

ESTADO DEL ARTE

DE INVESTIGACIONES DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

POLÍTICAS DEL SECTOR DOCENTE EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE AMÉRICA LATINA

Gloria Calvo

SITEAL 



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

La serie de documentos *Estado del arte de investigaciones de políticas educativas* se inscribe en el marco de las actividades del Área de Investigación y Desarrollo del IPE 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). El SITEAL es un observatorio en línea que ofrece de manera conjunta 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 dar seguimiento a la situación educativa en la región latinoamericana.

El objetivo de los estados del arte es facilitar a los equipos técnicos de gobierno, a los investigadores y a los docentes y capacitadores documentos que sistematicen y analicen investigaciones sobre temas relevantes para la planificación y gestión de la política educativa. A través de esta modalidad de estudio, se intenta generar conocimientos útiles, con la finalidad de identificar y resumir el nivel de desarrollo de cada tema, reconociendo dimensiones, categorías y focos, así como también los puntos de disidencia, las constantes, las tendencias y los desafíos actuales que emergen en cada caso. El propósito de estos estudios es aportar a la comprensión del tema seleccionado y, al mismo tiempo, enriquecer el debate educativo.

Lo que se espera es que, mediante sus distintos ejes, esta serie de documentos funcione como un conjunto de estudios que faciliten la traducción del conocimiento producido por el mundo académico hacia el campo de la política pública.

Contenido

| | |
|---|----|
| 1. Introducción..... | 4 |
| 2. Marco de referencia | 5 |
| 3. Dimensiones de las políticas del sector docente en los sistemas educativos de América Latina | 7 |
| 3.1. Desvalorización de la docencia. | 7 |
| 3.2. Formación docente..... | 8 |
| 3.2.1. La formación inicial..... | 8 |
| 3.2.2. El ingreso en la docencia..... | 13 |
| 3.2.3. La formación en servicio. | 14 |
| 3.3. La regulación de la profesión docente..... | 15 |
| 3.4. La evaluación docente..... | 18 |
| 3.5. Remuneraciones e incentivos docentes | 23 |
| 3.6. La carrera docente..... | 25 |
| 4. Tendencias de políticas..... | 27 |
| 4.1. La formación inicial a nivel terciario..... | 27 |
| 4.2. El acompañamiento de maestros y profesores en el Marco del Desarrollo Profesional Docente (DPD)..... | 29 |
| 4.3. Los Marcos para la Buena Enseñanza (MBE) en la regulación de la profesión docente. | 30 |
| 5. Aspectos controversiales | 30 |
| 6. Conclusiones y sugerencias de política | 32 |
| 7. Bibliografía..... | 34 |

1. Introducción

Las políticas sobre el sector docente tienen una gran importancia no solo por el papel asignado a la enseñanza sino por el amplio espectro de temas que se relacionan con la profesión docente: su formación, selección, evaluación, remuneración, además de los diferentes mecanismos para su regulación. De allí que contar con información sobre estos temas es de gran utilidad para orientar las políticas en la región.

Desde hace varias décadas se discute sobre la relación entre investigación y política (Reimers y McGinn, 2000). Con frecuencia, se alega que el lenguaje de los informes de las investigaciones es denso, poco amigable con el decisor, lleno de datos que no siempre son relevantes. Para hacer que el saber acumulado llegue al decisor, es necesaria la labor de un mediador que identifique temas y problemas y que oriente sobre ciertas pistas que puedan contribuir no solo a la comprensión del problema sino también a orientar la acción.

Los tiempos del investigador son diferentes de los del tomador de decisiones. Además, su rol es diferente. El investigador produce conocimiento. El tomador de decisiones cumple un objetivo y, para ese propósito, puede utilizar lo que la investigación reporta como saber acumulado. Sin embargo, no siempre las decisiones de política están sustentadas por aquello que pueda corresponder al conocimiento. Es decir que no siempre las decisiones de política son informadas. Por lo tanto, es necesario producir conocimiento que se acerque a las necesidades de los tomadores de decisiones.

El presente texto muestra el estado de las políticas docentes en la región a partir de la revisión documental de los últimos cinco años. Su objetivo es ofrecer posibles líneas de acción sobre el tema en el momento actual. En este orden de ideas, el documento aborda como temas la formación docente, la regularización de la profesión, la evaluación del desempeño, las remuneraciones y la carrera docente. Tal como corresponde a un estado del arte, identifica tendencias en los análisis, aspectos controversiales y finaliza con algunas recomendaciones de política.

El corpus documental de estos análisis, que asciende a un total de cincuenta textos, está conformado por artículos de investigación, documentos de agencias internacionales, investigaciones contratadas por los ministerios de Educación de la región, investigaciones producidas por Fundaciones, tesis doctorales y la base de datos del SITEAL.

Se podrá apreciar que la mayor documentación circula como artículos de investigación. En tanto, respecto de las metodologías sobresalen los estudios cualitativos y, dentro de este subgrupo, los estudios documentales: revisiones

de la literatura, estados de la cuestión, análisis del discurso y metaanálisis para acumular evidencias y orientar políticas.

A partir del análisis documental realizado y mediante esta modalidad de estudio, se intenta poder identificar y describir el nivel de desarrollo del campo de conocimiento de las políticas del sector docente. Asimismo, se pretende facilitar la organización y jerarquización de las dimensiones que lo componen, reconociendo las tendencias y los puntos de controversia, con la finalidad de que estos contenidos simplificados ayuden a los tomadores de decisiones a comprender la potencialidad y las dificultades del tema en cuestión al momento de planificar acciones.

El documento está estructurado en torno a la presente introducción, cuatro secciones y las recomendaciones finales. En la primera sección, se desarrolla el marco de referencia sobre el que se fundamentan las políticas del sector docente. Luego, se analizan las dimensiones que emergen cuando se estudia el tema en particular: se describe una caracterización general y los consensos y tensiones que surgen alrededor de cada una de ellas. En la tercera sección, se postulan ciertas tendencias de política relacionadas con algunas de las dimensiones desarrolladas en el apartado anterior. Luego, en la cuarta sección, se describen aquellos aspectos controversiales de algunas políticas del sector docente. En un último apartado, se sitúan algunas conclusiones y sugerencias de líneas de acción, destinadas a contribuir en la planificación del diseño integral de la política del sector docente.

