



# ANÁLISIS COMPARATIVOS DE POLÍTICAS DE EDUCACIÓN

## **Las políticas de Formación Docente Continua en América Latina. Mapeo exploratorio en 13 países**

**Lea Vezub**

La serie *Análisis Comparativos de Políticas de Educación* se inscribe en el marco de las actividades del Área de Investigación y Desarrollo del IIPE UNESCO Buenos Aires, cuya misión institucional consiste en fortalecer las capacidades de los Estados Miembros de la UNESCO en América Latina para planificar y gestionar sus sistemas educativos.

La producción de estos documentos se enmarca específicamente dentro del proyecto “Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina” (SITEAL). SITEAL es un observatorio en línea que ofrece una base de políticas y normativas de educación, una base de investigaciones sobre políticas educativas y una base estadística, a partir de las cuales se producen documentos que sistematizan e interpretan su información para el seguimiento de la situación educativa en la región latinoamericana.

Los documentos de *Análisis Comparativos de Políticas de Educación* tienen el propósito de ofrecer una mirada comprehensiva sobre las acciones que los distintos estados nacionales realizan para garantizar el derecho a la educación, y sobre las decisiones y capacidades que demuestran para reducir las brechas educativas. A la par, trazar un panorama sobre las tendencias de la región, los logros y los desafíos con respecto a las políticas analizadas.

El objetivo de esta serie es facilitar a equipos técnicos de gobierno, investigadores, docentes y capacitadores, documentos que problematicen, indaguen y analicen las distintas estrategias e intervenciones que los países orientan en torno a dimensiones particulares de la política educativa en América Latina.

# Contenido

LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN DOCENTE CONTINUA EN AMÉRICA LATINA: MAPEO EXPLORATORIO	4
Introducción	4
1. Precisiones metodológicas y conceptuales	6
La noción de la Formación Docente Continua	7
Acerca de la institucionalización de la Formación Docente continua	8
Antecedentes, problemas identificados	10
2. Regulaciones y lineamientos de la formación continua	13
La FDC como derecho y deber de los docentes	17
3. Instituciones y organismos oferentes de formación continua	18
Creación de Institutos especializados en la función y centros de recursos	19
Instituciones oferentes de FDC y regulación de la calidad	22
4. Formación continua y carrera docente	29
5. Programas de Formación Continua Nacionales	34
Consideraciones finales	40
A modo de cierre, los desafíos	44
Referencias	46

# LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN DOCENTE CONTINUA EN AMÉRICA LATINA: MAPEO EXPLORATORIO

## Introducción

Las políticas de formación docente continua o desarrollo profesional, de acuerdo con su denominación más reciente, ocupan una parte importante y creciente de la agenda de los gobiernos de América Latina. Elevar la calidad de los docentes se ha convertido en una de las piezas centrales de las reformas educativas y en un tema candente de los debates sociales y educativos en los distintos países. Asimismo, se observa que varias naciones de la región han puesto en marcha durante estos últimos años programas ambiciosos de formación docente continua, de gran cobertura y alcance. En ocasiones estos se implementan junto con cambios en las legislaciones de las carreras magisteriales y en los sistemas de evaluación del desempeño docente.

Los especialistas y diversos documentos internacionales y regionales (OCDE, 2005; OREALC, 2013; 2014; MacKinsey, 2007; BM, 2014), han contribuido a situar a las políticas de formación docentes en la agenda de los gobiernos, al aportar evidencias que muestran la necesidad de fortalecer la preparación de los docentes para que estos puedan enfrentar los desafíos actuales de la escolarización de niños, adolescentes, jóvenes y adultos, mejorar los aprendizajes, las escuelas y la calidad educativa.

No obstante, todavía resulta insuficiente la información disponible y consolidada sobre lo que los diferentes países realizan con el propósito de elevar el desarrollo profesional de los educadores en servicio. Si bien son numerosas las acciones que se realizan, es escaso el conocimiento sistematizado, que nos permita analizar en clave comparada cuáles son las tendencias y los puntos de controversia para orientar los programas, aumentar la calidad y la pertinencia de la formación brindada mediante los distintos cursos, seminarios y actividades de posgrados destinadas a los docentes. Todavía nos preguntamos, ¿de qué manera las jornadas / talleres institucionales, planes de autosuperación, las tutorías entre pares y el acompañamiento pedagógico -por mencionar algunas estrategias- contribuyen al desarrollo docente y al cambio de las instituciones educativas? ¿Con qué mecanismos cuentan los países para fortalecer ese lazo?

Como veremos a partir del trabajo e información recopilada<sup>1</sup>, muchos países aún se encuentran en un proceso incipiente de institucionalización y regulación de la formación continua; varios han comenzado recientemente a elaborar sus primeros lineamientos marco o, regulaciones sobre la cuestión y otros todavía no poseen este tipo de instrumentos.

Diversos documentos y especialistas han señalado las dificultades existentes para articular el desarrollo profesional con la carrera docente, es decir, brindar reconocimiento y estímulos adecuados a la formación continua, vinculados a la permanencia y al ascenso en la carrera, a la promoción y al acceso a nuevas funciones o escalafones. Otra problemática señalada en la literatura especializada es que pocos países cuentan con sistemas de seguimiento de las acciones de formación docente continua implementadas. Se dispone de escasos datos sobre los resultados alcanzados, incluso faltan datos básicos como por ejemplo la cobertura (cantidad de docentes beneficiados) o la inversión efectuada en los programas en cada país<sup>2</sup>.

En el marco de dichas problemáticas el IIFE UNESCO Buenos Aires, Oficina para América Latina, realizó un mapeo de carácter exploratorio basado en la información disponible en los sitios oficiales de los Ministerios de Educación nacionales cuyos resultados se presentan a continuación. El objetivo principal fue describir los diferentes mecanismos que organizan y regulan la oferta de Formación Docente Continua presentes en las administraciones centrales de los ministerios de educación de los países de América Latina, dar cuenta del tipo de organismos e instituciones responsables de la formación continua y, caracterizar los principales rasgos de los programas de desarrollo profesional docente que se implementan en la región.

El documento se organiza en cinco capítulos. En el capítulo que sigue se realizan algunas precisiones acerca de la metodología y las fuentes relevadas, el alcance del estudio y se revisa el concepto de formación continua y desarrollo profesional docente, junto con la definición en torno de los procesos que dan lugar a su institucionalización; para luego identificar las principales problemáticas que han sido reseñadas en la bibliografía especializada

La segunda parte presenta los resultados, describe y analiza la información obtenida en los países. El Capítulo 2 muestra el grado de institucionalización de la FDC en los países relevados, el tipo de normas que regulan y prescriben el desarrollo profesional de los docentes y los años en que han sido sancionadas. El Capítulo 3 se detiene en los países que cuentan con organismos específicos para la FDC y en los tipos de instituciones que tienen esta oferta formativa. El

---

<sup>1</sup> El relevamiento de datos y la primera sistematización e informes nacionales preliminares fue realizado por Florencia Laiácono y José Sardaña; con la colaboración de Bridie Grainne y Griselda Bustello. La coordinación general fue de Laura Fumagalli y Néstor López.

<sup>2</sup> Durante la realización de este mapeo exploratorio fue difícil acceder a este tipo de datos, ya que no suelen estar disponibles, publicados en las páginas de los sitios oficiales, tampoco en los documentos e informes técnicos de los programas.

Capítulo 4 analiza el reconocimiento que las normas de la carrera docente otorgan a la formación continua / capacitación de los educadores y las condiciones existentes para acceder a la formación. El Capítulo 5 menciona los principales rasgos que adquieren algunos programas que se implementan en la región. Finalmente, el documento cierra con una serie de consideraciones que evidencian las tendencias, desafíos e interrogantes pendientes de cara al desarrollo profesional de los docentes en América Latina.

## 1. Precisiones metodológicas y conceptuales

Para avanzar en el mapeo de la cuestión se realizó una exploración de las normas, políticas y planes nacionales de formación continua vigentes, y de los programas implementados en los últimos 5 años en los países de América Latina. La estrategia metodológica consistió en el relevamiento de fuentes secundarias (documentos, lineamientos, normativas, planes y programas nacionales) e información de los sitios oficiales de los ministerios de educación<sup>3</sup>. Como es sabido existe una limitación en este tipo de abordaje, ya que la información disponible en las páginas web de los ministerios muchas veces no se encuentra actualizada o, existen programas importantes que no tienen la adecuada visibilidad; mientras que otras veces no se encuentran publicados todos los materiales correspondientes a los programas vigentes o, en ocasiones no es posible saber si se trata de una política / programa vigente o si ya ha finalizado.

Se destaca que vinculado con la reciente importancia que tienen las políticas de desarrollo profesional en algunos países, se han encontrado importantes vacíos en algunos datos publicados (cobertura / cantidad de docentes capacitados, inversión, arancelamiento o gratuidad de los cursos, prioridades temáticas, etc.) por lo que se torna difícil interpretar los casos en clave comparada y contrastar las situaciones existentes en cada país sobre una misma variable o aspecto del problema. Es decir, que de la ausencia -en las fuentes consultadas- de determinada variable, categoría o cuestión que forma parte del relevamiento, no siempre es posible inferir su inexistencia en el país del cual se trate. En este sentido, durante la realización del informe han surgido datos que deben ser contrastados con otro tipo de fuentes, como por ejemplo entrevistas o cuestionarios a funcionarios, responsables de las políticas de formación docente continua y directores de instituciones oferentes u organismos de planeamiento de la formación en cada país.

---

<sup>3</sup> Se realizaron de manera complementaria entrevistas a especialistas en la materia y el diseño contempla en una segunda fase la consulta a funcionarios y directores de instituciones responsables de las políticas y oferta de la formación en servicio. Se espera proseguir con el trabajo de campo y estudios de caso para ampliar, profundizar y contrastar las tendencias, escenarios y principales resultados de este Informe.

La información recabada corresponde solamente al nivel nacional de los gobiernos. El estudio no analiza las acciones de formación continua y programas territoriales o locales llevados a cabo por las instancias de gobierno sub-nacionales en los países federales. También se ha excluido a las políticas llevadas a cabo en instancias sub-nacionales, regionales o desconcentradas en sistemas educativos de gestión descentralizada o desconcentrada. Lo que constituye otra limitación del documento.

Finalmente, este mapeo exploratorio cuyos datos y análisis de tendencias se presenta en esta oportunidad, logró consolidar la información proveniente de los siguientes 13 países<sup>4</sup> que se detallan:

1. Argentina
2. Chile
3. Costa Rica
4. Cuba
5. Colombia
6. Ecuador
7. El Salvador
8. Guatemala
9. Panamá
10. Paraguay
11. Perú
12. Rep. Dominicana
13. Uruguay

Para la realización del estudio, la recolección y análisis de la información obtenida se definieron dos dimensiones de análisis en base a las cuales se elaboraron en primer lugar informes por país, a partir de éstos, luego se confeccionaron una serie de tablas comparadas con el objetivo de identificar los puntos recurrentes, comunes y las tendencias o especificidades de cada uno. Las dos dimensiones de trabajo recortadas para este informe son: el proceso de institucionalización y regulación de la FDC; y los programas de FDC implementados

## La noción de la Formación Docente Continua

La formación docente continua ha recibido a lo largo del tiempo diferentes denominaciones: perfeccionamiento, formación permanente, actualización, reciclaje, formación en servicio (Vezub, 2004). El cambio de los términos obedece a revisiones sucesivas en la conceptualización y en la manera de

---

<sup>4</sup> Se acordó con algunos de los países la revisión y comentarios de sus respectivos Informes Nacionales para que de este modo la oficina IIPE UNESCO Buenos Aires pudiera contar con informes validados. Por razones de tiempo, se recibieron solo tres informes que fueron mejorados y revisados por los respectivos funcionarios y equipos técnicos (Argentina, Uruguay y Colombia).

entender el aprendizaje de los docentes. Pero, sobre todo, al papel que se pretende que tenga la formación en servicio en el cambio, renovación y mejora de los sistemas educativos. La concepción y los términos que se utilicen refieren a rasgos de la identidad y del perfil profesional, a la concepción del trabajo docente, al tipo de saberes, disposiciones y capacidades que la política de formación les atribuye al papel que se espera estos desempeñen en el sistema educativo y en la sociedad.

Dado que se pretende efectuar un estado de situación de la cuestión en la región de América Latina, en este Informe se ha optado por utilizar el término formación docente continua y no el más extendido actualmente de “desarrollo profesional docente”, al entender que muchos países todavía están en camino de asumir una verdadera perspectiva de desarrollo profesional y se encuentran en tránsito, desde una posición más remedial e instrumental de la capacitación y el perfeccionamiento, hacia un enfoque integral y estratégico de la problemática que les permita trazar una política de desarrollo en articulación con la formación docente inicial y la carrera.

La noción de desarrollo profesional docente comienza a instalarse a partir de los años 2000 en adelante, intenta superar los términos anteriores y la visión instrumental y carencial que dominó el campo de la capacitación y de la formación continua (Vezub, 2013). Este concepto brinda una visión más amplia, articulada e integrada del aprendizaje del docente a lo largo de toda su trayectoria y es consecuente con la concepción de la formación docente como un proceso de larga duración (Bullough, 2000; Cochran Smith y Lytke, 2003), ya que permite considerar a la formación docente como un *continuum* que enlaza e integra tanto a la formación inicial como a la continua (Ávalos, 2007).

La articulación entre ambas fases o etapas formativas (formación inicial y continua) no debe interpretarse en términos lineales, por el contrario, las experiencias formativas posteriores pueden producir rupturas y revisiones más o menos profundas del quehacer y de la primera identidad profesional constituida, ya sea como producto de la formación inicial o durante las primeras experiencias de socialización profesional que a veces dejan marcas duraderas.

