

Políticas docentes como desafío de Educación Para Todos más allá del 2015¹

Carlos Eugenio Beca
Marianela Cerri

El presente documento aborda el tema de las políticas docentes en América Latina y el Caribe, tomando como referencia fundamental el trabajo que la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) ha estado desarrollando en los últimos años a través de la Estrategia Regional sobre Docentes.

En este texto se formulan definiciones sobre el tema, se analiza la importancia de las políticas docentes en el contexto internacional y regional, se señalan elementos de diagnóstico, así como propuestas de políticas y ejemplos de experiencias desarrolladas en la región en relación con los siguientes temas: formación inicial, formación continua y carrera profesional docente, incluyendo las condiciones de trabajo. Se concluye con lineamientos generales de prioridades en la perspectiva de Educación para Todos post-2015.

¿Qué se entiende por políticas docentes?

La afirmación de que la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes (Barber y Mourshed, 2007), así como la argumentación sobre el carácter estratégico de la profesión docente en la sociedad contemporánea (Danielson, 2011; Hargreaves y Fullan, 2012), dan cuenta de un nuevo “clima político” respecto a la docencia, ahora ampliamente valorada y generadora de renovadas

disputas y presiones que son expresión de sociedades para las cuales la educación y el conocimiento son vitales.

El concepto de **políticas docentes**, entendido como políticas públicas, no es siempre utilizado cuando se diseñan y analizan las políticas educacionales. Es frecuente que el tema de los docentes aparezca solo como un asunto más dentro de las políticas de calidad de la educación, y de tal manera pierde prioridad, en contradicción con la importancia que se asigna al factor docente.

¹ Esta nota tiene como base los siguientes textos:

- Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe, OREALC/UNESCO Santiago, Santiago de Chile, 2013.
- “Docentes para una educación de calidad en América Latina: problemas y orientaciones de políticas”. En: Díaz de la Torre, J. (comp.). Realidades y Prospectiva Educativa, tomo I pp. 41-92. SNTE, México.
- Catastro de Experiencias Relevantes de Políticas Docentes en América Latina. En: www.politicasdcentesalc.com/images/stories/Biblioteca/catastro_de_experiencias%20de_america_latina_final_201213.pdf

En esta perspectiva de calidad educativa, el foco se coloca en la atracción y formación de buenos docentes, condición sin duda necesaria pero no suficiente si no se pone igual atención a las condiciones en las que el profesor desempeña su labor, y a las oportunidades de aprendizaje permanente durante su carrera profesional. Aunque las políticas docentes no pueden ser comprendidas como separadas de las políticas educativas, sino como parte sustancial de estas, es preciso reconocer su identidad propia.

A pesar de la importancia que se asigna a la profesión docente en las actuales discusiones políticas y académicas, en la práctica se observa la paradoja de que los docentes no ocupan una posición estratégica en los diseños de políticas educativas. Entre los factores que pueden explicar que estas no sean priorizadas se encuentra su alto costo, dado el elevado número de docentes en los sistemas educativos, la escasa visibilidad pública, la complejidad política y el que sus efectos sean de mediano y largo plazo (Cox et al., 2013).

Las dificultades referidas hacen que los procesos de generación y diseño de políticas docentes converjan “naturalmente” hacia opciones que abordan aisladamente algunos de los elementos que configuran la problemática docente. Es así como, en algunos casos, se prefiere abordar solamente la dimensión salarial y de incentivos pero desatendiendo la formación

docente. En otros, se opta por poner el acento en las evaluaciones de desempeño docente sin una preocupación por la formación y las condiciones laborales de los educadores. Es cierto que –por consideraciones económicas, políticas, o de capacidades de instituciones y actores– puede hacerse inviable abordar simultáneamente todos los aspectos involucrados, pero una perspectiva estratégica de cómo y cuándo se pretende ir abordando las distintas dimensiones resulta absolutamente necesaria².

OREALC/UNESCO Santiago distingue, en la Estrategia Regional sobre Docentes para América Latina y el Caribe, cuatro ámbitos de las políticas docentes (UNESCO, 2013a): la formación inicial de los docentes, a cargo de instituciones formadoras; la formación y desarrollo profesional continuo; la carrera docente en su acepción más amplia que incluye las regulaciones de la profesión; y por último, los procesos de generación e implementación de políticas docentes y la institucionalidad que las sustentan. Enfatiza, a su vez, la necesidad de que estas dimensiones sean abordadas con un enfoque sistémico y dirigidas por una institucionalidad pública robusta que coordine a los múltiples agentes involucrados, como también mediante procesos participativos de construcción de políticas que permitan darles continuidad y sostenibilidad.