2. Marco de referencia

En esta sección se busca mostrar cómo se genera un marco referencial sobre la importancia de los docentes al momento de garantizar la educación como derecho fundamental. El cumplimiento de este derecho permite el desarrollo de la dignidad humana a partir del logro de los conocimientos, habilidades y competencias que cualquier persona necesita para vivir en los contextos actuales de gran precariedad económica e incertidumbre política.

En este orden de ideas, se pueden identificar varios hitos en la configuración de la educación como derecho. El primero es la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, realizada en 1990 en Jomtiem (Tailandia), ya que a partir de ella el concepto ingresó efectivamente en las políticas educativas. El segundo es el Foro Mundial sobre la Educación, realizado en 2000 en Dakar (Senegal), momento en el que los objetivos para garantizar la educación como derecho se agruparon en un marco de acción, convirtiendo así a este discurso en el eje central de las políticas educativas. El tercero es la relatoría de Katarina Tomasevski, al hacer “cumplible” el derecho a la educación mediante su ya

conocido esquema de las 4-A. Un cuarto hito, que acontece más concretamente en la región latinoamericana, lo constituye el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC) con su definición de focos para modificar las políticas educativas y asegurar aprendizajes de calidad para todas las personas a lo largo de la vida.

En relación con el PRELAC, en su foco número dos, se considera que los docentes y el fortalecimiento de su protagonismo en el cambio educativo pueden ayudar a responder a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes en instituciones que ofrezcan oportunidades para aprender a lo largo de la vida. Para ello, se aboga, además, por la responsabilidad social por la educación para generar compromisos con su desarrollo y los resultados.

El quinto hito puede identificarse en septiembre de 2015, cuando en una cumbre histórica de las Naciones Unidas (ONU) se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En ella se expresó el compromiso de los Estados en intensificar sus esfuerzos para poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir las desigualdades y luchar contra el cambio climático. La Agenda 2030 se enfoca en cinco grandes dimensiones: Personas, Planeta, Prosperidad, Paz y Alianzas, a la vez que define 17 objetivos, conocidos también como los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS–. Entre ellos, se encuentra el ODS 4, que aspira a garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y a promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

El ODS 4 tiene diez metas y, en una de ellas, los Estados priorizan la preparación de los docentes y se comprometen, para el 2030, en aumentar sustancialmente la oferta de profesores calificados, entre otras cosas mediante la cooperación internacional entre los países más desarrollados y aquellos en vías de desarrollo.

Para la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO, la centralidad de los docentes es fundamental para que la educación sea efectivamente un agente de cambio, por ello proyecta en la Agenda Educativa 2030 una oportunidad para desarrollar “una agenda docente comprehensiva y transformadora que toca aspectos medulares del perfil y el rol, la formación, las condiciones de trabajo y el desarrollo profesional docente” (Opertti, 2017: 38, Cuenca, 2018). Esta agenda está marcada por la necesidad de asegurar que los docentes cuenten con la confianza del Estado, la sociedad y los sistemas educativos, para que sean reclutados y remunerados adecuadamente, estén profesionalmente calificados y cuenten con adecuadas condiciones institucionales y laborales.

Las políticas de formación docente de los países de la región fundamentan sus propuestas en estos marcos de referencia. Así, por ejemplo, el Instituto para el Desarrollo y la Innovación Pedagógica (IDEP) de Colombia plantea sus programas como una estrategia para garantizar el derecho a la educación, en tanto el maestro se constituye en un medio que permite el respeto del derecho a la educación (Jaimes y Rodríguez, 2014). En este orden de ideas, la formación

de los docentes va más allá de indagar por lo procedimental e implica “pensar y debatir sobre qué horizontes de formación, qué docente formador y qué docente a formar, qué estudiante y qué institución formadora necesitamos y queremos en función de qué proyecto de sociedad y país” (IDEP, 2016: 41).

La construcción y la gestión de políticas públicas en formación de docentes implican la elaboración de planes, programas y herramientas, en el marco de un determinado proyecto de país que, a la vez, se va configurando en función de las decisiones que adopta en el proceso mismo de su construcción. Finalmente, en las políticas docentes está en juego una posición de política educativa, que necesariamente está unida a una visión de los sujetos, de sus posibilidades y de lo que significa ser docente en una sociedad justa. Lamentablemente, muy a menudo se encuentra que la profesión docente ha perdido prestigio.

3. 3. Dimensiones de las políticas del sector docente en los sistemas educativos de América Latina

Una vez efectuado el análisis del corpus documental seleccionado y con el objetivo de sistematizar los elementos que permitan conocer las dimensiones de las políticas del sector docente, se van a desarrollar los siguientes focos temáticos: la desvalorización de la docencia, la formación docente, la regulación de la profesión docente, la evaluación docente, las remuneraciones y los incentivos docentes, y la carrera docente. A continuación, se va a presentar una caracterización general y sus dimensiones correspondientes, así como también los consensos y tensiones que emergen durante el abordaje de cada uno de los ejes.

3.1. Desvalorización de la docencia

El maestro, el médico y el cura eran los personajes de mayor prestigio en las sociedades de comienzos del siglo pasado. Su influencia determinaba la orientación de muchas decisiones en comunidades que escasamente sabían leer y escribir. Sin embargo, esta situación cambió rápidamente con la ampliación de la escolaridad entre 1960 y 1980, que exigió la vinculación de un número cada vez mayor de docentes pero sin prestar cuidado a su formación inicial. Con un mayor número de estudiantes en el sistema educativo, se aumentaron las exigencias por los aprendizajes sin que existieran apoyos

correlativos para lograrlos y cualificarlos. Así se deterioraron las condiciones laborales de los maestros, lo que contribuyó al desprestigio de la profesión.

Pareciera que ser profesor en América Latina no fuera una carrera atractiva para los jóvenes talentosos desde el punto de vista académico. Por lo demás, no se puede descartar el hecho de que muchos de los futuros docentes ingresen a estudiar educación precisamente por ser una carrera más accesible en el aspecto académico y no necesariamente porque tengan vocación pedagógica (Elacqua, 2018). También pareciera que las carreras de educación actuaran como propedéuticos para el posterior ingreso a otras instituciones de mayor prestigio o a universidades con alta selectividad. Si bien hay más factores en juego, es difícil contar con docentes efectivos si solo se interesan por la profesión docente los individuos de menor rendimiento académico.