## Acerca de la institucionalización de la Formación Docente continua

El análisis histórico de la formación continua pone en evidencia que su proceso de institucionalización es mucho más reciente si lo comparamos con el ocurrido en la formación inicial, cuya matriz histórica ha sido extensamente documentada tanto a nivel regional (Salgado Peña, 2006) como en cada uno de los países. Dada la mayor envergadura y jerarquía que siempre ha tenido la FDI

en los sistemas<sup>5</sup>, en las políticas y en la investigación, no existen aún trabajos que historien la problemática de la formación continua de docentes en la región y son contadas las investigaciones que han rastreado los orígenes de la formación continua en algunos países (Vezub, 2009). No obstante, como muestran algunos trabajos la preocupación por la mejora permanente y actualización del cuerpo docente ha sido una preocupación temprana de los sistemas.

A partir de los años noventa y de las reformas curriculares y educativas de ese periodo, la capacitación comienza a tomar gran escala y adquiere mayor peso en la agenda de los gobiernos, generalmente vinculadas a las transformaciones de cada nivel. En la mayor parte de los países las acciones de capacitación fueron emprendidas por las áreas o direcciones responsables de la educación básica, media o inicial, sin que existan todavía direcciones u organismos específicos. Además, junto con esta oferta de carácter estatal y pública -que según los países y las coyunturas de las reformas tuvo mayor o menor alcance y cobertura- la formación continua se desarrolló en el sector privado: a veces de la mano de las editoriales que ofrecen sus actualizaciones como estrategia de venta de sus textos y materiales educativos; otras veces, en centros de formación y capacitación docente privados o universidades.

El cambio de concepción de la noción de la formación desde la perspectiva de la larga duración y las políticas de reforma de la formación docente impulsados en los diferentes países de la región en la década del '90, dieron lugar al proceso de institucionalización de la formación continua. Como sostiene Bolívar (2006) para el contexto europeo, con la entrada en el siglo XXI los gobiernos comenzaron a prestar menos atención y recursos a la transformación de la FDI y a concentrar sus esfuerzos en las políticas, programas y financiamiento destinados a la capacitación, formación permanente o desarrollo profesional de los docentes en servicio.

Para algunos autores la institucionalización de la capacitación significa el reconocimiento del Estado de su importancia en el conjunto del sistema educativo, y destacan la creación de instituciones especializadas, estructuras formales dedicadas a la función y oferta de capacitación (Serra, 2004) como indicio de la institucionalización de la FDC, proceso que comienza a darse en algunos países a comienzo de la década de 1970.

Es posible referirse a la institucionalización de la FDC cuando existen una serie de organismos coordinados y específicos -no solo instituciones aisladas- dedicados a esta cuestión, que cuentan con normas y procedimientos establecidos y con fondos que los gobiernos les proveen para desarrollar sus

---

<sup>5</sup> Durante la conformación de los sistemas educativos la prioridad fue contar con un cuerpo docente titulado y habilitado por lo tanto de ahí en más los esfuerzos estuvieron orientados a la institucionalización de la formación inicial del cuerpo docentes. Si bien de manera temprana se desarrollaron mecanismos como conferencias pedagógicas, lecciones magistrales, generalmente a cargo de los cuerpos de inspectores (Cf. Vezub, 2009)

acciones. En este proceso es clave la creación de áreas, direcciones o subdirecciones dentro de las estructuras de los ministerios nacionales, departamentales, y regionales para planificar, gestionar, implementar y dar seguimiento a las políticas y acciones de formación. Estos indicadores dan cuenta de los procesos de institucionalización que en el caso de la FDC es reciente si se compara con la FDI (Vezub, 2013). La aparición de organismos e instituciones especialmente dedicadas a la formación permanente, al dictado de cursos y la normativa sobre la cuestión, comenzaron a instaurarse entrados los años '80 en pocos países de la región y varios como ser verá en el capítulo siguiente, recién están avanzando en ese sentido.

De este modo, la dimensión referida a los procesos de institucionalización de la FDC del Informe pretende dar cuenta del avance que presentan las estructuras de gobierno y las regulaciones que pautan el funcionamiento de las instituciones, para establecer parámetros o mínimos de calidad y pertinencia de la oferta y de los programas de formación. Cómo se establecen dichos requerimientos mediante qué normas, cuál es la base institucional de la capacitación, quiénes son los organismos habilitados, si se requiere acreditación por parte de los Estados, si se fijan o no lineamientos y prioridades temáticas; de qué manera se certifican y evalúan las acciones y cómo se acredita en la carrera de los docentes los eventos o créditos de formación, qué tipo de reconocimientos se establecen. Estas son algunas de las cuestiones que interesa analizar en los procesos de institucionalización de la FDC para establecer con qué estrategias responden los países explorados a estas cuestiones.

## Antecedentes, problemas identificados

Diversos especialistas han señalado la ausencia de evaluación de los programas y de sus efectos sobre el aprendizaje y el cambio en las estrategias de la enseñanza (Cf. Vaillant y Gaibisso, 2016; Ávalos, 2007), aspectos que han sido investigados por ejemplo por Garet (2001); Ingvarson et al. (2005), entre otros, quienes analizaron los resultados de los programas de formación continua y las variables que determinan su mayor coherencia, con el propósito de transformar las prácticas de enseñanza de los docentes.

Al respecto, la evidencia de la investigación sostiene que es importante centrar la formación en la práctica, pero que es preciso que estas prácticas recojan aspectos novedosos que permitan modificar rutinas, vínculos con el conocimiento y ensayar nuevas estrategias de trabajo con los estudiantes. Como señalan los resultados obtenidos por Putnam y Borko (2000) no es preciso que todas las actividades de desarrollo profesional estén inspiradas o se basen en el análisis de la propia práctica de los profesores, muchas veces estos se benefician al participar de la observación y formación en espacios y

contextos ajenos a los de su práctica, tomando incluso cursos intensivos de verano, de actualización y fundamentación teórica.

“Para diseñar programas de cambio efectivo debemos: en primer lugar, considerar qué tipos de conocimiento, habilidades e interpretaciones son susceptibles de permitir a los profesores enseñar de forma compatible con el proyecto de reforma de la educación; a continuación, preguntar qué tipo de experiencias constituyen auténticas actividades respecto a estos aprendizajes; finalmente, determinar los contextos apropiados donde situar estas actividades” (Ibid, 263-264).

En este punto y, frente a los diagnósticos que señalan las persistentes dificultades de las políticas y acciones implementadas en la región de América Latina, para lograr mejores intervenciones de los docentes en las instituciones, hemos señalado en otros trabajos (Vezub, 2013; 2018) la necesidad de adoptar una perspectiva de análisis del DPD más compleja, que se aleje de los modelos lineales y unicausales. Existen múltiples mediaciones y condicionantes entre lo que brindan las instancias de formación y aquello que los docentes se apropian y transfieren a su práctica, instituciones y espacios de trabajo. Conviene recordar una vez más que el aprendizaje profesional depende de múltiples factores, el cambio de la práctica y las posibilidades de innovar también. Cada docente aprende de manera idiosincrásica, sus trayectorias e identidades profesionales previas actúan como mediadoras de lo que ponen a disposición los cursos, los tutores y las diversas modalidades de la formación en servicio.

“Los programas de desarrollo profesional deben ser pensados en relación con otros factores tales como las culturas institucionales, las condiciones de trabajo de los docentes, la organización de los puestos de trabajo, los sistemas de apoyo a las escuelas, la coherencia y claridad del currículum. Se requiere un cambio concurrente y simultáneo en múltiples dimensiones de los sistemas” (Vezub, 2018: 21).

Al establecer los criterios para la definición de políticas de formación docentes continua para la Región, el Documento de OREALC (2013, pp. 59), resumía los siguientes problemas en torno del desarrollo profesional y la formación permanente:

“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.”

La revisión de los diversos documentos y trabajos que han abordado los problemas de las políticas y de los programas de formación y desarrollo

profesional docente (Vezub, 2007; Vaillant, 2016; Terigi, 2010; OREALC, 2013; Camargo y Calvo, 2004) permite agruparlos en cuatro grandes núcleos o ejes que hemos presentado en otra ocasión (Vezub, 2015):

- a. Débil o incipiente regulación y normativa del DPD y dificultades para articularse con la carrera docente.
- b. Problemas de la gestión de las políticas, implementación y seguimiento de los programas.
- c. Oferta homogénea, concentrada en algunas áreas, niveles, modalidades educativas o ciclos.
- d. Inadecuación de los modelos pedagógicos, de los dispositivos más extendidos.

Sobre lo último, si bien se ha comenzado a revertir la concepción de la formación continua centrada en la carencia, en la en la idea del docente como sujeto de déficit; todavía permanece la desarticulación, un bajo nivel de interpelación respecto de las prácticas pedagógicas. Se está avanzando hacia enfoques más situados, centrados en la escuela y basados en el aprendizaje colaborativo entre pares (Calvo, 2014). Al respecto, siguiendo el análisis que realiza Ávalos (2002), se puede observar cómo se ha ido desplazando el foco de los modelos de formación docente y de las políticas y se ha corrido uno de los ejes sobre los cuales transita: desde los modelos y las políticas centradas en un destinatario individual, hacia un destinatario más colectivo. Allí se ubican, por ejemplo, los dispositivos que trabajan desde las concepciones de asistencia técnico - pedagógica en las escuelas, los programas de formación centrada en las escuelas, el acompañamiento pedagógico a docentes noveles. Este cambio implica un modelo que entiende que el aprendizaje del docente es situado, la transferencia de lo que se aprende en las instancias de formación no dependen de la voluntad individual del propio docente, sino, de la generación de condiciones institucionales, por lo que estos enfoques permitirían mayor transferencia de lo aprendido en los espacios de la formación al trabajo cotidiano, o una mejor interpelación de los dilemas de la práctica y de los desafíos profesionales que viven los docentes en para mejorar las escuelas y el aprendizaje de los alumnos.

Sobre la base de estos problemas ya identificados en la literatura especializada este Estudio explora de qué manera los países se encuentran avanzando en dar respuesta a algunas de estas dificultades ya sea en términos de la institucionalización y regulación de la oferta o de la formulación de programas, definición de temas y de agenda; o de la renovación de los enfoques y modelos pedagógicos para el desarrollo docente. En los capítulos que siguen se presentan sin pretensión de exhaustividad algunos escenarios y situaciones encontradas en los 13 países cuyas políticas y programas de formación continua fueron relevados.

## 2. Regulaciones y lineamientos de la formación continua

Todas las Leyes Nacionales de Educación realizan menciones a la formación / capacitación / perfeccionamiento / desarrollo / actualización de los docentes, educadores o personal de la educación<sup>6</sup>. A veces se utilizan uno o varios de los términos enunciados, de acuerdo con los años que fueron sancionadas las leyes o con las diferencias conceptuales u operativas que, luego cada país mantiene, vinculadas, por ejemplo, con las modalidades, certificaciones entregadas, requisitos o titulaciones previas exigidas.

La Ley Fundamental de Educación de **Costa Rica** (1957), una de las más antiguas de los 13 países examinados (ver Tabla 1) en su Art. 26 menciona la importancia de la cuestión al establecer que “El Estado ofrecerá, por medio del Ministerio del ramo, programas de *formación profesional y de adiestramiento para el personal en servicio*”. **Panamá** cuya Ley orgánica de Educación data de 1946 y fue modificada en 1995 también se refiere a la necesidad de organizar cursos que eleven la eficiencia y calidad del personal docente, directivo y administrativo empleando los siguientes tres términos: *formación, capacitación y perfeccionamiento*. En **Argentina**, la Ley de Educación Nacional 26026 del año 2006 ya se refiere en términos de desarrollo profesional y establece como uno de los objetivos de la política de formación docente nacional (Art. 73): “ofrecer diversidad de dispositivos y propuestas de formación posteriores a la formación inicial que fortalezcan el *desarrollo profesional* de los/as docentes en todos los niveles y modalidades de enseñanza (...) planificar y desarrollar el sistema de formación inicial y continua”.

En **Paraguay** el Art. 132 de la Ley General de Educación (1998) determina que el MEC debe establecer programas permanentes de “*actualización, especialización y perfeccionamiento*” profesional de los educadores, en tanto se trata, por una parte, de un derecho de los docentes (art. 135) y por otra, de un deber (art. 136). El país considera que la formación continua comprende las instancias de formación inicial y en servicio, aspectos que se especifican en el Reglamento del Estatuto del Educador (Decreto N°468). La formación docente en servicio es realizada por los institutos de formación docente, institutos superiores y universidades (Art. 3) y la “formación docente continua en servicio” es la que se realiza con los docentes que están “en ejercicio de la docencia” (art. 4). El artículo 7 determina que el MEC garantizará la ejecución de

---

<sup>6</sup> Con excepción de Cuba cuyas leyes generales de educación, Primera Reforma Integral de la Enseñanza y Nacionalización general y gratuita de la enseñanza datan de 1959 y 1961, respectivamente, no contienen ninguna referencia a la formación permanente o capacitación de los maestros.

programas de formación docente continua para todos los educadores del país, de carácter gratuito. No obstante, el país todavía no cuenta con norma y lineamientos específicos al respecto, aunque si ha comenzado a implementar por primera vez un Programa Nacional (PROCEMA) de amplia cobertura, como se verá en el próximo capítulo.

De igual modo **El Salvador** establece en La Ley General de Educación (Decreto 917 /2012, Art. 87) que el Ministerio de Educación velará por que las instituciones formadoras de docentes mantengan programas de *capacitación y actualización* para los docentes. En **Ecuador** la normativa sobre la carrera docente forma parte de La Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011) y se incluye en su contenido. La LOEI dedica varios artículos a la problemática que ya ubica en términos del *desarrollo profesional*. El Art. 112 lo concibe como un “proceso permanente e integral de actualización psicopedagógica y en ciencias de la educación que promueve la formación continua del docente [...] El desarrollo profesional de las y los educadores del sistema educativo fiscal conduce al mejoramiento de sus conocimientos, habilidades y competencias, lo que permitirá ascensos dentro de las categorías del escalafón y/o la promoción de una función a otras”.

