de Medrano & D. Vaillant, (Coords.), *Aprendizaje y desarrollo profesional*, OEI-Fundación Santillana.

Ortega, S., Ramírez, M. A. & Moreno, M. D. (2011). Encuesta a docentes de Educación Básica 2010 (en proceso de edición).

Ortega, S. (2011). Maestros: Autorretrato. En: *Revista NEXOS*, N° 401, Mayo, México.

Palamidessi, M. (2002). La investigación educacional en Argentina una mirada al campo y algunas proposiciones para la discusión. Versión Preliminar (Inédito). Buenos Aires.

Palamidessi, M. (2003). Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina. Santiago de Chile, PREAL.

Palamidessi, M. & Legarralde, M. (2006). Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: condiciones para el diálogo. Diálogo Regional de Política Educativa. BID.

Paquay, L., Perrenoud, Ph., Altet, M. & Charlier, E. (2001). Formando Professores Profissionais, Quais estratégias? Quais competências? Porto Alegre, Artmad Editora.

Peirano, C., Falck, D. & Dominguez, M. (2007). Evaluación Docente en América Latina. Documento de trabajo preparado para el Grupo de Trabajo de Desarrollo Profesional Docente de PREAL (no publicado).

Perazza, R. (2007). Estudio de caso: la reforma de los estatutos docentes en Colombia. Fundación CEPP. Red de Intercambio de Experiencias entre Funcionarios Educativos de América Latina.

Perazza, R. & Legarralde, M. (2008). Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina: Argentina. Fundación Konrad Adenauer.

Perazza, R. (2010). Sindicatos docentes y gobiernos: ¿entre el acuerdo y la confrontación? Associações e Sindicatos de Trabalhadores em Educação. Seminário Internacional da Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação.

Pérez, G. y Sandoval, G. (2008). Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina: Chile. Fundación Konrad Adenauer.

Perrenoud, Ph. (2004). Diez nuevas competencias para enseñar. Barcelona, Editorial Graó.

Perrenoud, Ph. (2006). Desarrollar la práctica reflexiva en el oficio de enseñar. Barcelona, Editorial Graó.

PREAL (2004). Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre la formación y el desempeño. Santiago, Editorial San Marino.

PREAL-CIEN (2008). Educación: un desafío de urgencia nacional. Informe de progreso educativo 2008. Ciudad de Guatemala, PREAL-CIEN.

Phillips, D. (2009). La preparación de aspirantes a investigador educativo en las tradiciones empíricas cualitativas y cuantitativas de las Ciencias Sociales. Informe de un Grupo de Trabajo de Spencer Foundation Educational Research Training Grant Institutions. Documento de trabajo para la reunión internacional de trabajo sobre formación de investigadores y profesionales de alto nivel en educación. Mérida, México.

Piore, M. J and Sabel, C. F. (1984). The second industrial divide: possibilities for prosperity. Nueva York, Basic Books.

PISA (2009). Results: What Makes a School Successful-Resources, policies and practices, Vol. IV, OCDE, Paris.

Rama, G. & Navarro, J. C. (2004). Carrera Docente de los Maestros en América Latina. En: *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y el desempeño*. PREAL-BID. Santiago, Ed. San Marino.

Richardson, A.G. (2005). Study of teacher training processes at universities and pedagogic institutions in the English Speaking Caribbean. Trabajo preparado para UNESCO/IESALC. Extraído de: www.iesalc.unesco.org/ve/dmdocuments/biblioteca/libros/Documento.pdf

Rocard, M., Csermely, P., Jorde, D., Lenzen, D., Walweg-Henriksson, H. & Hemmo, V. (2007). Science education now: A renewed pedagogy for the future of Europe. Report of the European Commission.

Román, M. (2010). La Voz Ausente de Estudiantes y Padres en la Evaluación del Desempeño Docente. Documento de Trabajo N° 49. Santiago de Chile, PREAL.

Sandoval, E. (2000). La trama de la escuela secundaria: Institución, relaciones y saberes. México, Plaza y Valdez.

Sandoval, E. (Coord.) (2005). Estudio comparativo sobre la formación inicial de los maestros de educación básica en México, Estados Unidos y Canadá. Proyecto Subregional Hemisférico, respuestas al desafío de mejorar la educación inicial y el desarrollo profesional docente en los países de América del Norte. SEP-OEA, México.

Santibañez, L. et ál. (2007). Breaking Ground: Analysis of the Assessments and Impact of the Carrera Magisterial Program in Mexico. Santa Monica, RAND.

Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E. & Tommasi, M. (Eds.) (2010). El Juego Político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas? BID, Colombia.

Schiel, D. (2009). Formação de Professores de Ensino Fundamental e Infantil em Ciências e Matemática: Projeto ABC na Educação Científica "A Mão na Massa". Extraído el 20 de junio de 2009 de: <http://www.cdcc.usp.br/maomassa/>

Schulmeyer, A. (2004). Estado actual de la evaluación docente en 13 países de América Latina. En: *Maestros para América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*, PREAL, BID.

Schwartzman, S. (1991). Changing roles of new knowledge: research institutions and societal transformations in Brazil. En P. Wagner, C. H. Weiss, B. Wittrock, & H. Wollman (Eds.) *Social sciences and modern states national experiences and theoretical crossroads*, 230-260. Cambridge England, New York, Cambridge University Press.

Schwartzman, S. and Balbachevsky E. (1996). The academic profession in Brazil. En P. G. Altbach. Princeton, N.J (Eds.) *The international academic profession: portraits of fourteen countries*, 231-280. Princeton, N.J. Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.

Schwartzman, S. and Micheline Ch. (2009). A Educação em Ciências no Brasil. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, Rio de Janeiro.

Scott, W.R. (2008). Institutions and organizations: Ideas and interests. Sage Publications, Inc.

SEB (2011). Documentos varios en www.seb.gob.mx

SEP-OEI-AFSEDF (2006a). Cuaderno de Viajeros. Forjando escuelas en Iztapalapa. Distrito Federal, SEP, México.

SEP-OEI-AFSEDF (2006b). Diálogos entre directivos II. De la reflexión a la sistematización de la mejora educativa, SEP, México.

SEP-SNTE (2011). Acuerdo para la Reforma de los Lineamientos Generales del Programa Nacional Magisterial. Gobierno Federal, México.

SERCE (2008). Los Aprendizajes de los Estudiantes de América Latina y el Caribe. Primer Reporte de Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. OREALC/UNESCO Santiago.

SERCE (2010). Factores Asociados al Logro Cognitivo de los Estudiantes de América Latina y el Caribe. OREALC/UNESCO Santiago.

Shulman, L. (1987). Knowledge and Teaching. Foundations of the New Reform. En: *Harvard Educational Review*, Vol. 57, N° 1, Spring 1987.

Shulman, L. (2008). Excellence: an immodest proposal. Extraído de: www.carnegiefoundation.org

SITEAL (2010). Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina: Metas Educativas 2021. Buenos Aires: IPE-UNESCO. Extraído el 30 de mayo de 2011 de: http://www.siteal.ipe-oei.org/informe_2010

SNTE (1994). Documento de Trabajo para su discusión: Formación de los nuevos maestros, calidad de su trabajo docente y su evaluación. Elaborado en el Primer Congreso de Educación "Educación Pública de calidad y trabajo docente profesional: El compromiso sindical", SNTE, México.

Sockett, H. (1993). The Moral Base for Teacher Professionalism. Nueva York: Teachers College Press.

Sotomayor, C. & Walker, H., (Eds.) (2009). Formación Continua de Profesores ¿Cómo desarrollar competencias para el trabajo escolar? Santiago, Editorial Universitaria.

Souza, P. (2001). Educación y Desarrollo en Brasil, 1995-2000. Revista CEPAL.

Stein, E. & Tommasi, M. (Eds.) (2008). Policymaking in Latin America. How politics shapes policies, IADB, Harvard University, New York.

Sunkel, G., Trucco, D. & Möller, S. (2011). Aprender y enseñar con las tecnologías de la información y la comunicación. Santiago, CEPAL, Unión Europea. Extraído de: www.eclac.org/search/default.asp?idioma=ES&base=/tpl/top-bottom.xslt&as_sitesearch=www.eclac.cl/

Tedesco, J.C. (1995). El nuevo pacto educativo. Madrid, Ed. Grupo Anaya.

Tedesco, J. C. (1998). Desafíos de las Reformas Educativas en América Latina, IIPE, Buenos Aires.

Tedesco, J. C. (2007). Gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina. En: *Revista Pensamiento Educativo*, Vol. 40, N° 1, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Tedesco, J.C. (Coord.) (2010). Políticas Educativas y Territorios de Interior, UNESCO IIPE, Buenos Aires.