² Respecto del requerido abordaje sistémico, un reciente estudio del Banco Mundial distingue los siguientes propósitos como dimensiones necesarias de la política docente: atraer buenos candidatos hacia la docencia; brindar una formación inicial de calidad; favorecer el desarrollo profesional continuo; contar con una carrera docente y condiciones de trabajo adecuados; conseguir buenos docentes en las escuelas en desventaja y monitorear sistemáticamente la calidad de la docencia (World Bank, Proyecto SABER, 2012).

Importancia de las políticas docentes en el contexto internacional y regional

Los países que se destacan internacionalmente por sus resultados educativos colocan un marcado acento en mejorar la calidad de los docentes a través de políticas integrales. Por ejemplo, en el caso de Finlandia, Weinstein (2013) señala que la excelencia del trabajo de sus profesores es lo que ha contribuido en mayor medida al buen desempeño de ese sistema educativo. Dicha excelencia está basada en un modelo de formación docente de alta calidad, que eleva los estándares de ingreso

a las carreras de pedagogía; un trabajo docente fundado en la dignidad profesional y el respeto social; un importante estatus social y profesional; y un balance entre el trabajo realizado dentro del aula y el trabajo colaborativo desarrollado con los otros profesionales de la escuela (Sahlberg, 2010).

Los desafíos que internacionalmente se observan en relación con la profesión docente se reflejan en el *Informe de Seguimiento de Educación para Todos en el Mundo 2013-2014* (UNESCO, 2014) que los señala en la perspectiva de responder a la “crisis global del aprendizaje” que golpea fuertemente a los más desfavorecidos.

Desafíos sobre la profesión docente (UNESCO, 2014)

1. Atender (donde exista) la falta de docentes.
2. Atraer a la enseñanza a los mejores candidatos.
3. Formar a los docentes para atender a las necesidades de todos los niños (formación inicial y permanente).
4. Preparar a educadores y tutores de docentes para prestar ayuda a los profesores.
5. Destinar a los docentes donde más se les necesita.
6. Ofrecer una carrera y una remuneración competitivas para retener a los mejores docentes.
7. Mejorar la gestión de los docentes para obtener la mayor repercusión.
8. Proporcionar a los docentes planes de estudio innovadores para mejorar el aprendizaje.
9. Fomentar las evaluaciones en las aulas para ayudar a los docentes a reconocer cuáles son los alumnos que corren el riesgo de no aprender y prestarles apoyo.
10. Proporcionar mejor información sobre los docentes capacitados.

En la gran mayoría de los países de la región, como consecuencia de haber alcanzado altas tasas de escolaridad en educación primaria, y tasas crecientemente altas en secundaria, en las últimas décadas se transita desde un foco en la expansión y aumento de la cobertura escolar hacia una atención a la calidad y los resultados de aprendizaje, aunque con variaciones importantes entre países.

Los desafíos de calidad y equidad que enfrentan los sistemas educativos de la región hacen necesario poner el foco en políticas docentes que permitan avanzar hacia la disponibilidad de educadores altamente competentes y motivados para todos los alumnos, en un proceso de creciente profesionalización.

Características generales de los docentes en la región

La situación de los docentes en América Latina y el Caribe está marcada principalmente por debilidades en la formación y sus condiciones de trabajo, más que por un déficit en la disponibilidad de profesores, como ocurre en otros continentes. Sin embargo, la situación presenta diferencias importantes entre países o entre zonas geográficas al interior de estos. En algunos países las plazas docentes creadas para sustentar los aumentos de cobertura han sido ocupadas con porcentajes significativos de profesores sin la formación profesional y pedagógica requerida para garantizar el logro de los aprendizajes esperados. Los déficits de profesores con la debida certificación se presentan principalmente en la educación secundaria, y en ciertas áreas disciplinarias como matemática, ciencias naturales, educación artística e inglés.