Como se muestra en la Tabla 1, hay 6 países con leyes generales de educación sancionadas entre los años 2003 y 2012: Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Perú, Uruguay. Mientras que otros 5 países tienen legislaciones de la década del noventa: Colombia, Guatemala, Panamá, Paraguay, República Dominicana; y dos -Costa Rica y Cuba- mantienen leyes de los años sesenta.

**Tabla 1: Normativa: leyes de educación nacionales, carrera docente y formación continua**

País	Año / Ley Nacional / General de Educación	Año / Ley / Estatuto/ Norma Carrera Docente	Año Ley / Norma Específica Formación Continua
<b>Argentina</b>	2006	1958 <sup>7</sup>	2007 – 2008
<b>Chile</b>	2009	1991 – 1996	2016
<b>Colombia</b>	1994	1979 - 2002	2013
<b>Costa Rica</b>	1957	1972 - 1996	-----
<b>Cuba</b>	1959	Sin información	---

<sup>7</sup> Las leyes que regulan las carreras docentes en Argentina son sancionadas por las respectivas legislaturas provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No obstante, en general han seguido la estructura del ex estatuto del docente nacional del año 1958 (Cf. Perazza, 2014)

	1961		
<b>Ecuador</b>	2011	En la Ley de educación*	2010
<b>El Salvador</b>	2012	2006	---
<b>Guatemala</b>	1991	1961	---
<b>Panamá</b>	1995	En la Ley de educación*	2004 – 2008
<b>Paraguay</b>	1998	2001	---
		2016	
<b>Perú</b>	2003	2012	2017 (V. Preliminar)
<b>República Dominicana</b>	1997	2003	2013
<b>Uruguay</b>	2008	1993	2015

*Fuente: elaboración propia*

*\* Las normas / artículos que rigen la carrera docente son parte de la Ley General / Nacional de Educación*

El proceso de adecuación de las carreras docente no sigue de manera directa, no es consecuencia de la actualización de las leyes generales de educación. Se observa que varios países cuentan con nuevas legislaciones nacionales de educación y lo que se consideran viejas carreras docentes, en las que predominan la promoción vertical, el credencialismo y la antigüedad como elementos para el ascenso y los aumentos salariales. Lo que se ha denominado como carrera de “primera generación” (Cuenca, 2015) correspondientes al periodo de regulaciones generado entre los años cincuenta y anteriores a los noventa. Esta situación (nuevas leyes nacionales y permanencia / viejas carreras docentes) se observa en: Argentina y Guatemala. El caso de Colombia, Chile y Perú conviven actualmente dos regímenes de carrera docente ya que se están implementando gradualmente los nuevos sistemas de carrera pública.

En cuanto normas, lineamientos y marcos específicos para la FDC, la Tabla 1 muestra que 7 países disponen de este instrumento legal: 5 de las naciones consideradas han formulado recientemente dichos documentos<sup>8</sup>, con posterioridad al año 2013, mientras que otros 5 países todavía no cuentan con este tipo de pautas (Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Paraguay). La norma de Perú aún se encuentra en proceso de consulta y validación.

El grado de institucionalización de la FDC en los países es diverso, y aunque no constituye una preocupación nueva de los Estados, ha cobrado mayor sistematicidad y comienza a incrementarse el grado de regulación en las políticas a partir de los años 2000 en los diferentes países de la región. Al

<sup>8</sup> Considerando entre estos 5 casos a Perú cuya norma técnica está en proceso de revisión.

respecto, la exploración realizada ha identificado los siguientes **indicadores y tendencias en el proceso de institucionalización de la FDC**. Como se mostrará a lo largo de esta sección las estrategias varían entre:

- Elaboración de lineamientos específicos de la FDC: documentos marco, orientadores, normas técnicas que encuadran la política y los modelos de la FDC, fijan principios, objetivos generales.
- Creación de organismos o institutos específicos con funciones de planificación y coordinación de las políticas, programas, prioridades de FDC; constituidos generalmente como organismos desconcentrados adscriptos a los ministerios
- Definición de prioridades, parámetros de calidad, referenciales de competencias, capacidades para la FDC.
- Generación de mecanismos de acreditación y evaluación de instituciones y programas de FDC
- Formulación de Programas o amplios Planes Nacionales de FDC con diversas líneas de acción y destinatarios.
- Creación de centros de recursos en los niveles desconcentrados, zonales, departamentales, regionales para la gestión de la FDC, brindar recursos y soporte tecnológico a los oferentes y a los docentes para su desarrollo profesional.

Estas estrategias pueden ser llevadas adelante de manera simultánea o concurrente en un mismo país o aisladamente unas de otras. Es decir que algunos países crean organismos y generan marcos normativos y lineamientos, mientras que otros solamente se encuentran desarrollando programas Nacionales de FDC de cierta envergadura, que integran diferentes líneas y se dirigen a múltiples destinatarios (niveles, modalidades del sistema y perfiles docentes), imprimiendo mayor coherencia a la política de formación y desarrollo profesional y alineándola con metas de la política educativa nacional general, enfoques curriculares nacionales, etc.

Entendemos por **documentos específicos** aquellos marcos y normas generales que brindan lineamientos, objetivos y pautas para la organización de un sistema de desarrollo profesional docente y que establecen criterios de calidad, de pertinencia y rasgos de los enfoques pedagógicos a los que deberá ajustarse la oferta de formación y los oferentes. Por ese motivo no se han considerado por ejemplo las normas, (decretos, leyes, resoluciones, etc.) de creación de las instituciones / institutos u organismos de FDC que mencionan de manera general los objetivos de dichas instituciones, su organigrama, funciones, organización interna, vínculo con el ministerio como parte de dicha documentación en los datos de la Tabla 1.

En otro trabajo hemos documentado algunos de los orígenes del proceso de institucionalización de la formación permanente en la Argentina, al considerar que se manifiesta de manera amplia (Vezub, 2009) y que recién en “los años

noventa pueden ser descritos en términos de la institucionalización y masificación de la formación docente continua”, cuando esta se ligó estrechamente a las políticas de reforma educativa y curricular implementadas en la región.

Tal como se aprecia en la Tabla 1, si se observan los años en los que se sancionan las normas y lineamientos específicos que orientan las políticas de formación continua y desarrollo profesional docente en cada nación, el proceso de institucionalización es todavía incipiente; aunque se está avanzando. Los países que formularon documentos específicos para la FDC los han generado a partir del año 2004 en adelante y la mayoría son posteriores al 2010. Se destaca todavía 5 que no cuentan con este tipo de orientaciones<sup>9</sup> (Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Paraguay) lo que evidencia la dificultad para instalar el desarrollo y la profesionalización del cuerpo docente en la Región como política de los Estados y los desafíos pendientes en la materia.

## La FDC como derecho y deber de los docentes

La actualización y el perfeccionamiento constituye un derecho y a la vez un deber o responsabilidad profesional de los maestros y profesores. Es un componente presente hace largo tiempo en la mayoría de las legislaciones educativas de los países y se encuentra además en los artículos que rigen la carrera y el trabajo de los docentes en la Región. Al respecto, la Ley de Educación Nacional de **Guatemala** (1991) afirma en su Art. 36 que es obligación de los educadores participar en actividades de actualización y capacitación pedagógica; el Art. 37, plantea que los directores de centros educativos deberán promover acciones de actualización y capacitación técnico-pedagógico y administrativa en coordinación con el personal docente. Con dicho propósito el Art. 67 faculta al Ministerio de Educación a otorgar becas para la realización de estudios de “especialización en el país o en el extranjero a trabajadores de la educación debidamente calificados”. Estos deberán luego del beneficio, servir en instituciones públicas por un periodo del doble del tiempo del que gozaron de la beca.

La Ley Orgánica de Educación Intercultural de **Ecuador** (2011) también menciona entre los derechos de los docentes del sector público: “Acceder gratuitamente a procesos de desarrollo profesional, capacitación, actualización, formación continua, mejoramiento pedagógico y académico en todos los niveles y modalidades, según sus necesidades y las del Sistema Nacional de Educación” (Art. 10).

Algunos estatutos y leyes magisteriales reconocen hace décadas el año sabático para perfeccionarse, aunque en muchos países éste nunca llegó a

---

<sup>9</sup> Se trata de: Paraguay, El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Cuba

reglamentarse: “en las normativas analizadas de Argentina, Brasil y Paraguay se estipulan estas instancias. En el primer caso, esta propuesta la posibilidad de acceder a un año sabático para completar la formación, aunque dicho artículo no está reglamentado y aun es de difícil acceso (Perazza, 2014, 49). En consecuencia, cuando se incluye en las leyes, éste es un derecho del que los docentes en la práctica no gozan o; que está reservado solo a los titulares y con muchos años en el sistema, lo que resulta paradójico en América Latina donde todavía predominan las contrataciones temporales de personal y existen retrasos administrativos y/o de índole presupuestaria para efectivizar los concursos y titularizar a los docentes en los cargos.

En 2015 en poder legislativo de **Bogotá**, aprobó, el año sabático que se conferirá por una sola vez, a aquellos docentes o directivos que certifiquen una vinculación mínima de diez años al servicio de la Secretaría de Educación, que presenten proyectos de innovación e investigación educativas pertinentes y de interés institucional. Durante los 12 meses del sabático, el docente podrá dedicarse a la investigación, a la preparación de libros y de material didáctico, a la realización de actividades en el marco de convenios o programas interinstitucionales ofrecidos nacionales o internacionales, a la creación artística, a la realización de pasantías, y a otras actividades académicas.

**Cuba** es posiblemente de los pocos países de la región en el cual la estrategia de superación profesional que abarca a todo el personal docente en ejercicio se efectiviza bajo dos condiciones: (i) liberada a tiempo completo de las obligaciones del puesto de trabajo y (ii) desde su puesto de trabajo, sin que el tiempo dedicado afecte el salario, ni su período de vacaciones remunerados. Los periodos dedicados a la formación pueden abarcar desde un tiempo parcial hasta un curso completo (año sabático), sin que afecten al salario o a las vacaciones remuneradas. En cada curso los docentes afectados son liberados de sus obligaciones laborales y una cifra significativa de docentes de la educación primaria, acceden al año sabático para elevar su preparación científico-pedagógico<sup>10</sup>.

### 3. Instituciones y organismos oferentes de formación continua

Los países de América Latina se caracterizan por presentar una base institucional heterogénea -largamente documentada en la región y en cada uno de los países (Cf. Mancebo, 2010; Salgado Peña, 2006; Vaillant, 2013; OREALC, 2013; Vezub, 2007). Al respecto, conviven y se han ido reformando organizaciones surgidas en los orígenes de los sistemas educativos

<sup>10</sup> Ramis García, L. 2004. Situación de la formación docente inicial y en servicio en la República de Cuba. Instituto Central de Ciencias Pedagógicas. ProEduca - GTZ. UNESCO, pp. 49.

nacionales, como las primeras Escuelas Normales y los Institutos Superiores del Profesorado, junto con las Universidades y sus respectivas facultades de Educación. En algunos países posteriormente se crearon Universidades Pedagógicas o de Educación, otros las han creado recientemente<sup>11</sup>, especialmente dedicadas a la formación de los docentes y a la investigación educativa, entre otras funciones. Cada uno de estos tipos de instituciones presentan culturas académicas, formas de organización, de gobierno y curriculum propias. Además, se producen otras diferenciaciones ya que algunas instituciones de formación pertenecen al sector público, otras del sector privado, algunas corresponden al ámbito nacional y otras son de dependencia estadual, de los gobiernos subnacionales.

Como se analiza a continuación, el mapa de las instituciones con oferta de formación continua también muestra esa misma heterogeneidad, que se acrecienta por la presencia de fundaciones, empresas, organizaciones no gubernamentales, y centros gubernamentales especialmente creados para asumir esta función y su planeamiento.

## Creación de Institutos especializados en la función y centros de recursos

La creación de organismos o de instituciones especializadas en algunos países, es otro indicador del proceso de institucionalización que estamos analizando. En algunos casos estas instituciones entienden de manera directa en la oferta de la FDC, en otros asumen un papel más rector de la política mediante la planificación, la elaboración de los planes nacionales, definición de las áreas prioritarias, licitaciones, acreditación de los programas, mecanismos de seguimiento, evaluación o elaboración de materiales, formación de capacitadores, etc.

Varios países han creado organismos o Institutos desconcentrados pero que están adscriptos a los ministerios, es decir que los ministerios mantienen la rectoría política; generalmente cuentan con un consejo directivo con representantes de los consejos de rectores u otros órganos de la Educación Superior, la Ciencia y su máxima autoridad es nombrada por el ministro.

Estos institutos concentran la formulación de los planes de FDC en coordinación con alguna instancia de los ministerios, y a veces también el diseño y formulación de normas técnicas, el establecimiento de marcos y criterios generales para las instituciones oferentes y; pueden coordinar acciones con otras instituciones o del interior del país. Asimismo, estas instituciones pueden ser oferentes de manera directa de la capacitación o efectuar convenios con otras, llamados a licitaciones y concursos públicos para

---

<sup>11</sup> Tal es el caso de la Universidad Nacional de Educación en Ecuador, mientras que Uruguay se encuentra avanzando con el proyecto de Ley de creación de la Universidad de Educación.

la contratación de los servicios e implementación de las acciones que planifiquen en distintas localizaciones.