Esta situación contrasta con la cada vez mayor conciencia de la importancia de la educación y de los docentes para lograr sociedades más desarrolladas, en un marco de equidad e inclusión, que permita el desarrollo de las capacidades de todos los seres humanos sin distinción de raza y condición socioeconómica.

3.2. Formación docente

Es casi un lugar común resaltar la importancia de la formación dentro de las políticas docentes. Varios estudios señalan la necesidad de mejorar la preparación de los maestros, en especial en países en desarrollo, no solo para perfeccionar los procesos escolares, sino también para generar experiencias de aprendizaje para todos los alumnos, independientemente de su nivel socioeconómico (Ávalos, 2011, en Cuenca, 2018). De igual manera, las agencias multilaterales para el desarrollo recomiendan preparar docentes más efectivos, mediante un ingreso más selectivo a los programas de Educación y elevando sus estándares de calidad (Elacqua, 2018).

Atender estas recomendaciones amerita tener presente una serie de temas y problemas que atañen, entre otras, a cuestiones como las siguientes: el lugar para la formación docente (o *locus* formativo), los contenidos de los programas, las metodologías y la formación a distancia.

3.2.1. La formación inicial

El locus formativo

Si bien hay un consenso en la región acerca de la necesidad de que la formación docente sea de nivel terciario, el *locus* de formación es aún una cuestión polémica. Algunos defienden que, para formar un profesional investigador y reflexivo, la formación debe ocurrir en las universidades, argumentando que solo ellas son capaces de promover una sólida formación académica y el espíritu crítico necesario. Por otro lado, las universidades son

acusadas de enfatizar solamente los contenidos académicos y abstractos, muy distanciados de la realidad de la educación escolar (Louzano y Morriconi, 2014).

En la medida que la educación de maestros deja la escuela normal y pasa a la universidad, las escuelas de educación pasan a ser apenas uno de los espacios institucionales de formación de maestros, al contrario de las escuelas normales donde este aspecto era central. En la mayoría de los casos, el conocimiento disciplinario es adquirido en una escuela o departamento distinto de la escuela de educación, y esta última termina siendo responsable solamente del aspecto pedagógico de la formación docente. En la jerarquía universitaria, en cambio, el conocimiento del primer tipo, disciplinario/teórico, es más valorado que el segundo, pedagógico/vocacional (Calvo, 2014).

Aunque la mayor parte de los países de la región formen sus maestros solamente en el nivel terciario, hay países donde una gran cantidad de futuros docentes aún estudia en escuelas normales de nivel secundario. En esos casos, las prácticas suelen estar presentes en los programas de formación. Sin embargo, un problema señalado es que la propuesta tradicional de relación entre la teoría y la práctica, representada por las antiguas escuelas normales y sus “departamentos de aplicación”, implica un modelo basado en el supuesto de que se aprende a enseñar por imitación y, por lo tanto, la reflexión acerca de la práctica está poco presente.

Eso también ocurre en algunos institutos superiores pedagógicos, puesto que varios han sido anteriormente escuelas normales. De este modo, a menudo los estudiantes reproducen un modelo que, aunque se muestre avanzado en términos de organización, planificación, uso del tiempo y variedad de estrategias, no toma en cuenta que el conjunto de acciones programadas debe conducir a un objetivo de aprendizaje y que, sin ello, el conjunto de acciones pierde sentido. El problema con esos modelos de programas es que el énfasis estaría en la forma y no en el contenido ni en la reflexión sobre las prácticas.

El debate más intenso suele ocurrir acerca de la formación de nivel terciario, debido a que las nuevas teorías proponen una aproximación distinta que postula que se debe “aprender” en la práctica (Zavala, 2018). Sin embargo, todavía no se cuenta con una “didáctica de la práctica”.

Los contenidos de la formación

En el momento actual se considera posible formar buenos maestros. Pero para ello es necesario tener claridad sobre lo que significa tal afirmación. También se debe discutir si el docente es un trabajador o un profesional. En América Latina y el Caribe, conviven las concepciones del maestro como trabajador –lo que significa reivindicaciones, sindicatos y luchas con el Estado, que es su mayor empleador–, junto con aquellas otras que lo reconocen como profesional de la pedagogía, esto es, con conocimientos y saberes específicos.

Al concebir la docencia como una profesión, es posible diseñar un corpus de conocimientos que requieren los maestros. Estos conocimientos están

relacionados con la disciplina que van a enseñar, con los desarrollos de la investigación sobre la educación y sus procesos, y con aquello que los teóricos de la educación llaman “las competencias de referencia”, es decir, la capacidad para organizar y animar situaciones de aprendizaje (saber poner en acto), además de la habilidad para trabajar en equipo.

En este orden de ideas, el foco de la formación docente podría orientarse mediante estas preguntas: ¿qué y cómo aprenden los niños? y ¿cómo piensan y qué hacen los docentes? Estos interrogantes se resuelven en el salón de clase y pueden sintetizarse en la siguiente afirmación de Charles Chew, maestro de maestros de Singapur: “No enseñó física sino cómo aprender física” (*The Economist*, junio de 2016: 25)

Frente a estos interrogantes, la investigación educativa reporta la existencia de una considerable dispersión en los planes de formación de los maestros, en la región (Alliaud y Vesub, 2014; Cabrita, 2018). Respecto de los contenidos, en un estudio de los currículos de una muestra de instituciones formadoras de maestros de Brasil, Gatti y Nunes (2009) indican que, en los cursos de Pedagogía, los contenidos disciplinarios son abordados solo de manera superficial dentro de disciplinas de metodologías y prácticas de enseñanza y que las disciplinas pedagógicas están más centradas en el “por qué” enseñar que en el “cómo” enseñar. Por el contrario, un currículo de formación docente coherente debe estar organizado para enseñar al futuro docente los conocimientos y saberes necesarios para desplegar la enseñanza en contextos específicos y concretos (Louzano y Morriconi, 2014).