En América Latina y el Caribe existen aproximadamente 6,4 millones de docentes para la educación primaria y secundaria, de los cuales el 45,6% se desempeña en el nivel primario (CINE1), el 31,7% en secundaria inferior (CINE2), y el 22,7% en secundaria superior (CINE3) (UNESCO, 2013a). En cuanto a la formación de los docentes, en 2010 el 78% de quienes ejercían la docencia en primaria y el 70% en secundaria contaban con formación docente certificada, con importantes diferencias entre países (UNESCO, 2013b). Otro rasgo predominante en el profesorado de la región es la alta participación de mujeres que alcanza a un 68,5%, proporción que se eleva al 78% en educación primaria (UNESCO, 2013a).

Los docentes se encuentran organizados en sindicatos o asociaciones profesionales. En la mayoría de los países las organizaciones sindicales docentes son poderosas, y han encabezado desde la segunda mitad del siglo XX importantes movilizaciones y huelgas de maestros, constituyéndose en actores relevantes en las políticas educativas por su capacidad de presión.

Los docentes latinoamericanos se autoadscriben a la clase media o media baja, y se perciben como una profesión de bajas remuneraciones, con patrones de consumo cultural precarios, 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 (Tenti, 2007; Bellei y Valenzuela 2010).

Una constante en la región es el hecho de que los docentes sienten que, junto con aumentar las demandas de la sociedad sobre las escuelas, se asigna a los maestros y profesores múltiples tareas de cuidado, salud, alimentación, contención, orientación, prevención de drogas y alcoholismo, tareas complejas que les dificultan concentrarse en las funciones propias de enseñanza (Falus y Goldberg, 2011, en UNESCO, 2013a).

Finalmente, un factor que los docentes latinoamericanos perciben como una amenaza a su rol de liderazgo pedagógico es el fenómeno contemporáneo de escuelas que dejan de ser el espacio único de transmisión cultural, ante la poderosa irrupción de las tecnologías de la información y la comunicación, multiplicando

las vías de acceso que los estudiantes y sus familias tienen a su alcance (Falus y Goldberg, 2011).

Formación inicial docente

La base institucional de la formación docente en América Latina tiene sus orígenes en las Escuelas Normales establecidas a lo largo del siglo XIX. Actualmente, pueden distinguirse cuatro tipos de instituciones formadoras de docentes en la región: universidades (facultades de educación); universidades pedagógicas; institutos pedagógicos superiores (institutos normales o superiores); y escuelas normales secundarias (como en Guatemala, Honduras y Nicaragua) (UNESCO 2013a).

La duración de los estudios presenta variaciones según países y niveles escolares, oscilando entre 2 y 5 años. Respecto de las orientaciones curriculares, diversos estudios citados en UNESCO (2013a) dan cuenta de programas de estudio con gran cantidad de cursos

dispersos, en detrimento de lo necesario para enseñar los contenidos del currículum escolar y el uso de estrategias apropiadas; y con falencias en aspectos centrales tales como formación crítica, enfoque intercultural, desarrollo de habilidades y actitudes propias del quehacer profesional, formación en valores ciudadanos y competencias para el mundo global.

Actualmente, la formación inicial docente está en una transición desde una situación en que la docencia se considera una semiprofesión, a otra en que la visión es la de una profesión con conocimientos y competencias específicas de alto nivel, con autonomía y control sobre un dominio de prácticas que no es disputado por otros profesionales. Hargreaves y Fullan (2012) distinguen entre una docencia vista bajo una óptica mercantil respecto de otra centrada en el profesionalismo. En esta última, una “buena docencia” es visualizada, entre otros aspectos, como técnicamente sofisticada y difícil, demandante de una formación de alto nivel, de mejora continua y responsabilidad colectiva.

Temas críticos sobre formación inicial docente

- a. **Bajo nivel de formación con que se ingresa a los estudios pedagógicos.** La baja valoración que las sociedades asignan la profesión docente desestimula a jóvenes con vocación y buenos rendimientos escolares, y determina el ingreso de estudiantes con serias carencias de los conocimientos y habilidades requeridos para cursar estudios superiores.
- b. **Débil calidad de los programas y los procesos de formación.** Muchos docentes egresan sin un dominio suficiente de estrategias, metodologías y herramientas para la enseñanza.
- c. **Preparación de los formadores de docentes.** La expansión de la formación pedagógica dificulta contar con exigencias de selección y con la dedicación necesaria de los formadores.

d. Formación “universalista” o diferenciada para los grupos sociales desfavorecidos. Existe una inadecuada preparación para generar aprendizajes de los estudiantes que provienen de sectores pobres, urbanos y rurales.

e. Tensión entre lógicas “escolarizantes” y lógicas académicas en formación docente. En la formación docente persisten lógicas de la enseñanza escolar.

f. Insuficiente regulación en los programas de formación. En países con alta incidencia de educación superior privada y de universidades con altos grados de autonomía, la regulación del Estado es débil.