Por ejemplo, el Instituto Uladislao Gámez Solano de **Costa Rica** creado en el año 2008, tiene entre sus funciones (Ley 8697/2008):

- Realizar, técnicamente, las etapas involucradas en el desarrollo profesional de manera efectiva y eficiente.
- Crear espacios para la reflexión, la investigación, el análisis y la interacción pedagógica y cultural entre el personal docente en servicio del MEP, que propicien el mejoramiento de la calidad profesional del personal docente en servicio que conforma el Sistema Educativo Costarricense.
- Impulsar planes de capacitación y actualización del personal docente en servicio, que garanticen el desarrollo profesional y la certificación de este y lo doten de los conocimientos necesarios y de una conciencia crítica y proactiva, que le permita actuar responsablemente frente a los requerimientos del Sistema Educativo Costarricense.

Los países que cuentan con este tipo de Instituciones son los siguientes:

**Tabla 2: Países con Institutos / Organismos específicos dedicados a la función de FDC**

PAÍS	NOMBRE	SIGLA	AÑO DE CREACIÓN
<b>Argentina</b>	Instituto Nacional de Formación Docente	INFoD	2007
<b>Chile</b>	Centro de Perfeccionamiento, experimentación e investigaciones pedagógicas	CPEIP	1967
<b>Costa Rica</b>	Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano	IDPUGS	2008
<b>El Salvador</b>	Instituto Nacional de Formación Docente		2018
<b>República Dominicana</b>	Instituto de Formación y Capacitación Magisterial	INAFOCAM	2000

*Fuente: elaboración propia*

Además de las instituciones de formación docente y desarrollo profesional, entendidas como oferentes, organizaciones que cuentan con una determinada planta académica, operativa y trayectoria para formular propuestas de FDC, diseñar materiales e implementar las acciones, dictado de cursos, seminarios, talleres, especializaciones, etc. Una estrategia seguida por algunos países y que reviste interés para el proceso de “institucionalización” de la formación es la creación de estructuras de apoyo, gestión, planificación que brindan recursos tanto a los docentes en su desarrollo profesional como a los capacitadores o instituciones que despliegan acciones muchas veces fuera de sus sedes y territorio. Se trata en este caso, no de institutos, sino de **centros de formación** que generalmente se ubican a nivel zonal, regional o departamental, de manera desconcentrada<sup>12</sup>.

Por ejemplo, en **Costa Rica** existen los “Centros de Formación” que se encuentran localizados en las Direcciones Regionales de Educación y son espacios de aprendizaje dotados con tecnología donde se ejecutan procesos formativos para el personal en servicio del MEP. Asimismo, implementan una forma de trabajo para la ejecución de actividades formativas de índole curricular y que nacen en la región. Fueron diseñados entre el Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDPUGS) que es el organismo / unidad desconcentrada y adscrita del Ministerio de Educación, responsable de la FDC en el país y la Dirección de Informática del MEP en el año 2011 para dotarlos con el equipamiento necesario. Dichos centros:

- Están ubicados en cada una de las Direcciones Regionales de Educación.
- Cuentan con infraestructura tecnológica y mobiliario idóneo para desarrollar actividades de formación.
- Atienden las demandas surgidas de la Política Educativa y del Plan Nacional de Formación Permanente elaborado por el IDPUGS.
- Implementan una forma de trabajo para la ejecución de actividades formativas particulares de cada región.
- Brindan actividades formativas de manera presencial, a distancia, virtual o bimodal

En **Panamá** también se han creado Centros de Capacitación Regionales Dependientes del SINDEPRO (Sistema Nacional de Desarrollo Profesional) creado en la órbita de la Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento, algunos están ubicados en instituciones educativas.

---

<sup>12</sup> Otros antecedentes en la región de este tipo de estructuras que apoyan la gestión e implementación de las acciones locales de la FDC son los Centros de Maestros en México creados en el marco del ex PRONAP (Vezub, 2005), el primero inaugurado en 1996 y los CIIEs en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Estos se ubican en cada distrito de la Provincia y tienen la función de apoyar, coordinar y desarrollar la oferta de formación docente continua en cada distrito de la Provincia; cuentan con biblioteca pedagógica y recursos multimediales.

El INFoD en **Argentina** se constituye como un organismo desconcentrado, de carácter técnico-político que tiene la misión de concertar los planes y acciones con los gobiernos provinciales de quienes dependen los servicios educativos y el cuerpo docente. Su función es: “proponer periódicamente al Consejo Federal de Educación prioridades temáticas y líneas de acción para el Desarrollo Profesional Docente a partir del diagnóstico previo de problemas y necesidades del sistema educativo. Al mismo tiempo que compromete su esfuerzo para brindar apoyo y asistencia técnica a las prioridades y lineamientos específicos que surjan de las características y necesidades provinciales” (Resolución CFE N°30/07, Anexo II). El Art. 76 de la Ley Nacional de Educación (2006) fija entre sus funciones: la promoción de políticas nacionales y lineamientos básicos curriculares para la formación docente inicial y continua; la coordinación de acciones de seguimiento y evaluación del desarrollo de las políticas de formación docente inicial y continua; el desarrollo de planes, programas y materiales para la formación docente inicial y continua; el desarrollo de acciones de investigación y un laboratorio de la formación; el desarrollo de acciones de cooperación técnica interinstitucional e internacional. Progresivamente el INFoD asumió funciones de capacitación directa, tanto en la formulación de los contenidos y materiales de la formación continua, como en la implementación de las acciones, a través de la contratación directa de capacitadores, financiamiento de los perfiles en el territorio provincial, etc.

Por último, en los organismos e instituciones que los países de la región han creado recientemente, se destaca la inclusión de **la investigación** entre sus objetivos y áreas de competencia. En las normativas de creación y formas de organización de los institutos de los siguientes países se menciona la realización de investigaciones o creación de un área con este propósito. En Argentina el INFoD posee un área de Investigación que desarrolla estudios nacionales, diagnósticos orientados a las prácticas docentes y promueve la realización y difusión de investigaciones en los institutos de formación docente. En Costa Rica el Instituto Uladislao Gámez Solano posee un área que desarrollará “iniciativas de investigación orientadas a la práctica docente, de manera que contribuya a la reflexión e innovación sobre los perfiles del personal docente en servicio del Sistema Educativo”. El Instituto de reciente creación (Ley 913 de 2018) en El Salvador tiene como objetivo además de brindar formación de posgrado en diferentes especialidades y capacitar y actualizar a los docentes; la investigación educativa.

## Instituciones oferentes de FDC y regulación de la calidad

En cuanto a las instituciones oferentes, es decir, los centros u organizaciones que desarrollan y ejecutan acciones, cursos, tutorías en las escuelas u otras

modalidades de la FDC, el proceso de institucionalización muestra gran disparidad y heterogeneidad. Se identifican los siguientes tipos de instituciones:

- a. instituciones educativas públicas (institutos superiores y universidades)
- b. organismos de gobierno de diferente nivel de la administración
- c. instituciones educativas privadas
- d. empresas o fundaciones
- e. organizaciones sindicales<sup>13</sup>

Por una parte, hay instituciones públicas, oficiales universitarias o superiores que realizan formación inicial y que asumen e incorporan de manera creciente la función de capacitación. Esta actividad o función ya no se realiza como algo circunstancial -como sucedía en décadas pasadas- sino de manera integrada, inherente a sus nuevas funciones.

La importancia creciente que los gobiernos y Estados atribuyen a la FDC ya sea en el marco de las políticas generales de mejoramiento de la calidad educativa y profesionalización del cuerpo docente, o en el contexto de reformas específicas de algunos niveles educativos o elementos de los sistemas (como es el caso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, las políticas de género e inclusión educativa) también repercuten en el sector privado, que de manera rápida, no siempre regulada, ofrece cursos de formación en nuevas áreas, roles y funciones requeridas por los sistemas.

Como ya ha sido extensamente documentado, varios países presentan sistemas de formación inicial “duales”, en los que conviven por lo menos dos grandes tipos de instituciones (institutos pedagógicos / de formación docente superiores y universidades). Algunas naciones han optado por dejar la formación docente de grado exclusivamente en el sistema universitario, lo que ha planteado el conflicto respecto de la refuncionalización -o incluso cierre- de las anteriores instituciones de formación docente y reubicación de sus equipos, o la manera de articularlos e integrar a esas instituciones como sedes o anexos de las universidades. En ciertas coyunturas también se han producido competencias entre ambos subsistemas y ha descendido la matrícula de los Institutos, lo que ha impulsado a que los gobiernos y ministerios de educación emprendieran políticas de reformas y reasignación de funciones. Un de estas nuevas funciones asignadas ha sido la formación continua, asistencia técnica y apoyo a las escuelas e instituciones educativas y la formación pedagógica del personal docente en servicio, que no posee las titulaciones correspondientes o requeridas para el nivel educativo o área curricular de desempeño es una de las estrategias empleadas.

---

<sup>13</sup> Cabe señalar que dada la orientación que este Estudio ha tenido a mapear las acciones de los organismos de gobierno y las políticas públicas, por las fuentes privilegiadas, no se ha capturado de manera adecuada la participación de las organizaciones gremiales y otras asociaciones profesionales en la FDC.

Entre los oferentes también cabe distinguir al sector privado: universidades, centros educativos e institutos privados, fundaciones, empresas. Muchas veces este sector y organizaciones civiles recibe fondos y realiza parte de la capacitación, generalmente mediante convenios con los ministerios de educación. Una de las dificultades es que las instituciones y programas implementados no son debidamente monitoreados respecto de los procesos de formación que imparten y de la calidad de los materiales que distribuyen, en general realizan las actividades con gran autonomía, una vez adjudicados los pliegos de las licitaciones y ganadas las convocatorias.

Ya el Reglamento de Carrera Docente de **Costa Rica** del año 1972 establece que “el Ministerio de Educación Pública impulsará directamente o mediante programas cooperativos con alguna de las universidades del país con las que exista convenio, programas de capacitación y perfeccionamiento docente, tendiente a elevar la condición profesional del personal disponible”.

La estrategia de los convenios con universidades, incluso centros del extranjero es un recurso al que los países recurren habitualmente para cubrir las necesidades de los programas y fortalecer la preparación de sus recursos humanos y formadores. De este modo, se forma en una primera cohorte a docentes que luego serán tutores de los siguientes cursos, en una especie de modalidad de “cascada”. Esta ha sido, por ejemplo, parte de la estrategia usada en **Paraguay** en algunos de los cursos de PROCEMA<sup>14</sup> (2016-2018). En ese caso se efectuaron convenios con universidades y centros reconocidos del extranjero en determinadas áreas, o en aquellas en las cuales dichas instituciones disponían de materiales desarrollados que podían adaptar. Estas instituciones formaron a un primer estamento, grupo de docentes, en general personal de los Institutos de Formación Docente, directivos, supervisores, para que luego implementen otras instancias y cursos de formación con docentes de otros niveles del sistema.

**Tabla 3: Instituciones oferentes de FDC**

PAIS	Institutos superiores	Universidades, centros de investigación	Ministerio, de educación	ONGs	Fundaciones	Empresas	Organizaciones Sindicales
<b>Argentina</b>	X	X	X	X	X	X	X
<b>Chile</b>		X	X	X	X		X
<b>Colombia</b>	x	X	X	X	X	--	--
<b>Costa Rica</b>	X	X	X		X		
<b>Cuba</b>	X	X	X	--	--	--	--
<b>Ecuador</b>	x	X	x	x	x	x	X
<b>El Salvador</b>	X	X	X	X	X	X	
<b>Guatemala</b>	--	X	X	X	x	--	--

<sup>14</sup> “Programa de Capacitación de los Educadores para el Mejoramiento de los Aprendizajes de Niños, Niñas, Jóvenes y Adultos”. Para más detalle de este programa, ver próximo apartado

<b>Panamá</b>	X	X	X	X	X	X	X
<b>Paraguay</b>	X	X	X	X	X	X	X
<b>Perú</b>	X	X	X	X	X	X	X
<b>Rep. Dominicana</b>	x	X					
<b>Uruguay</b>	X	X	X	---	X	----	----

*Fuente: Elaboración propia*

No hay prácticamente variaciones en el tipo de instituciones u organizaciones que en los distintos países ofrecen cursos, seminarios, talleres o acciones de FDC (ver Tabla 3). Aunque no es posible establecer el peso que cada institución tiene en la cantidad de programas que ofrecen o en la cobertura, cantidad de docentes que forman.

Por otra parte, la normativa muchas veces no enuncia de manera explícita todo el abanico posible de instituciones y organizaciones habilitadas, una búsqueda en Internet pone rápidamente en evidencia que las empresas, a través de sus fundaciones, por ejemplo, están presentes. Incluso en algunos países los grandes diarios y medios de comunicación ofrecen cursos y fascículos de capacitación a distancia para docentes. Además, hay alta presencia de algunas de las grandes casas editoriales de textos escolares que también realizan su circuito y propuesta en combinación con plataformas virtuales.

Las resoluciones oficiales tampoco suelen mencionar a las organizaciones gremiales y sindicales docentes o asociaciones profesionales, pero en muchos países estos también tienen su oferta y reciben fondos de los ministerios para su desarrollo o en otros casos participan de la discusión de planes y programas, además de los aspectos que hacen a las condiciones, certificaciones, etc. que afectan a los docentes en tanto trabajadores. Por lo tanto, es probable que la Tabla anterior no haya señalado todos los oferentes en cada uno de los países, ya que solo se han indicado aquellos que con seguridad se mencionan en los sitios y documentos oficiales o que localizamos en otras fuentes disponibles.

Por ejemplo, en **El Salvador** las normas explicitan como oferentes también a las instituciones extranjeras: “El Ministerio de Educación podrá reglamentar y desarrollar programas de estudios de especialización y perfeccionamiento para docentes en servicio de todos los niveles, procurando para tal efecto la colaboración de las instituciones de educación superior salvadoreñas y extranjeras, institutos de investigación u organismos estatales nacionales e internacionales, pudiendo formalizar con ellos convenios de cooperación e intercambio docente y técnico.” (Decreto N° 665, Reforma 2006, Art. 28).