Aunque la formación inicial de docentes en la región se lleve a cabo en el nivel terciario, existe consenso en señalar que, generalmente, los sistemas de formación docente no proporcionan a los futuros docentes la base de conocimientos del siglo XXI ni las habilidades de tecnología de la información y las comunicaciones (Martínez y otros, 2016), así como tampoco enseña la capacidad práctica para presentar las lecciones de manera atractiva y lograr la participación de los estudiantes, evaluar su progreso y usar el tiempo de clase y los recursos didácticos de manera eficaz. Las evidencias derivadas de observaciones en el aula indican que los docentes fallan en dimensiones simples. En tal sentido, Burns y Luque (2015) afirman que en los programas de formación docente en América Latina y el Caribe, con la salvedad de Cuba, se enfatiza poco en la formación a través de prácticas pedagógicas y que los futuros docentes dedican poco tiempo al trabajo y la investigación en las escuelas bajo la dirección de maestros de maestros (Burns y Luque, 2015: 175; Ferrada, 2018).

Para incidir sobre esta carencia, el Programa PIBID (Programa Institucional de Becas de Iniciación a la Docencia) de Brasil otorga un auxilio financiero a los futuros maestros, para que puedan practicar en las escuelas públicas. Lo importante es que estas prácticas sean grabadas y retroalimentadas en aras de mejorarlas (Burns y Luque, 2015: 154). Además se requiere que tengan una secuencia en cuanto a intensidad, complejidad y diversidad de estrategias: trabajo clínico, evaluación del desempeño, portafolios, análisis de casos y autobiografías. Ello significa que los programas de formación de maestros

deben contar con un conjunto de prácticas generativas –saberes prácticos claves para todos los docentes– a ser desarrollados durante el programa de formación, tales como organizar y gestionar el trabajo de grupos pequeños y conducir una reunión con padres o apoderados de un alumno. Para tal efecto, los países deben establecer en sus estándares nacionales directrices claras con respecto al conjunto de prácticas que son necesarias para la formación de maestros (Louzano y Morriconi, 2014).

Otro aspecto imprescindible en los contenidos de formación inicial de los docentes es el relacionado con los saberes disciplinares. Pareciera que la formación docente tampoco cualificara aspectos específicos vinculados con la especialidad que se va a enseñar en el futuro. Belalcázar y Ñopo (2015, en Elacqua, 2018) estimaron cuánto desarrollan sus aptitudes cuantitativas los estudiantes de educación en Colombia durante su formación, en comparación con los estudiantes de otras carreras. Para ello, utilizaron datos de dos exámenes estandarizados: uno que se toma al finalizar la educación secundaria (Saber 11) y otro que se rinde al finalizar la educación superior (Saber Pro). De este modo, los autores encontraron que a lo largo de la carrera las capacidades cuantitativas de los estudiantes de educación empeoraron –o no mejoraron tanto–, en comparación con lo que sucedía con los estudiantes de otras carreras. Lo mismo ocurrió incluso para aquellos estudiantes de educación que se especializaron en matemática, lo cual sugiere que los estudiantes podrían no estar aprendiendo lo suficiente.

Las metodologías

Pese a que la teoría educativa reconoce la importancia de que los maestros dominen las competencias de referencia, lo cierto es que en los procesos de formación prima la teoría sobre la práctica. Con frecuencia se olvida que a ser maestro se aprende en la práctica y con los pares, a partir de modelos pedagógicos derivados de la educación médica y de las ciencias cognitivas. Tampoco se tiene presente que la formación pedagógica necesita partir de evidencias (análisis y metaanálisis del saber pedagógico). La formación de los docentes a lo largo de su vida profesional debería tener por objetivo pasar de las malas a las buenas prácticas. Por otro lado, generalmente los maestros no saben qué necesitan para ser mejores. Si bien se sabe que las clases interactivas, las preguntas por el qué y el cómo, las tareas cortas escritas, el tener presente los errores tipo, la “llamada caliente” y el apoyo y la dinamización de los estilos cognitivos de los estudiantes forman parte de los repertorios didácticos que utilizan los buenos maestros en sus clases, los futuros maestros no son formados para su utilización (Calvo, 2016).

Por otra parte, existe una tensión entre las lógicas escolarizadas y las lógicas académicas durante la formación docente. Con ello se alude a lo que algunos investigadores (Ávalos, 2011, en Cuenca, 2018) hacen notar con respecto a la persistencia de las formas escolares propias de las escuelas normales, aun cuando estas hayan sido reemplazadas por otras instituciones. A este fenómeno se lo ha denominado “gramática normalista” y, desde esta

perspectiva, las aulas de los institutos formadores se asemejan más a escuelas primarias y secundarias que a salones académicos propios de la educación superior. En estos ámbitos, los estudiantes de los institutos de formación docente suelen ser tratados como estudiantes de escuela secundaria, en medio de un ambiente escolar, con reglas escolares y poca demanda cognitiva.

Los programas de formación inicial de docentes también olvidan que la formación de maestros debe ser pensada como una formación de adultos que estuvieron expuestos durante toda su escolarización a prácticas docentes. Esto implica reconocer que los aspirantes a profesores conocen –por observación, no por formación deliberada– lo que es ser maestro. Ese aprendizaje por observación ha construido en los futuros maestros creencias e imágenes de la docencia basadas en sus experiencias previas como estudiantes. En el peor de los casos, ese aprendizaje por observación lleva a la mayoría de los profesores principiantes a imitar los hábitos de sus propios maestros sin necesariamente darse cuenta de que lo hacen ni reflexionar. En el ámbito de la formación inicial, ello plantea la necesidad de conocer –y la mayoría de las veces modificar– dichas creencias. Sin embargo, Vaillant y Marcelo (2012, en Cuenca, 2018) sugieren que la formación de profesores fracasa a la hora de modificar las concepciones previas de los aspirantes a maestros. Estos autores postulan que la formación inicial necesariamente debe ser un “agente de contrasocialización profesional”, aunque sin duda se trata, según ellos, de una tarea muy difícil, ya que los nuevos maestros una vez que se encuentran en las escuelas, se comportan como maestros igualmente tradicionales. Por lo tanto, el currículo y la pedagogía de los programas de la formación inicial deberían ser claves para modificar la reproducción de este escenario.