Ver UNESCO, 2013a para detalles.

Los nudos críticos identificados en el reporte de la UNESCO (2013a) plantean importantes desafíos para poner a tono la formación docente inicial con las demandas de las sociedades latinoamericanas por garantizar a toda la población el derecho a una educación de calidad y relevante para las generaciones en formación. En el citado Proyecto Regional, se han propuesto las siguientes orientaciones de políticas para abordarlos:

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

Es importante atraer candidatos a la docencia que reúnan las condiciones mínimas adecuadas, a nivel nacional, para poder transformarse en buenos educadores, evitando en todo caso discriminaciones por motivos socioeconómicos o culturales.

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

La calidad en la formación de profesores implica el compromiso de la institucionalidad responsable de las políticas educativas y las instituciones formadoras. Para ello es importante generar estándares concordados que garanticen la calidad de los procesos formativos. En este sentido, es clave desarrollar una buena formación práctica mediante vínculos permanentes entre instituciones formadoras y escuelas.

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

La formación inicial docente necesita preparar a los futuros maestros para asumir la heterogeneidad sociocultural, y en muchos casos prestar especial atención a la educación rural y la educación intercultural bilingüe.

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

Entre los mecanismos que pueden contribuir a contar con profesores bien preparados

en todas las escuelas están: la acreditación de instituciones formadoras; la evaluación de futuros docentes a lo largo y al final del proceso formativo; el desarrollo de capacidades de instituciones formadoras; y la regulación de apertura de carreras y programas de certificación.

Respecto de varias de estas orientaciones **es posible encontrar ejemplos de políticas o programas que se desarrollan en distintos países de la región y que representan avances importantes**³.

Algunos países desarrollan políticas de apoyo para el mejoramiento de los procesos formativos, como es el caso de Argentina a través del Instituto Nacional de Formación Docente. En otros se establecen requisitos de entrada a la formación inicial más exigentes (Perú y Chile). En algunos países se han establecido lineamientos curriculares nacionales (Argentina), o estándares (Chile) para la formación inicial docente. En Colombia opera un sistema de autorización o acreditación previa para el funcionamiento de programas de formación. Finalmente, varios países funcionan con exámenes al final de la formación inicial y/o certificación para futuros profesores (Brasil, Colombia, México y El Salvador).

Formación continua de docentes

En América Latina y el Caribe se han desarrollado, desde las políticas públicas, múltiples esfuerzos por ofrecer oportunidades de formación continua a los docentes en ejercicio. Así, la UNESCO

(2013a) distingue cuatro categorías de acciones que se desarrollan en la región: cursos, talleres o seminarios de actualización; procesos de aprendizaje entre pares, a nivel de la unidad educativa o grupos territoriales; especializaciones, generalmente mediante programas de postítulos; y licenciaturas o postgrados. Sin embargo, diversos estudios han resaltado la poca efectividad de muchas iniciativas por razones como su discontinuidad, la desconexión con los contextos escolares y las necesidades prioritarias de las escuelas, el desconocimiento de la heterogeneidad docente, la falta de tiempo de los profesores y la poca valoración de la reflexión sobre la práctica y el aprendizaje colaborativo.

Algunos autores destacan que las iniciativas desplegadas por organismos públicos desde los noventa han estado más centradas en la comunicación de los cambios curriculares propuestos por las reformas educativas que en brindar oportunidades para mejorar la enseñanza (Ávalos, 2007; Vaillant, 2009; Terigi, 2010).

Por otra parte, el alto número de docentes y los costos asociados a programas de amplia cobertura, así como la dificultad de disponer de los tiempos para la participación del profesorado, han llevado a prestar menor atención a esta importante dimensión de las políticas docentes.