En el caso de **Panamá**, la ley de educación (art. 274) faculta al Ministerio de Educación a diseñar la política de capacitación, actualización y perfeccionamiento al educador, dentro del marco de la educación permanente y de manera amplia menciona a diversas instituciones: “Por medio de mecanismos de autogestión se crearán distintas alternativas de ejecución de

esta política, con la participación de organismos internacionales, fundaciones, empresas privadas, asociaciones cívicas y demás sectores de la sociedad civil". Los distintos programas deben ser certificados por la Dirección Nacional de Formación Docente Inicial y Continua, aun las múltiples acciones implementadas por organizaciones no gubernamentales y del sector privado. Asimismo, se ha firmado una carta compromiso entre el Ministerio de Educación y todas las universidades estatales y particulares que poseen facultades de educación con el objetivo de emprender mancomunadamente actividades de perfeccionamiento destinadas a los docentes, directores y supervisores. El Ministerio destinó un 4% del presupuesto educativo 2015-2016 a la FDC.

Algunos países han avanzado en la consolidación de **organismos de regulación** y gestión de la FDC que establecen parámetros, normas de operación y estándares, capacidades o competencias, a las que los diferentes oferentes deben ajustarse.

Se destaca al respecto, **Colombia**, donde los programas de formación en servicio para que sean reconocidos y otorguen los créditos exigidos para el ingreso, y el ascenso en el Escalafón Nacional Docente (MEN, 2013) deben cumplir con los requerimientos de forma, contenido y calidad establecidos por el Comité Territorial de Formación de Docentes (CTFD), en donde deben presentarse para su registro. El Decreto 709/96 establece que los programas serán válidos como créditos si: "Son ofrecidos por las universidades u otras instituciones de educación superior, directamente por su facultad de educación o su unidad académica dedicada a la educación o, en general, a través de los demás programas académicos que en ellas se ofrezcan". En el caso de los organismos o instituciones de carácter académico y científico o dedicados a la investigación educativa legalmente reconocidos "podrán ofrecer programas de formación permanente o en servicio, previo convenio o mecanismo semejante con las instituciones de educación superior (...) para la correspondiente tutoría". Este convenio tiene como objeto que las facultades de educación sirvan de garantes de la calidad o seriedad de los programas ofrecidos por tales organismos. Por su parte las Escuelas Normales Superiores podrán ofrecer formación permanente o en servicio solamente a educadores que se desempeñan en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica primaria. Es decir la FDC de los docentes de los demás niveles debe realizarse en las universidades, facultades de educación, etc.

Otro ejemplo en el avance de este tipo de regulaciones y parámetros es la Res. 338/2018 del CFE de **Argentina**, elaborada por el Instituto Nacional de Formación Docente que define los Lineamientos Federales para el desarrollo Profesional de los Equipos Directivos y de Supervisores a los que deberán ajustarse las distintas propuestas que se presenten para estos destinatarios. No obstante, todavía no se establecieron mecanismos o procedimientos concretos a los que las propuestas se tienen que someter y sobre todo las

formas de regulación y evaluación de las ofertas privadas, de las fundaciones, ONG. Las certificaciones de la FDC y su puntaje, luego se terminan convalidando por decisiones de las juntas de clasificación que entienden en los concursos, asignación de cargos y horas docentes en cada una de las jurisdicciones del país o en paritarias de negociación con los gremios docentes de representación nacional.

Varios países autorizan los cursos y propuestas de FDC, en particular aquellas que darán puntaje, certificaciones que luego son vinculantes para el ascenso y permanencia en la carrera docente. De este modo, establecen pautas generales que las instituciones oferentes deben seguir para presentar sus propuestas y que estas sean evaluadas y aprobadas. Por ejemplo, en **Panamá** los programas deben contener:

- Fundamentación
- Objetivos generales y específicos
- Los temas
- La duración y sedes de dictado
- La metodología
- La evaluación de logros cuantitativa y cualitativa

A pesar de ser un punto mencionado en las pautas y resoluciones ministeriales de los países, todavía parece que no se ha avanzado demasiado en la concreción de los procedimientos que permiten monitorear y garantizar la calidad y pertinencia de la oferta y proceder a realizar ajustes con las instituciones oferentes responsables.

A pesar de lo que muestra la Tabla 4 el grado de regulación de la oferta de FDC es incipiente, en cuanto a los mecanismos efectivos de **evaluación de los cursos y programas**, con excepción de aquellos que forman parte de las actividades de Posgrado que se encuadran dentro de las normativas de la educación superior y que ya tienen tradición en ser evaluadas y acreditadas. Si bien las normativas instauran que los programas deberán contar con autorización de los ministerios, no existen en general procedimientos que velen por la calidad, pertinencia de los cursos sobre todo durante su implementación. Las ofertas atraviesan pautas formales de presentación en al menos 7 de los países explorados y se realiza algún tipo de seguimiento en al menos otros 6 países.

Tabla 4. Regulación de los oferentes y la oferta

País	Las instituciones de FDC son acreditadas, evaluadas	Las ofertas de FDC, se evalúan acreditan*	Las ofertas se monitorean durante su desarrollo
Argentina	--	--	De manera incipiente
Chile	X	X	X
Colombia	X	X	X
Costa Rica	s/d	s/d	--
Cuba	--	--	Si
Ecuador	X	X	X
El Salvador	--	--	--
Guatemala	--	--	--
Panamá	X	X	X
Paraguay	Si	Si	De manera incipiente
Perú	--	X	X
Rep. Dominicana	X	X	X
Uruguay	--	X	--

\*La tabla no considera la oferta de posgrado

Se destaca en la región la experiencia del SíProfe<sup>15</sup> en **Ecuador** que ha avanzado en el establecimiento de regulaciones y parámetros para las instituciones oferentes, mediante la homogeneización de pautas comunes y criterios a los que todos los programas deben ajustarse. Al respecto el documento del Sistema<sup>16</sup> menciona que su creación responde, entre otras cuestiones, a la problemática existente en el país, caracterizada por la “ausencia de estándares de calidad y lineamientos para la acreditación de los programas de formación inicial de los docentes y directivos escolares que ofrecen las universidades y los institutos pedagógicos” (pp. 10). En función de este diagnóstico el SíProfe establece que para todos los cursos que el Ministerio convenie con las Universidades oferentes de la FDC se llevarán a cabo los siguientes procedimientos de calidad.

A nivel de los instructores que dictan la formación:

- los instructores que proponen las universidades e institutos pedagógicos, los candidatos a instructores se seleccionan a través de pruebas que realiza la Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo del Ministerio.
- Una vez atravesadas dichas pruebas los tutores se forman y son evaluados en talleres, con igual número de horas que el curso que impartirán.

<sup>15</sup> Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo,

<sup>16</sup> Ministerio de Educación, Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo. Proyecto Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo (Síprofe), Año 2010-2015

- Se certifica a los instructores que aprueban el taller para que luego impartan los cursos de FDC.

A nivel de los docentes que toman y participan de los cursos:

- se requiere que estos apliquen en su aula los temas del curso.
- Los cursos se aprueban promediando una evaluación objetiva final y las calificaciones de los trabajos asignados.

El otro país que se destaca en la instauración de procedimientos de acreditación y monitoreo de la calidad de los programas de FDC es **Perú**. Al respecto el Documento de la DIFOD - MINEDU que establece los Lineamientos de Política para la Formación Docente en servicio hasta fines de 2018, avanza en la formulación de Estándares de Diseño de Acciones o Programas Formativos, con el objetivo de evaluar a los programas. Estos son los referentes de calidad dados por las características y condiciones que debe cumplir el diseño de todo programa o acción formativa para brindar una formación de calidad. De esta manera, se busca que el programa o acción formativa dirija sus procesos y acciones hacia el logro del perfil de egreso que ha planteado desarrollar.

El objetivo de dichos estándares es asegurar la calidad del diseño de las acciones y programas de formación docente en servicio a cargo del MINEDU, DRE y UGEL, ya sea que se diseñe y ejecute de manera directa o a través de terceros.

Los estándares comprenden 4 dimensiones de los programas: la justificación, el plan de estudios, la implementación y; el seguimiento y la evaluación. En cada dimensión se formulan indicadores, criterios de cumplimiento y medios de verificación que permiten evaluar la pertinencia y factibilidad de los programas y darles seguimiento a las acciones.

## 4. Formación continua y carrera docente

Todas las legislaciones y normativas sobre carrera docente establecen algún tipo de vinculación entre la realización de cursos y actividades de FDC y la carrera (ver Tabla 5). Los cursos deben ser dados por las instituciones reconocidas y los certificados deben tener las aprobaciones correspondientes.

**Tabla 5: Relaciones entre formación continua y carrera docente**

PAIS	La FDC es un requisito para ascender en la carrera docente	La FDC otorga bonificaciones salariales, premios, compensaciones
<b>Argentina</b>	X	No
<b>Chile</b>	X	X
<b>Colombia</b>	X	No
<b>Costa Rica</b>	X	--
<b>Cuba</b>	X	X
<b>Ecuador</b>	X	X
<b>El Salvador</b>	--	--
<b>Guatemala</b>	X	X
<b>Panamá</b>	X	No
<b>Paraguay</b>	X	No
<b>Perú</b>	X	X
<a href="#">Rep. Dominicana</a> [1]	No	No
<b>Uruguay</b>	X	<a href="#">No</a> [2]

Fuente: *Elaboración propia*

[1] *La carrera docente de la República Dominicana está en proceso de reforma. La tabla toma en cuenta el Decreto N°639 del año 2003.*

[2] *La FDC otorga puntaje, así como la antigüedad, el título habilitante y otros ítems.*

Por ejemplo, en **Argentina**, El artículo 69 de la Ley de Educación Nacional (2006) establece: “La formación continua será una de las dimensiones básicas para el ascenso en la carrera profesional”. El Plan Nacional de Formación Docente 2016-2021 del INFoD enuncia que “La formación continua se encuentra vinculada con la carrera docente a través del sistema de puntaje con características similares en todas las provincias (se otorga por haber participado en instancias de formación continua que cumplan ciertos requisitos), pero con algunas diferencias importantes (valor nominal del puntaje, existencia o no de topes, diferencias en valor relativo de diferentes tipos de formación, entre otras)”. A su vez, el mismo documento informa que el INFoD apoyará a las jurisdicciones en la revisión del estado de situación de la formación continua y su articulación con la carrera docente a partir del análisis de las ofertas disponibles, de las características de los agentes y de la normativa existente. “Sobre la base de estos diagnósticos, se asistirá técnicamente a los gobiernos provinciales para revisar los sistemas de puntajes, mejorar los criterios y procesos de reconocimiento de las instituciones y las ofertas que fortalezcan el entramado institucional de la

formación docente continua, tomando como antecedente la normativa vigente” (p. 17). El puntaje otorgado por la formación continua se integra al puntaje total, conformado según cada jurisdicción por diversos ítems -principalmente la antigüedad, el título habilitante.

En **Paraguay**, el Reglamento del Estatuto del Educador (Decreto 468) determina que el MEC garantizará la ejecución de programas de formación docente continua para todos los educadores del país, de carácter gratuito, con una carga mínima de cien 100 horas. Los educadores serán evaluados conforme a la naturaleza de la temática desarrollada, para acreditar las horas de formación deberán aprobar las evaluaciones correspondientes satisfactoriamente, éste es uno de los requisitos para el ascenso en la carrera del educador. A su vez se establece que el MEC impulsará programas de becas de estudios, pasantías y programas de intercambio culturales dirigidos a educadores destacados para realizar estudios de perfeccionamiento, actualización, especialización, maestrías y doctorados.

En cuanto a los vínculos entre carrera docente y formación docente continua que establecen las respectivas legislaciones y normas de los países considerados. En otros trabajos (Terigi, 2010; OREALC, 2013; Vezub, 2013) se ha insistido respecto de la necesidad de mejorar las articulaciones y los reconocimientos que las carreras y estatutos establecen en cuanto al tipo de antecedentes de capacitación como alternativa para promover el desarrollo profesional de los docentes. Se ha recomendado además la ampliación y diversificación de los estímulos ofrecidos al desarrollo profesional (Terigi, 2010; Ávalos, 2007) con la intención de que el completamiento de los trayectos formativos responda, no solo a motivaciones extrínsecas (Cf. Ávalos, 2002) basadas en el puntaje y el credencialismo, sino, a motivaciones intrínsecas, enfocadas en la mejora de la profesión, de los aprendizajes de los estudiantes, a la posibilidad de implementar procesos de innovación pedagógica, reflexión y cambio de las prácticas.

En cuanto al encuadre normativo general y que permite considerar la institucionalización que adquiere la capacitación de los educadores, se han encontrado al menos las siguientes **tres situaciones**:

- a. países que formulan normas específicas de carrera y servicio profesional docente que regulan los respectivos mecanismos de acceso / ingreso, permanencia, ascenso y retiro durante las distintas fases de la profesión; por ejemplo, Chile, Perú; Colombia.
- b. países cuyas normas fundamentales referidas a la carrera docente y procedimientos de acceso /ingreso, permanencia, ascenso y retiro durante las distintas fases de la profesión se encuentran incluidas, forman parte de las Leyes Generales de Educación; por ejemplo, Ecuador y Panamá.
- c. Países en los cuales parte de las normas fundamentales que todavía rigen el trabajo de los docentes son las mismas que las de los demás

funcionarios empleados de la administración pública, por ejemplo, Costa Rica.