La formación a distancia

Muchos países de la región forman a sus futuros docentes en programas a distancia. Según los estudios de Gatti, Barretto y André (2011, en Calvo, 2014) en 2009, en Brasil, la matrícula en los programas de la modalidad de educación a distancia representaba a cerca de un tercio de toda la matrícula de las licenciaturas. Con respecto a esta modalidad, las autoras indican dos tensiones: la primera consiste en que este tipo de modalidad requiere de una adecuada formación previa en lectura e interpretación de textos de manera autónoma, ya que se trata de estudios relativamente solitarios, sin embargo, esa capacidad muchas veces no está totalmente desarrollada en los estudiantes de la región, debido a las debilidades de su formación previa. La segunda tensión es que la relación pedagógica durante los primeros años escolares es presencial y envuelve aspectos didáctico-relacionales complejos, que requieren de una participación de la cognición, del afecto y de la comunicación. Por lo tanto, la formación a distancia, en la visión de estas autoras y de otros especialistas, no favorece el desarrollo de aquellos aspectos necesarios de la relación pedagógica presencial y cotidiana, que va a tener que desarrollar el egresado cuando ejerza su trabajo.

3.2.2. El ingreso en la docencia

El ingreso en la docencia es un momento de gran trascendencia en la vida profesional de un maestro. Enfrentar las dinámicas de las aulas de clase, las relaciones entre los estudiantes, la evaluación de los aprendizajes, el trabajo con las familias y la relación con los otros docentes son algunos de los aspectos que la investigación educativa ha documentado como los principales problemas que aquejan a los docentes principiantes (Marcelo, 2016). Por otra parte, también se sabe que los primeros años de experiencia impactan considerablemente en la efectividad de los docentes, medida a través del valor agregado en los aprendizajes. Estas evidencias fundamentan la pertinencia de propiciar programas que eviten lo que Marcelo ha denominado “nadar o hundirse” ya que es en esos primeros años donde los retornos a la experiencia docente se incrementan rápidamente y luego se estabilizan (Araujo *et al.*, 2016 en Elacqua, 2018). Asimismo, durante los primeros años de experiencia docente se observa una alta movilidad.

Sin embargo, los programas para atender la formación de los docentes principiantes o “nóveles”, como se les identifica en la literatura, plantean algunos problemas. Entre ellos, ¿quiénes son los nóveles? Pareciera que no solo lo son aquellos que ingresan por primera vez en la docencia sino también aquellos que cambian de lugar de trabajo y o que deben asumir cambios, por ejemplo, de un programa o de un nuevo enfoque educativo (Calvo, 2014).

Otro interrogante alude a la duración de los programas para los docentes nóveles, pues parece que la mayor efectividad estuviera asociada con programas de más de un año con mentores, acompañantes o tutores de la misma especialidad y que involucrara diversas estrategias formativas, desde módulos hasta acompañamiento pedagógico, pasando por la observación de clases. La experiencia reportada por Marcelo (2016) en el programa “Inductio” de la República Dominicana incluyó desde estrategias de B-learning, seminarios, módulos y observaciones de aula, hasta los chats de Whatsapp.

Si bien existen diferentes formas de brindar una inducción (cursos presenciales, programas *on line*, mentorías, entre otras), la evidencia sugiere que el acompañamiento con mentores puede mejorar las prácticas docentes e impactar positivamente sobre el aprendizaje de los estudiantes. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la efectividad de los programas con mentores depende de la duración, la intensidad y la calidad de la mentoría. Los sistemas educativos deben seleccionar y capacitar a mentores que puedan ser capaces de observar el trabajo en el aula de forma sistemática, brindar retroalimentación y sugerir ideas y estrategias para mejorar la práctica docente (Santibáñez *et al.*, 2017).

A partir de una amplia revisión realizada sobre la literatura, el Banco Mundial plantea algunas directrices destinadas a los programas de inducción, entre ellas: que se incluyan reuniones semanales con los mentores y que los programas brinden oportunidades de desarrollo profesional; que los programas incluyan momentos para la observación de docentes con experiencia y observaciones de clases que permitan brindar retroalimentación. También se

sugiere definir metas para los programas. Por ejemplo: ¿cómo trabajar por proyectos? (BM, 2018: 132). Igualmente, se aconseja generar espacios de aprendizaje colaborativo entre los estudiantes. Para formar a los docentes en el uso de estas estrategias, se cuenta con la posibilidad de formar comunidades de aprendizaje y emplear *softwares* adaptativos, entre otros mecanismos (BM, 2018: 134). Para ello, es clave apoyarse en un test de diagnóstico inicial y con la ayuda de un supervisor o de un acompañante formar los grupos o diseñar estrategias individualizadas. También está comprobado que el acompañamiento, como técnica individualizada, es efectivo (Banco Mundial, 2018: 131).

Tras realizar encuestas y entrevistas con las autoridades responsables de la formación docente en las entidades federativas de México, Santibáñez *et al.* (2017) indican que la mayoría de las entidades tiene dificultades para reclutar suficientes tutores. En algunos casos, las demoras en los pagos desmotivaron a muchos tutores y generaron mayores dificultades para reclutar personal adecuado en las siguientes convocatorias. Además, no todos los interesados tienen el perfil de tutor y, en algunos lugares, no existe nadie con ese perfil. Frente a estos datos, el Banco Mundial afirma que la formación en servicio requiere recursos y tiempo (Banco Mundial, 2018: 131).

3.2.3. La formación en servicio

La formación docente es una experiencia continua. Con esta afirmación se quiere decir que ningún proceso de formación inicial por excelente que sea proporciona al docente las competencias necesarias para una buena docencia. En el momento actual, las experiencias de formación en servicio buscan trabajar a partir de estrategias de aprendizaje profesional colaborativo, es decir, desarrollar actividades para recuperar los procesos de formación docente como acciones que puedan desarrollar unos docentes con otros. Un principio fundamental presente en estas experiencias es el trabajo horizontal y colaborativo entre formadores, especialistas y docentes, lo que lleva a revalorizar los saberes de la acción y los principios construidos en la práctica docente (Santizo, 2016).