³ Los ejemplos que se mencionan en esta y las siguientes secciones están contenidos y pueden ser consultados en el Catálogo de Experiencias Relevantes de UNESCO-OREALC: www.politicadocentesalc.com

Temas críticos sobre formación continua de docentes (UNESCO, 2013a)

a. **Escasa relevancia y articulación de la formación continua.** Las acciones de perfeccionamiento docente surgen de la confluencia de demandas individuales de los maestros, y de ofertas de agentes públicos y privados, no siempre guiadas por las necesidades de aprendizaje de los profesores y las escuelas.

b. **Bajo impacto de las acciones emprendidas.** La aplicación de metodologías tradicionales de capacitación no contribuye a una reflexión crítica que conecte el aprendizaje con la experiencia y las motivaciones de los participantes.

c. **Desconocimiento de la heterogeneidad docente.** Los programas de formación continua son diseñados para grupos heterogéneos de docentes, sin consideración de sus diferencias personales y contextuales. Hay escaso desarrollo de programas de apoyo a la inserción de profesores noveles.

d. **Falta de regulación de la oferta.** La apertura de la provisión de servicios a diversos agentes ha derivado, en muchos países, en la emergencia de un mercado difícil de regular.

e. **Poca consideración de la realidad de las escuelas y del aprendizaje colaborativo.** Las ofertas de capacitación docente mayoritariamente utilizan modalidades tradicionales disociadas del contexto escolar.

f. **Dificultades para la regulación y pertinencia de la oferta de postgrados.** Los educadores acceden cada vez con mayor frecuencia a una oferta académica insuficientemente regulada.

Ver UNESCO, 2013a para detalles.

En el ámbito de la formación continua y el desarrollo profesional, la UNESCO ha propuesto seis orientaciones de políticas para la región:

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

Es importante que las oportunidades de aprendizaje profesional estén asociadas a

estándares para el desarrollo profesional y consideren información sobre el desempeño proveniente de la evaluación docente. Asimismo, es necesario generar condiciones y estímulos que promuevan la participación de los profesores.

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

En esta dirección, se promueve el desarrollo de comunidades de aprendizaje y de una formación continua referida a las prácticas de enseñanza que los docentes enfrentan en sus propios contextos educativos.

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

Se propone el acompañamiento para profesores principiantes, la actualización y oportunidades de aprendizaje en diversas etapas y las asesorías/mentorías que pueden asumir profesores de desarrollo profesional avanzado.

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

En este sentido, se hace necesario disponer de una institucionalidad pública con capacidad de regulación y control de la calidad de la oferta, que ejerza un liderazgo en esta materia y vele por el desarrollo de capacidades de las agencias que imparten formación continua.

5. Promover el aprendizaje colaborativo en el contexto escolar.

Un desarrollo profesional basado en la escuela ha de promover el trabajo colaborativo guiado por un liderazgo directivo y una organización del trabajo escolar que faciliten el desarrollo profesional docente.

6. Regular la pertinencia de la oferta de postgrados.

La evolución reciente de la demanda docente hacia los postgrados plantea nuevos desafíos de acreditación según criterios de pertinencia e impacto.

En el ámbito de formación continua, también **existen ejemplos de experiencias en desarrollo en distintos países de la región**, a nivel nacional o estatal, como en Colombia (Programa “Todos a Aprender”) y en Brasil (Programa de Desarrollo Profesional del Estado de Minas Gerais). Aunque escasas, se encuentran iniciativas de apoyo a los profesores noveles en Argentina (“Acompañamiento a Docentes Noveles” del Instituto Nacional de Formación Docente) y Colombia (“Posibilidades formativas en el acompañamiento a docentes de reciente vinculación laboral en colegios públicos de Bogotá”). Por otra parte, hay experiencias interesantes de desarrollo profesional colaborativo en escuelas o redes más amplias, en Brasil (“Programa de Desarrollo Educativo” en el Estado de Paraná), Chile (Red de Maestros de Maestros) y Ecuador (Programa de Mentoría: apoyo pedagógico en el aula a docentes para mejorar prácticas).

Carrera docente y condiciones de trabajo

En una perspectiva integral de las políticas docentes, aparece como una dimensión fundamental la presencia de una carrera docente, entendida como el conjunto de regulaciones referidas al ejercicio profesional (ingreso y permanencia), condiciones de trabajo, estructura de remuneraciones e incentivos, evaluación del desempeño, oportunidades de desarrollo profesional y condiciones de retiro al término de la trayectoria. Los sistemas educativos que

logran buenos resultados a nivel mundial no solo se preocupan por brindar una excelente formación inicial y continua a los maestros, sino que asumen la necesidad de garantizar una alta valoración social de la profesión, sin la cual no es posible atraer y mantener buenos docentes en la escuela y en el aula.