Asimismo en algunos de los países en los que la carrera docente se modificó, conviven dos normas, carreras y legislaciones (Colombia, Chile, Perú), en el marco de la transición de una a otra, los nuevos docentes que ingresan al sistema público se incorporan en la nuevo sistema, los anteriores a veces tienen la opción de permanecer en la anterior o, de voluntariamente presentarse a las evaluaciones para mejorar su condición, salario y oportunidades de desarrollo profesional, entre estas el acceso a la FDC.

Algunos países de la región han reformado sus carreras docentes y avanzado en legislaciones de tipo meritocráticas, vinculando las condiciones para el ingreso, permanencia y promoción a los sistemas de evaluación de desempeño y a las certificaciones de la FDC, otorgando mayor importancia a la preparación y especialización adicional para el cumplimiento de nuevos roles y funciones asignadas -frente a a la antigüedad docente- y para acceder a los ascensos y permitir una diversificación horizontal del escalafón.

Según el estudio de Cuenca (2015) encargado por OREALC, tres países se encontraban en transición: Brasil, Chile, Colombia; mientras que México, Perú y Ecuador ya presentaban carreras de segunda generación. No obstante, la nueva Ley de Chile 20903 sancionada en 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente ya ubica a este país dentro de las carreras meritocráticas y de segunda generación (ver Tabla 1).

**Perú** ha sancionado un Marco de Buen desempeño Docente (2012) y directivo (2016) al entender que dicha herramienta permite formar para la docencia, evaluar su ejercicio de modo riguroso, reconocer el buen desempeño y las buenas prácticas de enseñanza y promover, en suma, el permanente desarrollo profesional docente. De este modo se están alineando las políticas de FDC y las evaluaciones de los cursos deben considerar dichos referenciales e indicadores de desempeño que se formulan en torno de cuatro dominios (preparación para el aprendizaje de los estudiantes; enseñanza para el aprendizaje de los estudiantes en el aula y la escuela; participación en la gestión de la escuela articulada a la comunidad; desarrollo de la profesionalidad y la identidad docente).

En este escenario se observa la siguiente tendencia que consiste en brindar beneficios y premios para el desarrollo profesional a los docentes que obtienen buenas calificaciones en las evaluaciones de desempeño docente. Liberándolos del pago de aranceles en los estudios de postgrado o asignándoles becas para efectuar pasantías y estancias de intercambio pedagógico y formación en el exterior.

En **Cuba**, por ejemplo, los docentes con mejores calificaciones en las evaluaciones de desempeño, además de recibir una bonificación y aumento salarial, tienen la oportunidad de capacitarse en cursos, licenciaturas,

doctorados y maestrías, a nivel nacional e internacional. A aquellos docentes que no lograron los resultados esperados en la evaluación final, se les da la opción de recalificarse, prepararse en las universidades pedagógicas, sin que el Estado cubano prescinda de sus funciones. También los docentes que han obtenido mayor formación y tienen por ejemplo el título de máster o doctor asumen como parte de su desempeño la coordinación de actividades de FDC contempladas en el plan de trabajo anual de su institución, municipio o provincia, en el marco de las estrategias de Superación Profesional que cada institución se haya trazado técnico y la atención metodológica al desempeño de los docentes en formación, educadores y maestros en ejercicio, mediante la asesoría y tutoría al trabajo científico de los maestros en formación y otros que se encuentren en diferentes maestrías, o a través de su incorporación en proyectos de investigación que se desarrollen en su institución o en la Universidad de Ciencias Pedagógicas.

**Chile** por ejemplo reserva a los docentes que obtienen las mejores calificaciones el otorgamiento de lo que denomina la “excelencia pedagógica”, además de la bonificación salarial anual, que implica esta certificación, la credencial habilita a cumplir funciones dentro de determinadas líneas y programas de FDC, por ejemplo ser mentor, tutor de docentes noveles, participar de la Red Maestro de Maestros y acceder a los concursos y Proyectos de Participación Activa que consisten en compartir y transmitir sus experiencias pedagógicas a otros docentes y escuelas en modalidades de taller y formación en servicio.

Una segunda tendencia es estrechar el vínculo entre la carrera docente, los requisitos para el ingreso, ascenso a nuevos cargos o funciones, la promoción con las acciones, programas y contenidos de la FDC.

Las alternativas seguidas por los países parecen todavía acotadas o tener todavía margen para continuar diversificándose, si se consideran algunas de las propuestas efectuadas por los especialistas más adelante (ver Capítulo 6). En este sentido, las estrategias más renovadas -o que al menos se distancian del puntaje- se han dirigido hacia:

- La asignación de nuevas funciones a los docentes con mayor formación (Chile, Ecuador)
- El establecimiento de planes de mejora profesional situados
- El otorgamiento de becas para la realización de estudios de posgrado o pasantías en sistemas educativos del extranjero o en otras unidades educativas del país para el intercambio y transmisión de las experiencias y saber pedagógico (Colombia).

## 5. Programas de Formación Continua Nacionales

En todos los países existe gran diversidad de programas, de modalidades y de formas de organizar la FDC. La mayoría implementa varios programas y acciones de manera simultánea pero no siempre articulada. Cierta preocupación e intención de articulación de las distintas acciones formativas, se observa en los países que poseen Planes Nacionales de FDC. Estos planes definen por ejemplo las áreas o prioridades estratégicas, los objetivos generales y los enfoques o modelos de formación que deberán asumir cada programa o líneas de acción, los tipos de acciones o las modalidades formativas, entre otros aspectos.

Varios países aun los que tienen formas de gobierno unitario han optado en el caso de la FDC por descentralizar en parte las competencias, delegando de la gestión de la política de FDC a las unidades educativas descentralizadas, como el caso de **Perú** mediante las UGEL (Unidades de Gestión Educativa Local), o de **Panamá** que posee a nivel regional, en cada una de las 13 regiones educativas del país, un Comité Regional de Formación y Desarrollo Profesional Integral; junto con centros de Capacitación Regionales, ya mencionados. Además, a nivel distrital y circuito también se forman comités de organización que colaboran con los Centros de Formación y proveen seguimiento y asesoría para el desarrollo profesional integral; existen Microcentros y otros de producción de materiales didácticos que apoyan el desarrollo profesional de los docentes y de las instituciones.

**Colombia** tiene un “Subsistema de Formación en Servicio” que además planificar los programas nacionales y centralizados que desarrolla el Ministerio en colaboración con las Secretarías de Educación del país, coordina y promueve la labor de las Entidades Territoriales Certificadas. Gran parte de la FDC del país se planifica de manera descentralizada en este nivel de gestión, mediante una serie de protocolos y guías específicas. Estas han sido diseñadas con bastante detalle, con el objetivo de homogeneizar parámetros y componentes de los programas y dar coherencia, consistencia y calidad a las propuestas de las entidades. Los “Comités Territoriales de Formación Docente” entienden en la discusión, puesta en agenda de las áreas prioritarias y planeamiento de las acciones, sus destinatarios y modalidades en sus respectivos territorios y velan por la calidad de los programas ofrecidos, efectuando su seguimiento.

En varios países existen Planes Nacionales o Programas de FDC de gran envergadura, que integran líneas de acción y formaciones para los docentes de los distintos niveles, modalidades y agentes del sistema educativo. Por ejemplo, **Paraguay** se encuentra implementando el PROCEMA desde el año 2016, con el objetivo de mejorar los resultados de aprendizaje de niños, niñas, jóvenes y adultos a nivel nacional a través de la formación integral y la capacitación de los docentes y gestores educativos de los diferentes niveles y

modalidades del sector oficial para perfeccionar su desempeño. El Programa incluye cursos, especialidades a equipos directivos, supervisores equipos técnicos de las direcciones de educación regionales, a docentes de los tres niveles, de educación indígena, de adultos, de modalidad técnica, etc.

**Costa Rica** elaboró el Plan Nacional de Formación Permanente 2016-2018, ACTUALIZÁNDONOS, que establece 5 áreas temáticas prioritarias para la formación permanente de los docentes del servicio público: (i) transformación curricular, (ii) equidad e inclusión social digital; (iii) ciudadanía planetaria e identidad nacional; (iv) desarrollo sostenible; (v) gestión institucional. A su vez, los objetivos de este Plan Nacional se agrupan en tres: prácticas docentes; gestión de centros; y gestión pública educativa. El Plan formula los siguientes principios para las acciones formativas a desarrollar: compromiso con la sociedad; humanismo y ciudadanía; vinculación con el entorno; trabajo en equipo, colaborativo y en red; aprendizaje permanente con sentido de pertenencia y de relevancia.

**Argentina** cuenta con el Programa Nacional de Formación Permanente desde el año 2013, actualmente se han fijado las Líneas de Acción y realizado reformulaciones conceptuales y operativas para el periodo 2017-2021. El PNFP o “Nuestra Escuela” es un plan universal, gratuito y en servicio destinado a todas las instituciones de educación obligatoria e institutos de educación superior que posee dos grandes modalidades, la formación docente situada que se realiza en las escuelas, a través de jornadas institucionales, ateneos didácticos, círculos de directores, etc. y la formación docente especializada, mediante cursos y talleres fuera de las instituciones, la mayoría virtuales, disponibles on line. El Programa está destinado a docentes y directivos de todos los niveles del sector público y privado, la formación hace foco en la comprensión lectora y la escritura, la resolución de problemas de matemática y el uso activo de conceptos y modelos de las ciencias naturales y sociales.

El nivel de formulación, de definiciones y tipo de elementos de los planes nacionales de FDC es variado, por lo que es preciso continuar su estudio en detalle y profundidad. Hay países con planes que avanzan en regulaciones precisas, mientras que otros formulan solo objetivos, principios de carácter más general y grandes líneas.

El análisis de los **destinatarios** permite apreciar que predominan los programas dirigidos a los docentes de aula y que un mismo curso sea para múltiples destinatarios, por ejemplo, docentes, equipos directivos, coordinadores o supervisores / inspectores. En general la distinción que se realiza sobre los destinatarios (agentes del sistema que es preciso formar) es el nivel educativo en el que se desempeñan, es decir, si se trata de docentes de nivel inicial o infantil, de primaria, de secundaria, de básica (según las estructuras y denominaciones de cada sistema) y las especialidades o modalidades (docentes de adultos, de educación técnica, profesores de matemática, etc.).

En cuanto a los niveles educativos de los destinatarios, los programas y líneas de acción que tienen mayor desarrollo o presencia son para *docentes de nivel primario*, si se compara con la cantidad de acciones destinadas a profesores de educación secundaria, nivel medio o bachillerato. Esto puede vincularse a la priorización de la cobertura en primaria, pero posiblemente obedece a varios factores que dificultan y tornan más costosa la planificación e implementación de la FDC en la educación media o secundaria superior.

Entre estos, podemos mencionar, en primer lugar, la mayor especialización disciplinar de dicho nivel, que requiere una mayor diversificación de las propuestas y opciones de formación, considerando cada asignatura del currículo escolar. Vinculado a lo anterior, segundo, el clásico “currículum puzle” y enciclopedista que todavía estructura muchos de planes de estudio de la región y los currículum de la formación docente inicial en fueron formados los profesores, impone un obstáculo a programas de formación más interdisciplinarios u organizados en áreas o mediante problemas pedagógicos. Además, la socialización y la cultura profesional de los docentes de la escuela media o secundaria, junto con las condiciones del puesto de trabajo (nombramientos por horas docentes y pertenencia a múltiples instituciones), también dificulta la realización de propuestas formativas colectivas que no estén centradas en las disciplinas. Tercero, los docentes suelen demandar formación específica en sus disciplinas, desestiman el aporte de la formación pedagógica y didáctica, a pesar de que muchas de las dificultades que encuentran obedecen a problemas pedagógicos, sociales y culturales, que requieren revisarse desde una perspectiva institucional e integral, no necesariamente privativa de cada materia. Por último, las didácticas específicas han mostrado que se requiere de la construcción de estrategias específicas en función de cada objeto, pero no siempre existen una cantidad suficiente de capacitadores para todas las disciplinas. Lo anterior constituyen algunos de los obstáculos que debe encarar el desarrollo profesional de los profesores de media.

Algunos programas focalizan en docentes que trabajan en poblaciones de contextos críticos, de mayor rezago educativo, instituciones con indicadores o bajos resultados en las evaluaciones nacionales de aprendizajes. En estos casos se trata de priorizar a estos grupos de escuelas y educadores, con el propósito de alcanzar mayor equidad e igualdad en los sistemas y logros académicos, mejorando las experiencias y los aprendizajes mediante la capacitación de los directores y equipos docentes de estas instituciones de mayor vulnerabilidad, apuntando a la renovación de las estrategias de enseñanza y apoyar la tarea docente en contextos de dificultad y/o de aislamiento, como es el caso de las escuelas rurales.

El PAEPU (Programa de Apoyo a la Mejora de la Calidad de la Educación Inicial y Primaria) de **Uruguay** surgió en 1998 para capacitar y apoyar a los docentes de las Escuelas de Tiempo Completo del nivel inicial y primario que

desarrollaban una oferta pedagógica y organizativa diferente, con la intención de proporcionar un espacio de formación y reflexión sobre sus prácticas; posteriormente se extendió a todas las Escuelas de Contexto Sociocultural Crítico y sus modalidades de formación (un equipo por área que va a las escuelas a trabajar de manera situada) sirvieron como campo de experimentación que luego se extendieron a otros programas.

El programa Todos a Aprender en **Colombia**, comenzó en el año 2013 con el objetivo de mejorar los aprendizajes de los estudiantes de básica primaria en las áreas de lenguaje y matemáticas en establecimientos educativos que tenían desempeño insuficiente, mediante una estrategia que capacita primero a los docentes que se convertirán en tutores pares más experimentados, que concurren luego a formar a sus colegas en sus escuelas / lugares de trabajo para que éstos renueven los materiales y estrategias pedagógicas con las que trabajan, sean capaces de generar un buen clima y ambiente de aprendizaje con sus alumnos, elevando los resultados académicos.