La idea central del aprendizaje profesional colaborativo es reconocer que los docentes aprenden de sus prácticas pedagógicas: aprenden a aprender, a buscar, a seleccionar, a experimentar, a innovar, en fin, a enseñar. Para ello, el aprendizaje profesional colaborativo combina distintas estrategias que involucran acciones entre los pares, tales como: el aprendizaje de nuevas formas de enseñar y de evaluar, la reflexión sobre lo que acontece en el aula de clases, y la formulación y revisión de proyectos educativos institucionales con la presencia de expertos internos y externos. Las redes de maestros, las expediciones pedagógicas, las comunidades de aprendizaje y los grupos de trabajo son estrategias que reivindican la importancia del aprendizaje con el otro y muestran las posibilidades de cualificación de las prácticas en las instituciones educativas (Calvo, 2014).

Pero también hay otra serie de estrategias que promueven los aprendizajes profesionales colaborativos a partir del otro, por ejemplo: el mentor, el tutor, el acompañante, el maestro de maestros, que bien pueden incorporarse como propuestas didácticas para la formación inicial de maestros. A ellas se unen las residencias, las pasantías, los grupos de estudio, los talleres y la reflexión sobre las prácticas, que pueden contribuir a la centralidad de la formación en la escuela, entendida no como el espacio físico sino como el lugar de aprendizaje. Sin duda, si los futuros maestros vivencian estas nuevas formas cooperativas de aprender, las van a incorporar en su práctica profesional.

No obstante todas las posibilidades que pareciera brindar la formación con el otro y a partir del otro desde el Marco del Desarrollo Profesional Docente (DPD), Vaillant y Cardozo (2017) hacen una revisión de la literatura que cuestiona su incidencia en las prácticas de aula y sugieren: ampliar la noción de DPD a contextos más informales y cotidianos dadas las múltiples oportunidades de autoaprendizaje que tienen los docentes; entender que el aprendizaje de docentes en servicio y el cambio en las prácticas requieren tiempo, tanto para ser efectivos como sostenibles; y centrarse en el desarrollo de intervenciones de DPD que comprendan las complejidades del aprendizaje de los adultos. Finalmente, recomiendan conceptualizar el DPD no solo como una oportunidad para aprender sobre contenidos de enseñanza, sino también como una oportunidad para intercambiar y reflexionar acerca de las finalidades de la educación y del papel de las instituciones educativas en la sociedad.

En conclusión, si bien las estrategias de aprendizaje colaborativo se muestran eficientes para la formación en servicio o continua, también es conveniente tener presente la manera como estas se naturalizan en la práctica, con el fin de realizar los ajustes adecuados que incidan en la mejora de las prácticas de aula.

3.3. La regulación de la profesión docente

Con el fin de evitar el acceso indiscriminado a la profesión docente e incidir en su valoración, los sistemas educativos de la región diseñan mecanismos para garantizar la calidad de la profesión docente, como exigencias para la acreditación de los programas de formación inicial, la formulación de estándares para el desempeño docente, la definición de Marcos para la Buena Enseñanza (MBE), además de regular el ingreso a la docencia a partir de concursos para ocupar los cargos docentes.

La regulación de la profesión docente se realiza principalmente a partir de dos enfoques (Meckes, 2014). El primer enfoque regula el currículo. Es decir que las autoridades educativas establecen los lineamientos básicos de contenidos y, en algunos casos, tienen la facultad de aprobar los currículos de las instituciones educativas que imparten las carreras pedagógicas. Por lo tanto, estas deben alinear sus programas según las orientaciones oficiales. De este enfoque, se derivan los procedimientos de acreditación, tanto de los programas como de las instituciones de formación inicial en la región. El segundo enfoque se centra en los resultados y los perfiles para los egresados. En este caso, el

enfoque brinda una mayor autonomía a las instituciones de educación superior para diseñar su oferta curricular, siempre que sus egresados demuestren estar bien preparados según el perfil de egreso o los estándares establecidos (BID, 2018)

En América Latina, predomina el enfoque de regulación del currículo, si bien existe heterogeneidad entre los países en cuanto a su alcance. En México y Perú, existen mallas curriculares comunes obligatorias para las carreras de educación que se dictan en instituciones terciarias no universitarias. En el caso de México, la regulación se aplica a las escuelas normales, las cuales forman a los docentes que enseñan hasta noveno grado. En Perú, en cambio, la regulación se emplea en los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP). En Colombia, existen marcos de orientación, pero las instituciones tienen autonomía para determinar el currículo de los programas.

En América Latina, los sistemas de acreditación suelen evaluar diferentes componentes del programa, como el perfil del egresado y la malla curricular, así como el personal docente y la infraestructura. Lo que en general muestran los estudios es que la acreditación de por sí sola no basta. En todo caso, es necesario comparar al estudiante en el inicio de su formación y, luego, en el egreso. Por otra parte, Ecuador es uno de los países latinoamericanos más estrictos a la hora de hacer cumplir las acreditaciones que buscan garantizar la calidad de la formación inicial docente. Desde 2008, la acreditación es obligatoria para todas las instituciones y todas las carreras, con la posibilidad de que se cierren aquellas que no pasen la evaluación.

No obstante, expertos en educación de Brasil señalan que no hay evidencia acerca de que las instituciones utilicen los resultados de la evaluación para implementar mejoras y tampoco hay consecuencias, en caso de obtener resultados insatisfactorios de manera consecutiva. Burns y Luque (2015: 155) plantean este debate y citan los proyectos de mejora cuyo fin es apoyar a las instituciones formadoras de docentes, para que estas se comprometan con la calidad de la formación a partir de los indicadores que reporta el proceso de acreditación. Tales proyectos presuponen que con frecuencia son necesarios recursos adicionales –hay ejemplos en Chile y en Perú– o, incluso, centralizar la formación inicial de los docentes en una sola institución, regulada y administrada por el nivel central, como es el caso de la propuesta en Ecuador. Sin embargo, todavía la evidencia no es contundente.

Según Meckes (2014), en los países desarrollados, los estándares de calidad para obtener la acreditación de programas de formación inicial están desplazando la atención desde los insumos y procesos (infraestructura y docentes, entre otros) hacia los resultados. Los términos estándares y competencias se refieren a conceptos similares en la medida en que ambos describen los desempeños requeridos para ajustarse a un patrón de calidad acordado. El primer término es más habitual en los países de tradición anglófona (Estados Unidos, Inglaterra, Escocia, Australia, Nueva Zelanda), mientras que “competencias” se utiliza más frecuentemente en países europeos, en Canadá y en algunos países de Latinoamérica.