La construcción de carreras docentes atractivas es vista generalmente desde la perspectiva de los derechos laborales de los profesores, pero hay otra dimensión que hace de este tema un elemento crucial de las políticas educativas. En efecto, mejorar la calidad de la formación inicial y elevar los requisitos de ingreso a la docencia supone una carrera profesional capaz de motivar a los jóvenes con buenas condiciones académicas y aptitudes para la labor pedagógica. Asimismo, la creación de espacios adecuados de desarrollo profesional requiere determinadas condiciones de trabajo garantizadas por las regulaciones que conforman una 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 asumir 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, lo que desincentiva a buenos docentes a permanecer en el trabajo de aula.

Si bien los estudios comparativos sobre remuneraciones de los docentes son complejos, hay evidencia suficiente en la región de que, en general, los salarios de

los profesores distan de los que perciben otros profesionales y de lo que pudiera considerarse atractivo para que buenos profesionales ingresen y permanezcan en el ejercicio docente.

Un tema que despierta especial preocupación y genera desmotivación en el profesorado de la mayoría de los países son las condiciones en que desempeñan su labor profesional, donde se manifiestan problemas que pueden ir desde malas condiciones materiales hasta climas laborales inadecuados para la enseñanza. En algunos casos, el elevado número de alumnos por curso constituye una dificultad importante, así como la multiplicidad de tareas que sobrecargan el trabajo del profesor y no le permiten concentrarse en la enseñanza y aprendizaje. Otra dificultad común es el escaso tiempo disponible para actividades de planificación y preparación de clases y materiales, de evaluación, relación con padres y alumnos, reflexión, trabajo colaborativo y desarrollo profesional.

La evaluación del desempeño docente es un tema reciente en las políticas docentes y ha sido abordado solo en algunos países de una manera sistemática (Chile, Colombia, Cuba, Perú, México), sin perjuicio de las prácticas de evaluación que tradicionalmente se realizan en las escuelas por parte de sus directores. Los modelos adoptados difieren entre países, en cuanto a los instrumentos (pruebas, portafolios, juicios de directores, etc.) como también respecto de las consecuencias y la vinculación con el desarrollo profesional de dichas evaluaciones.

Temas críticos sobre formación continua de docentes (UNESCO, 2013a)

a. **Escasa relevancia y articulación de la formación continua.** Las acciones de perfeccionamiento docente surgen de la confluencia de demandas individuales de los maestros, y de ofertas de agentes públicos y privados, no siempre guiadas por las necesidades de aprendizaje de los profesores y las escuelas.

b. **Bajo impacto de las acciones emprendidas.** La aplicación de metodologías tradicionales de capacitación no contribuye a una reflexión crítica que conecte el aprendizaje con la experiencia y las motivaciones de los participantes.

c. **Desconocimiento de la heterogeneidad docente.** Los programas de formación continua son diseñados para grupos heterogéneos de docentes, sin consideración de sus diferencias personales y contextuales. Hay escaso desarrollo de programas de apoyo a la inserción de profesores noveles.

d. **Falta de regulación de la oferta.** La apertura de la provisión de servicios a diversos agentes ha derivado, en muchos países, en la emergencia de un mercado difícil de regular.

e. **Poca consideración de la realidad de las escuelas y del aprendizaje colaborativo.** Las ofertas de capacitación docente mayoritariamente utilizan modalidades tradicionales disociadas del contexto escolar.

f. **Dificultades para la regulación y pertinencia de la oferta de postgrados.** Los educadores acceden cada vez con mayor frecuencia a una oferta académica insuficientemente regulada.

Ver UNESCO, 2013a para detalles.

Para abordar desde las políticas públicas los temas críticos de la carrera docente en la región, la UNESCO ha propuesto un conjunto de orientaciones para las políticas docentes:

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

Las carreras docentes, y sus sistemas de promoción, deben pensarse en función de una valoración social de la profesión, reconocimientos y condiciones de trabajo –incluyendo tiempo para tareas profesionales fuera del aula– que favorezcan un desempeño de calidad, estimulen el ingreso a la profesión de jóvenes con las aptitudes necesarias y la permanencia de buenos profesores.