Tenti, E. (2006). El Oficio del Docente en Argentina y Brasil: características socio demográficas y posición en la estructura social. En M. Feldfeber & D. A. Oliveira, (Comps.). *Políticas Educativas y Trabajo Docente*. Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas.

Tenti, E. (2007a). La condición docente: análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina S.A.

Tenti, E. (2007b). La Escuela y la Cuestión Social. Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina S.A.

Tenti, E. (2009). Reflexiones sobre la construcción social del oficio docente. En: C. Vélaz de Medrano & D. Vaillant (Coords.) *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*. Madrid, OEI y Fundación Santillana.

Terigi F. (2009). Carrera Docente y políticas de desarrollo profesional. En C. Vélaz de Medrano y D. Vaillant (Coords.) *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*. Madrid, OEI y Fundación Santillana.

Terigi, F. (2010). Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina. Documentos de Trabajo N° 50. Santiago de Chile, PREAL.

Torres, R. M. (2003). Sistema Escolar y Cambio Educativo: repasando la agenda y los actores. Extraído de: www.fronesis.org

Trapnell, L. & Zavala, V. (2009). El abandono de la Educación Intercultural Bilingüe en la política educativa del APRA. En: R. Cuenca (coord), *La Educación en los tiempos del APRA 2006-2009*, Lima, Foro Educativo.

Tyack, D. & Cuban, L. (1995). Tinkering Toward Utopia. A Century of Public School Reform. Cambridge, Mass., Harvard University Press.

UNESCO. (2005a). When learning science becomes child's play. En *A World of Science*, 3: 2-7.

UNESCO (2005b). Condiciones de Trabajo y Salud Docente, Estudios de casos en Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay. OREALC/UNESCO Santiago.

UNESCO (2006). Evaluación de Desempeño y Carrera Profesional Docente: Un Estudio Comparado de 50 Países de América y Europa. OREALC/UNESCO Santiago de Chile.

UNESCO UIS (2006). Teachers and Educational Quality; Monitoring Global Needs for 2015. Montreal, UNESCO Institute for Statistics.

UNESCO (2007a). Declaración de Buenos Aires. II Reunión de Ministros del Comité Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. PRELAC, Buenos Aires, 29 y 30 de marzo.

UNESCO (2007b). Educación de Calidad para Todos: Un Asunto de Derechos Humanos. II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC) 29 y 30 de marzo, Buenos Aires. UNESCO, Santiago.

UNESCO (2007c). Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Garantizando la educación de calidad para todos. UNESCO, Santiago.

UNESCO (2008). Regional Overview: Latin America and the Caribbean. EFA Global Monitoring Report.

UNESCO UIS (2009). Projecting the Global Demand for Teachers: Meeting the Goal of Universal Primary Education by 2015. UIS Technical Paper N° 3.

UNESCO-IBE (2010). Datos mundiales de Educación 2010/11. Ginebra, UNESCO.

UNESCO (2011). EFA: Global Monitoring Report. The hidden crisis: Armed conflict and education. UNESCO, Paris.

UNESCO (2011). Compendio Mundial de la Educación 2010. Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal.

Vaillant, D. (2004a). Construcción de la Profesión Docente en América Latina: tendencias, temas y debates. Documento de Trabajo N° 31, Santiago de Chile, PREAL.

Vaillant, D. (2004b). Formación de docentes en América Latina. Re-inventando el modelo tradicional. Barcelona, Ed. Octaedro.

Vaillant, D. & Rossel, C. (2006). Maestros de Escuelas Básicas en América Latina: hacia una radiografía de la profesión. Santiago de Chile, PREAL.

Vaillant, D. (2006). Atraer y retener buenos profesionales en la profesión docente: políticas en Latinoamérica. En: *Revista de Educación*, N° 340, 117-140, Madrid.

Vaillant, D. (2008). Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina: Uruguay. Fundación Konrad Adenauer.

Vaillant, D. (2009a). Políticas de inserción a la docencia en América Latina: La deuda pendiente. En: *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, Universidad de Granada, Vol. 13 N°1, 28-41. Universidad de Granada, España.

Vaillant, D. (2009b). Políticas para el desarrollo profesional docente efectivo. En C. Vélaz de Medrano & D. Vaillant (Coords.) *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*. OEI-Fundación Santillana, España.

Vaillant, D. y Marcelo, C. (2009). Desarrollo profesional docente ¿Cómo se aprende a enseñar? Madrid, Narcea.