Los estándares no pueden considerarse completamente desarrollados si no se ha dejado en claro de qué modo se juzgará el desempeño. Los estándares como definición de lo que se valora en la docencia responden al interrogante: ¿qué deben saber y poder hacer los docentes? Las reglas para recoger evidencia sobre el logro de los estándares responden la interrogante: ¿cómo evaluaremos lo que saben y pueden hacer? Por último, los estándares tomados como medida permiten responder al interrogante: ¿qué tan bien debe desempeñarse un docente (en la evaluación) para que tal desempeño sea considerado aceptable o suficientemente bueno? Todo esto remite a los estándares de desempeño y sus correspondientes rúbricas para la evaluación.

Otra condición para dar validez de los estándares es que ellos deben admitir diversidad de estilos pedagógicos y ser factibles de manifestarse en una variedad de contextos educacionales. Si bien los estándares buscan definir qué se considera una buena práctica de enseñanza, no deben prescribir o estandarizar el modo específico como esta se manifiesta, ya que docentes que muestran estilos y estrategias específicas distintas en las salas de clase pueden lograr el mismo conjunto de estándares.

Chile es el país de la región que utiliza un enfoque más centrado en los resultados (Meckes, 2014). Entre 2011 y 2013, en este país se desarrollaron los Estándares Orientadores para la Formación Inicial, que indican los conocimientos pedagógicos y los de disciplina que los profesionales de la educación deberían poseer una vez finalizada su formación superior. Actualmente, se están elaborando nuevos estándares pedagógicos y de disciplina que serán presentados para su aprobación en el Consejo Nacional de Educación durante el año en curso, los que serán utilizados como referentes para los procesos de acreditación de las carreras de pedagogía.

Otra tendencia para la regulación de la docencia la constituyen los Marcos para la Buena Enseñanza (MBE) (Torres de Araujo, 2018). Si bien no se trata de estándares específicos para graduados de la formación inicial, el Marco de Buen Desempeño Docente de Perú es el resultado de un proceso de diálogo y concertación que a lo largo de más de dos años lideraron el Consejo Nacional de Educación (CNE) y el Foro Educativo, a través de la Mesa interinstitucional de buen desempeño docente. En el documento oficial concertado, se indica que participaron activamente ciudadanos, docentes, especialistas, representantes del magisterio, familias, instituciones académicas y agencias de cooperación técnica (Ministerio de Educación de Perú, 2012, en Meckes, 2014). Lo mismo se señala en el documento de los estándares docentes de Ecuador. En este caso, la formulación se desarrolló a partir de consultas a actores del sistema educativo (supervisores, directores, rectores, docentes de aula, familias y estudiantes), académicos, técnicos y especialistas del área educativa (Ministerio de Educación de Ecuador, 2011: 8, en Meckes, 2014).

En Chile, el Marco para la Buena Enseñanza que regula a los profesores en ejercicio fue construido con participación del Colegio de Profesores y tanto la primera versión de estándares para la formación inicial como los actuales estándares orientadores para egresados de las carreras de pedagogía fueron elaborados con participación de académicos formadores de diferentes

instituciones y luego consultados nacionalmente. Sin embargo, en ninguno de los casos de América Latina y el Caribe examinados por Meckes, se han publicado reportes sobre las consultas ni sobre las modificaciones específicas a que ellas dieron origen. Pese a ello, existe consenso sobre la necesidad de que los estándares no constituyan solo un documento, sino que sean formulados y validados por amplios sectores de la comunidad educativa para su consiguiente apropiación, dentro de agendas nacionales que busquen optimizar la calidad de la educación.

Otra forma de regulación de la docencia está dada por los procesos de ingreso. La experiencia internacional demuestra que los países con fuertes políticas de aseguramiento de la calidad de los docentes que ingresan al sistema introducen regulaciones para el término de su formación o graduación y/o para su registro después de un período de prueba. Sin embargo, no siempre estas exigencias y evaluaciones están referidas a estándares explícitos.

Estudios más recientes sobre los nuevos concursos de ingreso implementados en algunos sistemas escolares sugieren que ciertos factores, como el conocimiento de la disciplina y el pedagógico, las habilidades comunicativas y la capacidad didáctica predicen parte de la efectividad docente (Cuenca, 2015).

Los países de la región están implementando concursos de ingreso con diferentes componentes. Como base, en la mayoría de los concursos se reconocen la educación y la experiencia del candidato. Sumado a ello, sistemas educativos como el de Colombia, Ecuador, México, Perú y varios estados y municipios de Brasil han implementado pruebas para medir el conocimiento de la disciplina y el nivel pedagógico de los postulantes. Con el fin de evaluar la capacidad didáctica de los candidatos, algunos países también incluyen acciones demostrativas, como las entrevistas personales y las clases modelo (Burns y Luque, 2015). Estos autores también traen a colación el problema del ingreso a la docencia de profesionales formados disciplinariamente y se refieren, para el caso de Colombia, al rechazo que suscita esta política en las agremiaciones docentes, pese a los buenos resultados que algunos estudios reportan al respecto (Burns y Luque, 2015: 163).

3.4. La evaluación docente

La evaluación docente es uno de los temas de mayor complejidad en la política educativa. En ella confluyen problemas teóricos, prácticos y políticos que van desde lo que significa enseñar y aprender hasta la relación de la evaluación docente con los aprendizajes de los estudiantes, pasando por las preguntas clásicas de la evaluación: ¿qué se evalúa?, ¿cómo se evalúa?, ¿quién evalúa?, ¿para qué se evalúa?

Si bien es cierto que los resultados de aprendizaje de los estudiantes son la meta última de la enseñanza, y que deben ser tomados en cuenta, el mero conocimiento de esos resultados no transforma la práctica docente. Los resultados de aprendizaje son consecuencia de diversos procesos y el más importante de ellos es el de la enseñanza (Schmelkes, 2014).

¿Qué se evalúa?