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

Es importante diferenciar categorías de docentes de aula, conforme al progreso de las competencias, intrínsecas a la mayor experiencia y preparación. Esta distinción debiera dar origen a responsabilidades crecientes a lo largo de la carrera.

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

Promover el aprendizaje continuo de los docentes y reconocer su compromiso y desempeño profesional de calidad debieran ser ejes estructurales para la promoción en las carreras docentes superando el mero reconocimiento de la experiencia y los cursos de perfeccionamiento.

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 similares a otras profesiones, considerando, además, mejoramientos según su progresión en la carrera de acuerdo a su desempeño. Es importante también considerar estímulos para el desempeño docente en sectores desfavorecidos. Las condiciones para un retiro digno al finalizar la carrera debieran estar garantizadas.

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

Los sistemas educativos requieren disponer de mecanismos para apreciar los desempeños y promover su mejoramiento.

La evaluación docente debe orientarse a la valorización y al reconocimiento de la profesión mediante un sistema construido con participación docente basado en estándares validados por la profesión, articulando la dimensión formativa con las consecuencias de la evaluación dentro de la carrera docente.

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 se juega parte importante de las oportunidades educativas a las que tenga acceso la población, particularmente los grupos más necesitados de una enseñanza de calidad. Por ello es importante la rigurosidad y transparencia en los procesos y asignación de funciones.

En el ámbito de carrera docente y condiciones de trabajo, es posible observar también ejemplos de experiencias que se están desarrollando en distintos países de la región. Los modelos de carrera docente de Colombia (Sistema de clasificación de los docentes y directivos docentes estatales) y Perú (Ley de Reforma Magisterial) destacan por la introducción de mecanismos de promoción horizontal. Otros sistemas de evaluación docente se encuentran funcionando en Chile (Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente), Colombia (Estatuto de Profesionalización Docente) y Cuba⁴.

⁴Aunque no se dispuso de información sobre el caso de Cuba para la elaboración del citado Catastro de Experiencias Relevantes de Políticas Docentes, es conocida la existencia en dicho país de un sistema de evaluación docente, formativa y con consecuencias para la carrera profesional (UNESCO, 2006).

En estos mismos países, también existen programas de incentivos al desempeño docente: en Chile, la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP) y el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de Establecimientos Educativos (SNED), y en Colombia, el Plan de Incentivos para educadores.

Proyección: prioridades post-2015

En la perspectiva de Educación para Todos post-2015, es fundamental avanzar hacia una educación de calidad, y para ello el fortalecimiento de la profesión docente es un factor decisivo. En este espíritu, el *Informe Mundial de Seguimiento de Educación para Todos 2014* señala que “para resolver la crisis del aprendizaje, todos los niños han de tener maestros capacitados” (UNESCO, 2014).

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan distintos desafíos de acuerdo a disímiles realidades de sus sistemas educativos. En algunos casos existen porcentajes significativos de maestros sin calificación y por ende es necesario aumentar la oferta de formación inicial a la vez que mejorar las competencias de los docentes que están ejerciendo en tales condiciones.

Pero tanto en dichos países como en aquellos en que la disponibilidad de docentes certificados no constituye una limitación, son comunes los desafíos de mejorar sustantivamente la calidad de la formación inicial docente, ofrecer apoyo a los profesores en su proceso de inserción, generar sistemas potentes de formación continua, que consideren a las escuelas

como espacios para el desarrollo profesional continuo –liderados por directores competentes–, y contar con una carrera profesional que promueva la valoración de la profesión docente y que sea atractiva para el ingreso y la permanencia en ella. Una atención prioritaria debiera colocarse en los docentes de la educación para la primera infancia dada la importancia decisiva de este nivel y las expectativas de expansión al respecto para las próximas décadas.

Abordar estas prioridades en el periodo post 2015 implica la decisión de diseñar, implementar y monitorear políticas integrales para la profesión docente como parte de políticas educativas de calidad y equidad, indispensables en todos los países de la región.

Docentes en la Agenda Post 2015

El 2015 será un año emblemático para la agenda mundial. En ese año los países reportarán sus avances respecto de los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y también respecto de las Metas de la Educación para Todos (EPT). Las agencias de Naciones Unidas están contribuyendo a organizar el debate mundial para una agenda mancomunada para orientar la acción a favor del desarrollo humano. Combatir la desigualdad en todas sus dimensiones se está convirtiendo en el centro de los esfuerzos mundiales en todos los ámbitos del desarrollo.