Vaillant, D. (2010a). Avaliação de Professores em Vários Países da OECD e da América Latina. En: *Meta: Avaliação*, Vol. 2, N° 6, 459-477.

Vaillant, D. (2010b). Capacidades docentes para la educación del mañana. En *Pensamiento Iberoamericano*, Vol. 7, 113-128, España.

Vaillant D. y Rossel C. (2010). El reconocimiento de la docencia efectiva: la premiación a la excelencia. Documento de Trabajo N°48. Santiago de Chile, PREAL.

Vargas Salazar, G. (2008). Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina: Costa Rica. Fundación Konrad Adenauer.

Vegas, E., (Ed.) (2005). Incentives to improve teaching. Lessons from Latinamerica. World Bank, Washington.

Vegas, E. (2006). Incentivos docentes y sus efectos en el aprendizaje del alumnado en Latinoamérica. En *Revista de Educación* N° 340, 213-241, Madrid.

Vegas, E. & Petrow, J. (2008). Learning in Latin America. The challenge for the 21st century. World Bank, Washington D.C.

Vélaz de Medrano C. y Vaillant, D. (Coords.) (2009). Aprendizaje y desarrollo profesional docente, OEI-Fundación Santillana, España.

Vieira Ferreira, M. O. (2007). Notas sobre as relações entre identidade e sindicalismo docente. En: *Educação & Sociedade*, Campinas SP, Brasil.

Vieira Ferreira, M. O. (2010). Sindicalismo docente. Entrada no Dicionário “Trabalho, profissão e condição docente”. GESTRADO/UFGM.

Villegas-Reimers, E. (2003). Teacher Professional Development: an international review of the literature. UNESCO/International Institute for Educational Planning, Paris.

Voelmer, M.I. (2010). Acerca de las Políticas de Formación Docente en la Argentina. En Tedesco, J.C. (Coord.) (2010). *Políticas Educativas y Territorios de Interior*. UNESCO IIPE, Buenos Aires.

Weinstein, J. (2006). La negociación MINEDUC – Colegio de Profesores: Chile 2000. Una visión personal. Trabajo presentado en la IX Reunión del Diálogo Regional de Política. Red de Educación. BID.

Welhage, G. G., Rutter, R. A., Smith, G. A., Lesko, N. & Fernández R. R. (1990). Reducing the Risk: Schools and communities of support. Nueva York, Falmer Press.

Zegarra, E. & Ravina, R. (2003). Teacher unionization and the quality of education in Peru: An empirical evaluation using survey data. BID.

Zeichner, K. (2010). Competition, economic rationalization, increased surveillance and attacks on diversity: Neo-liberalism and the transformation of teacher education in the U.S. En: *Teaching and Teacher Education*, Vol. 26, 1544-1552.

Cualquiera sea el ordenamiento institucional y los recursos que emplee un sistema educativo, su calidad no podrá ser mayor que la de sus profesores. Es por ello que las formas en que se selecciona a quienes se formarán como docentes, las características del proceso de su preparación y certificación como profesionales de la educación, los modos en que se organiza la carrera docente y los apoyos para el desarrollo profesional continuo constituyen el desafío fundamental de las políticas educacionales del presente en la región de Latinoamérica y el Caribe.

Las mayores exigencias planteadas en la actualidad a la profesión docente, en cuanto a su efectividad para establecer las capacidades de base de las sociedades para el desarrollo económico y la ciudadanía democrática, presionan directamente a los actores fundamentales del campo de las políticas -el gobierno y los sindicatos docentes- a generar respuestas adecuadas para los tiempos que se viven y modos renovados de relación entre la profesión y el Estado.

Con el objetivo de apoyar este proceso, la presente publicación presenta un diagnóstico sobre políticas docentes en la región de América Latina y el Caribe y una propuesta de criterios y orientaciones para ser consideradas tanto en su generación e implementación, como en su evaluación a futuro. Tanto el diagnóstico como las propuestas se centran en cuatro focos temáticos: *formación inicial, formación continua, carrera docente e instituciones y procesos de políticas docentes en la Región.*

La necesidad de contar con buenas políticas para la profesión docente se inserta en una finalidad mayor: disponer de sistemas educativos capaces de garantizar el derecho a una educación de calidad para todos los niños, jóvenes y personas adultas.

Este documento fue desarrollado por la Secretaría Técnica del Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE), de la Pontificia Universidad Católica de Chile. www.ceppe.cl



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina de Santiago
Oficina Regional de Educación
para América Latina y el Caribe