La información pública a la que se accedió en los trece países mapeados no arroja demasiada presencia de programas destinados a docentes de nivel inicial o educación infantil. Esto no significa que no tengan lugar, pero posiblemente su envergadura y alcance es más limitado que los destinados a los otros niveles. Se pueden mencionar el caso de **Costa Rica** que define 4 áreas temáticas prioritarias para el desarrollo de los planes de FDC, una de estas es Primera Infancia.

De manera creciente se observa la siguiente tendencia: varios países implementan además de programas destinados a docentes de aula, otros para la formación de directores y para brindar apoyo durante el primer tramo de la inserción profesional, mediante los denominados programas de **inducción a docentes noveles**.

Esta es una tendencia que ha crecido en la última década, existen políticas, programas de diverso alcance y envergadura para acompañar a los docentes noveles en sus primeros desempeños, la Tabla 6 muestra los cinco países que tienen este tipo de programas vigentes y los que preparan para la función directiva mediante diferentes diplomados, especializaciones o trayectos. En algunos otros países se ofrecen cursos aislados, talleres o distintos seminarios para la función directiva, pero estos no forman parte de un programa completo articulado, ni de una política integral. El cuadro muestra solo las iniciativas del primer tipo que consideramos como programas.

**Tabla 6: Países con Programas vigentes de FDC destinadas a Directores y Docentes Noveles**

PAIS	Programa de formación de equipos Directivos	Programa de Noveles Docentes*
Argentina	X	---
Chile	X	X
Colombia	X	---
Costa Rica	---	---
Cuba	X	X
Ecuador	X	X
El Salvador	---	---
Guatemala	--	---
Panamá	X	---
Paraguay	---	---
Perú	X	X
Rep. Dominicana	---	X
Uruguay		

*\* Algunos países han desarrollado experiencias piloto de acompañamiento a noveles docentes, pero estas se han discontinuado y no se han sostenido por eso no figuran en la Tabla (por ej. Argentina, Colombia)*

Varios de los programas de inducción o acompañamiento a nuevos docentes o a docentes de primer ingreso se introdujeron con la sanción de las nuevas carreras docentes en algunos países de la región, aunque estos se desarrollan con propósitos, modelos y características variables que hemos documentados en otros trabajos (Vezub, 2011; Boerr Romero, 2010). En algunos casos se trata de programas voluntarios (Chile), en otros son obligatorios y constituyen parte de los derechos y condiciones de acceso a los cargos definidos en las carreras docentes (Ecuador, Perú).

Además de los programas que tienen como destinatario de la formación a los directores, varios países destacan el papel de éstos en el desarrollo profesional de sus equipos docentes. En algunos países tienen el rol de avalar y/ proponer los planes de desarrollo o superación profesional de su personal, en el marco de las calificaciones que estos obtienen en las evaluaciones de desempeño docente. Por ejemplo, en **Cuba** una de las vías que tienen los docentes para su formación permanente es la “autosuperación” que realizan “en servicio”. Para ello cada educador, a partir de la evaluación de desempeño, elabora un plan de desarrollo individual que organiza el estudio y la consulta de materiales científico-técnicos y pedagógico-metodológicos según las necesidades personales detectadas. El director es el máximo responsable de evaluar al personal docente de su centro y dar seguimiento a estos planes, para la confección de los certificados de evaluación, que deviene en los Planes de

desarrollo, crea comisiones de trabajo con los subdirectores y jefes de departamentos y ciclos.

De modo similar, **Chile** lleva adelante una estrategia denominada “Planes Locales de Formación para el Desarrollo Profesional” en la cual el equipo directivo, tiene a cargo diseñar los planes e implementarlos en el marco de los Planes de Mejoramiento Educativo, de conformidad con los Proyectos Educativos Institucionales de los establecimientos. El desarrollo de los Planes Locales implica un proceso en el cual los docentes, en equipo e individualmente, prepara el trabajo en el aula, reflexionan sobre su práctica y la evaluación y reciben retroalimentación para la mejora de esa práctica, en función de las características de los estudiantes y de los resultados de su desempeño profesional. Para llevar a cabo esta labor los equipos directivos pueden contar con la colaboración de los docentes mentores de la escuela, consultar a los coordinadores que desempeñen la función técnico-pedagógica y asesorarse con el Consejo de Profesores. Desde el año 2017 el Sistema de Desarrollo Profesional Docente debe garantizar que progresivamente todos los docentes municipales y particulares subvencionados, cuenten con tiempo no lectivo destinado a la preparación de clases, la evaluación de aprendizajes, así como con otras actividades pedagógicas relevantes para el establecimiento.

Por último, **las modalidades, modelos** y formas de organizar la FDC son múltiples, muchas han sido documentadas en otros trabajos (Calvo, 2014; Ávalos, 2007, 2007b; Vezub, 2011b). Las modalidades alternan entre lo presencial y lo virtual, con una tendencia a combinar un mayor número de horas virtuales que se complementan con algunos encuentros presenciales, generalmente de carácter más masivo. Los dispositivos de formación y desarrollo profesional docente cubren un abanico amplio, que constituye un continuum de formas más estructuradas transmisivas y alejadas de las escuelas, hasta otras más flexibles, situadas en la reflexión de las prácticas, en el trabajo de enseñanza mediante la experimentación y puesta a prueba de unidades o secuencias didácticas y materiales educativos innovadores.

En este amplio espectro de recursos y modalidades de formación, de las clásicas e históricas hasta las más novedosas basadas en el aprendizaje colaborativo y en la formación centrada en la escuela se ha encontrado, por ejemplo:

- Cursos y seminarios
- Talleres
- Jornadas institucionales
- Especializaciones y segundas titulaciones
- Formación de posgrado
- Grupos de interaprendizaje
- Círculos de directores
- Ateneos didácticos
- Redes de maestros y de instituciones (comunidades de práctica)

- Pasantías, viajes de estudio y visitas a otras instituciones del país o del extranjero
- Tutorías, apoyo entre pares, acompañamiento en el aula
- Formación en la escuela con un tutor / capacitador formado
- Congresos o encuentros pedagógicos regionales o nacionales
- Postulación de proyectos de innovación pedagógica

Asimismo, estas distintas modalidades se combinan con la utilización de plataformas o line y aulas virtuales que generan el intercambio entre los docentes, acceso a nuevos materiales educativos y permite ampliar la participación en el debate pedagógico de los docentes, mediante la utilización de foros, video conferencias, transmitidas en streaming, etc.

## Consideraciones finales

A continuación, se retoman las evidencias y los datos analizados, con el propósito de mapear algunos escenarios referidos a las políticas de formación docente continua en América Latina, en particular interesa detenernos en:

- los indicadores, avances y estrategias desplegadas en términos del proceso de institucionalización de la formación continua;
- las formas de planificar las políticas, de regular los programas y la oferta;
- los tipos de instituciones y de organismos que se crean para la FDC;
- los vacíos y desafíos pendientes en la materia.

Con diversos términos y denominaciones que ponen en evidencia las épocas en que han sido sancionadas, todas las leyes nacionales de educación mencionan a la formación continua de los docentes como un elemento a promover para mejorar y elevar la calidad de la educación brindada. Se encuentran desde los términos más antiguos utilizados (“adiestramiento”), pasando por los de “capacitación” o “actualización”, propios de los años setenta, el de “perfeccionamiento” docente de uso extendido en la década del ochenta, hasta llegar a las legislaciones más actuales que utilizan la noción de “desarrollo profesional” docente.

La presencia de la formación continua en leyes nacionales que datan del año 1957 (Costa Rica) hasta el año 2012 (El Salvador) en los países de América Latina, evidencia una preocupación temprana por el desarrollo y actualización de los educadores en la región. No obstante, no ha sido hasta la década del noventa que empieza a institucionalizarse y a existir organismos con recursos específicos y, recién hacia la década del 2000 surge un cuerpo normativo específico.

Los distintos países establecen que es obligación de los ministerios de educación velar o garantizar la cobertura de planes y programas de formación en servicio para el mejoramiento y la superación profesional de los docentes. El

análisis de las **legislaciones sobre las carreras** docentes es dispar en la región, y aunque no ha sido objeto de este estudio, los años de formulación de dichas normas, muestran que éstas no son consecuencia inmediata de la actualización de las leyes generales de educación ocurridas en los países. Es interesante destacar que el mapa es dispar: si se toma como punto de partida el año de sanción de las Leyes Generales de Educación, los países con nuevas leyes magisteriales -Colombia y Perú, por ejemplo- demoraron entre 8 y 9 años más en promulgarse, o 6 años en el caso de El Salvador (ver Tabla 1). Lo señalado probablemente pone de manifiesto la controvertida, conflictiva y difícil negociación que suele envolver a la transformación de las normas que regulan el ingreso a la profesión y el trabajo de los docentes.

En este estudio hemos tomado como uno de los indicadores de la **institucionalización de la FDC** la formulación de **lineamientos y marcos regulatorios propios** de la FDC. De los 13 países, hay 5 que todavía no cuentan con este tipo de normas o documentos orientadores (Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Paraguay); lo cual no significa que no posean programas o iniciativas importantes en la materia. Se destaca además que el carácter y contenido de estas normas específicas que rigen las políticas y oferta de la FDC es sumamente variable en cada país. Algunos presentan documentos extensos que detallan los distintos componentes que deberán incluir los programas de la capacitación, mientras que otros son una enunciación de objetivos, principios, enfoques y criterios generales, niveles de gobierno involucrados, etc.

Como se ha puesto en evidencia en las secciones precedentes, las estrategias de política adoptadas para responder a las problemáticas de la FDC son variadas. Dicha variabilidad convive además con una gran **dispersión de instituciones y oferentes**. Se observa a su vez que los ministerios de educación u organismos desconcentrados que entienden en la materia, realizan convenios con universidades para la implementación de las acciones. Lo que plantea la problemática de la calidad, pertinencia y seguimiento de las acciones para la política educativa y el desarrollo profesional de los docentes.

Al respecto, muy pocos países han avanzado en la **acreditación de programas** y en normas más precisas que permitan regular y evaluar la calidad, relevancia y pertinencia de los contenidos y acciones que se implementan. Se destacan los casos de *Chile, Perú y Ecuador*. Estos últimos han definido parámetros de calidad para las instituciones oferentes, referenciales de competencias y capacidades del desempeño docente y directivo que a su vez se utilizan para orientar los programas y contenidos de la FDC. El Ministerio de Educación de *Ecuador* a través del SíProfe, se hizo cargo de formar a los capacitadores que las universidades contrataban luego para la ejecución de las acciones, éstos al finalizar debían aprobar el curso, es decir que la formación se convirtió en una especie de certificación para que cumplan con su función avalada por el Ministerio.

Por su parte el caso de *Perú* resulta paradigmático de las políticas que alinean los estándares o marcos de buen desempeño docente con los programas de FDC. Los documentos de la FDC de Perú conciben que su propósito es el desarrollo de competencias profesionales docentes contenidas en el Marco de Buen Desempeño Docente y Directivo y que las acciones formativas se tienen que desarrollar en base al enfoque por competencias sustentado para toda la formación y el sistema educativo. En esta intencionalidad de articular la oferta y el modelo de la formación en servicio con el marco de buen desempeño, el Ministerio está avanzando en la formulación de *Estándares de Diseño de Acciones o Programas Formativos*, entendidos como los referentes de calidad y condiciones que debe cumplir los programas o acciones formativas para dirigir sus acciones hacia el perfil de egreso que se ha planteado.

Por otra parte, se ha observado que en los marcos normativos generalmente las **organizaciones gremiales o las empresas privadas y fundaciones** no se mencionan explícitamente entre los oferentes. No obstante, en varios casos este tipo de entidades tienen una oferta importante, que se encuentra escasamente regulada, particularmente, en el caso de las empresas y fundaciones.

En este sentido la importancia creciente que los gobiernos y Estados atribuyen a la FDC ya sea en el marco de las políticas generales de mejoramiento de la calidad educativa y profesionalización del cuerpo docente, o en el contexto de reformas específicas de los niveles educativos o, al avanzar en innovaciones en determinadas áreas de los sistemas (las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, las políticas de género o de inclusión e integración educativa, convivencia, etc.) también genera el crecimiento del **sector privado** en el campo de la FDC. Este se produce de manera rápida y no siempre regulada, diversas empresas, fundaciones -no siempre instituciones educativas- ofrecen cursos de formación en las nuevas áreas, roles y funciones requeridas por los sistemas.

Uno de los aspectos con poca información y escasamente regulados en las legislaciones, es la referida al **arancelamiento** de los cursos y acciones. En general los programas nacionales son de carácter gratuito, pero junto a esta oferta, existen otros seminarios, talleres, especializaciones implementados también por instituciones públicas que son aranceladas<sup>17</sup>. A pesar de que las legislaciones nacionales de educación y las de carrera docente en particular, establecen que la actualización, el perfeccionamiento y desarrollo profesional es un derecho de los docentes, todavía es una deuda pendiente en muchos países el acceso a formación permanente gratuita y de calidad. Particularmente en las zonas del interior del país, más alejadas de las grandes ciudades con menor presencia de universidades e instituciones de educación superior.

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, lo mencionado sucede en el caso de la Universidad Nacional de Educación de Ecuador cuyas ofertas de cursos destinadas a los docentes del sistema son aranceladas.