Como líder de la agenda mundial de compromisos a favor de la Educación para Todos la UNESCO, ha seguido las metas de manera sistemática. Así, en la reciente reunión organizada en Muscat, Omán, mayo

2014, se han definido los objetivos que deberían ser perseguidos para avanzar en la garantía del derecho a la educación en el post-2015 por todos los países.

Por su parte, el Grupo de Trabajo Abierto intergubernamental (GTA) sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), creado por Naciones Unidas en Enero 2013, adoptó por aclamación una propuesta de 17 objetivos y 169 metas, la cual será presentada a la Asamblea General

(AGNU) en septiembre 2014 y luego de ello se iniciará un proceso de consulta intergubernamental, constituyendo un aporte crucial a la agenda de desarrollo post-2015.

Tanto en el marco de los que serán los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” que los países aprobarán en el 2015 en la Asamblea General de las Naciones Unidas así como en las metas educativas que la UNESCO perseguirá para apoyar ese objetivo mundial, los docentes son preocupación central.

RECUADRO POST-2015

Propuesta del GTA sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 19 de Julio 2014

Objetivo Propuesto 4: Asegurar una educación inclusiva de calidad y equitativa y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

4.7c para 2030 incrementar un x% la oferta de profesores calificados, en particular mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los Países Menos Adelantados (PMA) y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID).

Declaración Final, Reunión Mundial de EPT 2014, Acuerdo de Mascate (Omán), 14 de Mayo de 2014

Objetivo Global: Lograr para todos por igual una educación de calidad e inclusiva y un aprendizaje durante toda la vida para 2030.

Meta 6: para 2030, todos los gobiernos lograrán que todos los educandos reciban una enseñanza impartida por docentes cualificados, con capacitación profesional, motivados y debidamente respaldados.

Referencias:

- 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*, vol. 41, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Barber, M. y Mourshed, M. (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*. McKinsey & Company. Londres.
- 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 y Facultad de Educación, Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Cox, C. Beca, CE. y Cerri, M. (2013). *Docentes para una educación de calidad en América Latina: problemas y orientaciones de políticas*. En: Díaz de la Torre, J. (comp.). *Realidades y Prospectiva Educativa*, tomo I pp. 41-92. SNTE, México.
- Danielson, Ch. (2011). *Competencias docentes: Desarrollo, apoyo y evaluación*. PREAL, Documento de Trabajo núm. 51, Washington, Santiago de Chile.
- Falus, L. y Goldberg, M. (2011). *Perfil de los docentes en América Latina*. SITEAL, Cuaderno N° 9, IPE, Buenos Aires.
- Hargreaves, A. y Fullan, M. (2012). *Professional capital. Transforming teaching in every school*. Teachers College Press and Ontario Principals Council, New York-Toronto.
- Sahlberg, P. (2010). *The Secret to Finland's Success: Educating Teachers, Stanford Center for Opportunity Policy in Education*. Research brief.
- Tenti, E. (2007). *La condición docente: análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*. Siglo XXI, Argentina.
- Terigi, F. (2010). *Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina*. Serie Documentos de trabajo n° 50, PREAL, Santiago de Chile.
- 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 (2013a). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. OREALC-UNESCO, Santiago de Chile.
- UNESCO (2013b). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015*. OREALC-UNESCO, Santiago de Chile.
- UNESCO (2013c). *Catastro de Experiencias Relevantes de Políticas Docentes en América Latina*. En: http://www.politicadocentesalc.com/images/stories/Biblioteca/catastro_de_experiencias%20de_america_latina_final_201213.pdf
- UNESCO (2014). *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos 2013/4*. En: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002261/226159s.pdf>
- Vaillant, D. (2009). *Políticas para el desarrollo profesional docente efectivo. En Aprendizaje y desarrollo profesional docente*, OEI-Fundación Santillana, España.
- Weinstein, J. (2013). La esquivia política entre las volátiles políticas docentes. En: <http://www.politicadocentesalc.com/images/stories/actividades/LA%20ESQUIVA%20POLITICA%20DE%20LAS%20DISPERSAS%20POLITICAS%20DOCENTES%20Borrador%20Jos%C3%A9%20Weinstein.pdf>
- World Bank (2012). *What matters most in teacher policies? A framework for building a more effective teaching profession*. SABER (Systems Approach for Better Education Results), Washington.