La creación de **organismos o institutos específicos** con funciones de planificación y coordinación de las políticas, programas, prioridades de FDC, constituidos generalmente como organismos desconcentrados adscriptos a los ministerios, es otra de las estrategias que se observa en 5 de los países relevados. Las funciones y modalidades asignadas a estos organismos son variables, pero todos entienden en la planificación de la oferta y rectoría de los programas nacionales, fijación de prioridades y elaboración de normas técnicas y administrativas. En general estos Institutos Nacionales implementan de manera directa o, mediante convenios con universidades, fundaciones u organismos de cooperación parte de las acciones y de la oferta. Producen y elaboran materiales y recursos, a veces forman tutores / capacitadores en el marco de determinados programas que luego implementan los cursos y las modalidades de formación aprendidas en diversas sedes y localidades del país.

Estos organismos o institutos nacionales de FDC tienen en general, un área de **investigación**. Sobre este aspecto hay que continuar profundizando en próximos estudios ya que este tipo de actividades parecen tener menor desarrollo que las acciones y programas de FDC. Por el momento, no parece haber demasiada producción de conocimiento acumulada en los organismos creados y las investigaciones parecen ser de temas generales de la educación, más que sobre la problemática de la formación docente o el desarrollo profesional en particular.

La creación de **centros de recursos** para la planificación y ejecución territorial de la formación continua es otra de las estrategias seguidas por los países de la Latinoamérica; aunque no es algo enteramente nuevo, ya que existen antecedentes de este tipo de centros de maestros o de innovación por lo menos desde la década del setenta. Estos centros de recursos, generalmente regionales o municipales, se han creado o reorientado sus funciones con el objetivo de apoyar a las instituciones y brindar modalidades de formación de carácter más situados que contemplen necesidades de determinadas escuelas y asistencias técnicas, acompañamiento entre pares y tutorías. Además, se constituyen como centros de recursos multimediales, dotados con tecnologías digitales para que los docentes puedan conectarse a internet, realizar cursos en línea, bajar recursos de la red, o aprender a generar sus propios materiales multimediales.

Uno de los problemas y características históricas en la **planificación** e implementación de la oferta de la FDC es la multiplicidad de agencias y de niveles de gobierno involucrados, nacionales, provinciales o estatales y municipales (Vezub, 2007). La categorización de Ávalos (2007b) sobre la cuestión, permite aproximarnos al análisis de las agencias que intervienen en la planificación de las políticas y de la oferta. Sin embargo, las fuentes disponibles en los 13 países relevados muestran un mapa más complejo y superpuesto que el señalado por la autora hace algunos años, ya que no se observa un modelo único en la planificación y el gobierno de la formación continua. Al contrario,

encontramos una convivencia de las tres modalidades de planificación de la política, es decir, conviven:

- actividades de FDC centralizadas por los gobiernos y ministerios y agencias nacionales;
- políticas y programas descentralizados, decididos y gestionados por los gobiernos estatales, intermedios o locales y;
- acciones de formación realizadas de manera directa por las instituciones, tanto públicas como privadas.

Una de las estrategias frecuentes es el diseño de Programas de gran alcance y cobertura que se planifican y financian con presupuesto nacional, pero se ejecutan con ciertos niveles de desconcentración. Esto convive con otras acciones que no han sido mapeadas en este estudio -debido a las decisiones metodológicas mencionadas- correspondientes a los niveles jurisdiccionales provinciales, departamentales, distritales o locales. En general en todos los países hay planificación centralizada y ejecución descentralizada de algunos componentes de los programas, en los que se termina de adaptar y contextualizar al territorio parte de los dispositivos o los aspectos operativos de la formación.

Por último, hemos relevado programas que se fundan en el **aprendizaje colaborativo** y entre pares, en la reflexión de las prácticas y en la formación situada. Estos modelos de la formación en servicio se fundamentan en la mayor contextualización, diversidad y heterogeneidad de acciones, en la singularidad del trabajo docente, de los grupos y en las realidades a las que este se enfrenta. Sin embargo, las acciones y programas se despliegan en un contexto en el cual se identifican políticas que buscan una mayor regulación, estandarización y homogeneización de la formación, de los desempeños esperados. Aspectos que varios países han concretado mediante las denominadas carreras docentes meritocráticas o de segunda generación (Cuenta, 2015; Fumagalli, 2018) que, fijan una serie de escalafones y nuevas áreas de desempeño y desarrollo profesional asociadas a las evaluaciones periódicas de desempeño.

## A modo de cierre, los desafíos

A partir de las iniciativas identificadas en la región de América Latina, el trabajo muestra por una parte, procesos que han comenzado a desarrollarse, pero que es preciso profundizar; y por otra, una serie de vacancias o aspectos que todavía no han sido considerados en las políticas de los países examinados.

Comenzando por lo segundo, la formación de los tutores o capacitadores es una de estas áreas de vacancia. Su incorporación en la carrera docente y en los sistemas magisteriales es una tarea pendiente que todavía no parece estar en consideración de los ministerios y de las políticas. Si se avanza en la

institucionalización de la FDC y se la entiende como una política educativa clave, sería necesario consolidar un cuerpo de formadores, tutores o capacitadores altamente cualificado, distribuido de manera regional y/o local, que tenga base en los centros de formación, de recursos o en los organismos de FDC, o en las instituciones públicas oferentes. Dichos tutores deben ser formados para atender las demandas cambiantes de la agenda del desarrollo profesional de los docentes y cubrir las necesidades de formación de los distintos niveles, modalidades del sistema, contextos de desempeño y trayectorias docentes.

Otros dos aspectos que los gobiernos deben desarrollar son la investigación o consolidación de las áreas específicas en los organismos de FDC creados; por un lado, y la instalación de sistemas de información sobre la FDC, por el otro. Estos sistemas podrían generar datos para planificar la oferta de modo adecuado, identificar necesidades de formación, organizar los recursos humanos, movilizar tutores, elaborar estados de situación y diagnósticos sobre la problemática y dar seguimiento a las políticas. En cuanto a la investigación a pesar de existir en algunos casos áreas en los institutos de planificación que entienden en la política, resta explorar cuáles son exactamente los objetos y problemas de conocimiento que abordan, y de qué modo se vinculan y aportan al estudio de la FDC y de la formación inicial, a la planificación del desarrollo profesional de los docentes o si refieren a temas de la enseñanza y de la educación en general.

En cuanto a el primero, los desafíos referidos a los aspectos que las políticas deberían profundizar, se encuentra la diversificación de las ofertas y programas de formación para atender las trayectorias de desarrollo profesional de los docentes. Los programas solo distinguen a los destinatarios por nivel educativo, modalidad y especialidad en el caso de la educación media. Y en su mayoría recortan los grandes perfiles de las carreras docentes (frente a alumnos, equipos directivos y supervisores). Países con nuevas carreras que establecen diversas rutas profesionales y trayectos de formación para las nuevas funciones (Ecuador y Perú) muestran una que dichas opciones, rutas o tramos todavía no están habilitados, es decir no hay programas de formación y desarrollo profesional para los nuevos tramos o rutas profesionales. La única etapa de la trayectoria considerada, que cuenta con políticas y programas específicos es la de docentes noveles, presente en 5 países de la región.

Otro factor que requiere ser mejorado se deriva de la incipiente regulación de la FDC. En este punto es preciso garantizar programas de calidad y pertinentes para todos los docentes, accesibles y gratuitos y regular la numerosa oferta del sector privado.

Finalmente, el Estudio ha mostrado que las normas y documentos específicos sobre la formación continua en la región son muy variadas y presentan gran heterogeneidad en cuanto a su nivel de desagregación o detalle, los aspectos que contemplan y regulan. En consecuencia, un estudio específico y en mayor

detalle de dichas normas es un desafío pendiente para avanzar en la consolidación de la información y el conocimiento de las políticas regionales.

## Referencias

Ávalos, Beatrice (2002). La Formación Docente Continua en Chile. Desarrollo, logros y limitaciones. En: AAVV. *Formación docente: un aporte a la discusión. La experiencia de algunos países*. UNESCO – OREALC: Santiago.

Ávalos, Beatrice (2007). “El desarrollo profesional continuo de los docentes: lo que nos dice la experiencia internacional y de la región latinoamericana”. *Pensamiento Educativo*, Vol. 41, N°2, 77-99.

Ávalos, Beatrice (2007b). Formación docente continua y factores asociados a la política educativa en América Latina y el Caribe. Informe preparado para el Diálogo Regional de Política Banco Interamericano de Desarrollo, septiembre de 2007.

Boerr Romero, I. Editora (2010). Acompañar los primeros pasos de los docentes. La construcción de una política de inserción al ejercicio profesional. OEI, Metas 2021. Chile, Santillana.

Bolívar, Antonio (2006). La formación inicial del profesorado y el desarrollo de las instituciones de formación, en, Escudero, J. M. y Gómez, A. L. *La formación del profesorado y la mejora de la educación. Políticas y prácticas*. Barcelona: Octaedro.

Bullough, Robert (2000). Convertirse en profesor: la persona y la localización social de la formación del profesorado, en: Biddle, B., Good, T. y Goodson, I. *La enseñanza y los profesores, I La profesión de enseñar*. Barcelona: Paidós.

Calvo, Gloria (2014). Desarrollo profesional docente: el aprendizaje profesional colaborativo, en, *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual Santiago*, 111-143. OREALC, UNESCO.

Camargo Abello, Marina; Calvo, Gloria y otros (2004). “Las necesidades de formación permanente del docente”. *Educación y Sociedad*, Vol. 7, 79-112. Universidad de la Sabana, Colombia.

<http://educacionyeducadores.unisabana.edu.co/index.php/eye/article/view/550/643>

Cochran-Smith, Marilyn y Lytle, Susan (2003). Más allá de la certidumbre: adoptar una actitud indagadora sobre la práctica, en, Lieberman, Ann y Miller, Lynne (eds.) *La indagación como base de la formación del profesorado y la mejora de la educación*. Barcelona: Octaedro.

Cuenca, Ricardo (2015). *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Santiago: OREALC – UNESCO.

Fumagalli, Laura (coord.) 2018. *Carreras profesionales docentes: los casos de Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú*. París: IIPE – UNESCO.

Ingvarson, Lawrence, Marion Meiers y Adrián Bebáis. (2005). "Factors affecting the impact of professional development programs on teachers' knowledge, practice, student outcomes & efficacy". *Education Policy Analysis Archives*, vol.13, n.10, 1-20.

Mancebo, Ester. (2010). *Políticas de profesionalización docente y de inclusión educativa en el Uruguay del SXXI: un modelo para armar*. III Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo, 2 y 3 de agosto de 2010.

OREALC (2013). *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile.

Perazza, Roxana (2014). Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del MERCOSUR. Buenos Aires: Editorial Teseo – OEI.

Putnam, Ralph & Borko, Hilda (2000). El aprendizaje del profesor: implicaciones de las nuevas perspectivas de la cognición, en Biddle, B., Good, T. y Goodson, I. *La enseñanza y los profesores, I La profesión de enseñar*. Barcelona: Paidós.

Salgado Peña, R. (2006). *La Formación docente en la región: de las normales a las universidades*. IESALC, Caracas.

Serra, Juan Carlos (2004). *El campo de la capacitación docente. Políticas y tensiones en el desarrollo profesional*. Buenos Aires: FLACSO – Miño y Dávila.

Terigi, Flavia. (2010). *Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina*. Documento de Trabajo N°50. Santiago de Chile, PREAL.

Vaillant, Denise (2013). Formación inicial del profesorado en América Latina: dilemas centrales y perspectivas. *Revista Española de Educación Comparada*, 22, 185-206.

Vaillant, Denise y Cardoso, Lourdes (2016). "Desarrollo profesional docente: entre la proliferación conceptual y la escasa incidencia en la práctica de aula". *Cuaderno de Pedagogía Universitaria*, Vol. 13 / N°26, 5-14. República Dominicana.

Vezub, Lea (2004). "Las trayectorias de desarrollo profesional docente. Algunos conceptos para su abordaje". *Revista del IIICE*, N° 22, 3-12. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Vezub, Lea (2007). La formación y el desarrollo profesional docente frente a los nuevos desafíos de la escolaridad. *Profesorado. Revista de Currículum y formación del Profesorado*, N°11, (1), Universidad de Granada.

<http://www.ugr.es/~recfpro/rev111ART2.pdf>

Vezub, Lea (2009). Notas para pensar una genealogía de la formación permanente del profesorado en la Argentina. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* Vol. XIV, N°42, 911 -

937. <http://www.comie.org.mx/v1/revista/visualizador.php?articulo=ART42015&criterio=http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v14/n042/pdf/42015.pdf>

Vezub, Lea (2010). *El desarrollo profesional docente centrado en la escuela. Concepciones, políticas y experiencias*. IIPE – UNESCO, Buenos Aires.

Vezub, L. 2011. *Las políticas y programas de acompañamiento pedagógico como estrategia de desarrollo profesional docente. El caso de los programas de mentoría a docentes principiantes*. *Revista del IIICE*, N°30, 103-124. Universidad de Buenos Aires.

<http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/iice/article/view/149>

Vezub, Lea. (2013). *Hacia una pedagogía del Desarrollo profesional Docente. Modelos de formación continua y necesidades formativas de los profesores*. *Revista Páginas de Educación*, Vol. 6, Núm. 1, 97-124. Montevideo.

[http://paginasdeeducacion.ucu.edu.uy/inicio/item/43-pags\\_edu6.html](http://paginasdeeducacion.ucu.edu.uy/inicio/item/43-pags_edu6.html)

Vezub, Lea. (2015). "Las políticas de formación docente continua en América Latina: viejos y conocidos problemas frente a nuevos desafíos". *Revista Anales de Educación Común*, N°4.

Vezub, Lea (2018). *Políticas de desarrollo profesional de la docencia: la formación continua*. Módulo del Programa de Formación en Políticas Docentes. IIPE – UNESCO Buenos Aires.



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



**Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación**  
• IIPE-UNESCO Buenos Aires  
• Oficina para América Latina

**SITEAL** 