Martínez Rizo hace una revisión de la evolución del concepto de desempeño docente y señala que, a inicios del siglo XXI, en la región y particularmente en Sudamérica, se produjeron propuestas que luego se plasmarían en una variedad de estándares. Estas propuestas se encontraban asociadas con la buena enseñanza y circunscritas a instrumentos de política, como las matrices de perfiles o los marcos generales de desempeño. Las características de la región, como los contextos socioeconómicos, la tradición educativa, el tipo de relación con los sindicatos, el nivel de investigación académica y las características de los docentes, marcaron las definiciones sobre la buena docencia con nuevos elementos. De esta forma, aquellas dimensiones por fuera del aula de clases, por ejemplo, la gestión en las escuelas y el vínculo con la comunidad, fueron incorporadas en la noción de enseñanza de calidad (Martínez Rizo, 2016).

El autor concluye que, después de muchas resistencias (Pérez, 2014), el desempeño docente es entendido como aquel proceso de movilización de capacidades profesionales, disposición para la labor docente educativa, responsabilidad laboral, establecimiento de relaciones interpersonales (con estudiantes, familias, directivos y colegas de la institución escolar y de otras instituciones de la comunidad) y participación en el desarrollo de la formación integral de los estudiantes. También, se presentan resistencias cuando los recursos destinados a incentivar a los buenos maestros son demasiado escasos, es decir, cuando se premia a muy pocos o cuando se les premia con muy poco.

Vaillant (2010, en Cuenca, 2018) sostiene que las propuestas más exitosas han sido bien aceptadas porque supieron conciliar el interés por la mejora cualitativa de la educación con las exigencias de una gestión eficiente de la docencia. En los casos de Colombia y Chile, gracias a la evaluación docente se alcanzó una mejor comprensión de la docencia y se pudo asentar una base sólida para la adopción de decisiones. Además, se pudo acompañar los efectos derivados de los procesos de cambio y dar prioridad al interés por el análisis y la valorización de los resultados obtenidos por el conjunto del sistema.

¿Cómo se evalúa?

En la investigación educativa parece haber consenso acerca de que la verdadera evaluación del desempeño docente solamente puede conocerse a través de la observación, directa o virtual, de su práctica. Según Schmelkes (2014), es en la práctica donde la planificación se pone a prueba, donde el docente muestra su capacidad de enfrentar imprevistos, donde su preocupación por el aprendizaje de todos sus estudiantes cobra o no visibilidad y donde el verdadero oficio de ser docente se manifiesta.

Las evaluaciones de desempeño docente cumplen uno de dos propósitos, o ambos, y las formas en las que se diseñan los procesos de evaluación pueden

variar según el propósito que se persiga: así, es posible evaluar a los docentes de acuerdo con diversos fines (de obtención de un título profesional, de ingreso a la docencia, de permanencia o promoción en el cargo), u orientar su desarrollo profesional. Las primeras se conocen como evaluaciones de alto impacto, las segundas, en cambio, son de bajo impacto.

En las evaluaciones de alto impacto, los estándares docentes son utilizados para regular de manera estricta la carrera docente. Las evaluaciones de bajo impacto, por el contrario, sirven para diagnosticar el desempeño de los docentes en el aula y para establecer trayectos de formación continua y acompañamiento, con el fin de mejorar o fortalecer una práctica docente. Pero sin duda, evaluar el desempeño docente es, al igual que la docencia, una tarea que implica alta complejidad (Danielson, 2011, en Schmelkes, 2014).

No obstante, los esfuerzos más serios reportados en la literatura internacional para la evaluación del desempeño docente son los que inician el proceso con la definición de lo que se entiende por un buen maestro y por una buena enseñanza, seguido de la elaboración de estándares del desempeño docente.

Contar con un marco claro para la docencia permite realizar la evaluación docente de manera sistemática y coherente: los docentes conocen los fundamentos de sus evaluaciones y pueden prepararse en función de estos. Cuando los docentes saben qué se espera de ellos, pueden comprometerse durante una autoevaluación, con una reflexión sobre su práctica, mediante un diálogo profesional estructurado. Para las evaluaciones, la existencia de competencias docentes claramente definidas permite la alineación de las prácticas de evaluación con tales competencias. Los estándares deben definir qué es lo que la sociedad y los mismos profesores valoran de un docente. Es decir que deben permitir evaluar lo que se considera una “buena” enseñanza.

Las diferentes dimensiones de la calidad docente pueden evaluarse mediante una variedad de instrumentos: calificaciones de los estudiantes en evaluaciones estandarizadas, observaciones en aula, evaluaciones por parte de los estudiantes, evaluaciones de pares, evaluaciones del director de la escuela, autoevaluaciones, entrevistas con docentes, portafolios, evaluaciones de las familias y pruebas de competencias. A las pruebas estandarizadas de resultados de aprendizaje de los estudiantes se aplican, en algunos casos, medidas de valor agregado (OCDE, 2009 en Schmelkes, 2014). En este sentido, los sistemas de evaluación de docentes han desarrollado diversas medidas para calificar a los maestros –como credenciales, años de servicio, grados de estudio–, para valorar sus características y su práctica en el aula, por ejemplo: actitudes, características personales y estrategias, métodos y acciones empleadas por los maestros en el aula y en interacción con los estudiantes. De igual modo, estas medidas fueron desarrolladas para medir la efectividad de los docentes, entendida esta como el grado en que los maestros contribuyen al aprendizaje de sus estudiantes.

No obstante, la investigación reporta tensiones asociadas con el empleo de instrumentos para la evaluación del desempeño docente (Méndes, 2016). Un

estudio en la Ciudad de México (Báez Soto, 2017) indica que en primaria la mitad de los 15 maestros entrevistados considera necesario que se realice una evaluación del desempeño e incluso considera suficiente el esquema de evaluación que propone la Comisión Nacional del Servicio Público Docente (CNSPD), ya que incluye aspectos cercanos al trabajo que desarrollan con sus alumnos. La etapa más valorada por estos docentes fue la recopilación de evidencias y la más criticada el examen de conocimientos. Mientras tanto, la otra mitad considera que la forma en que se ha buscado evaluar el desempeño docente no permite identificar ni valorar aspectos relevantes de la práctica docente cotidiana. Entre los docentes de secundaria de la ciudad de México, 8 de 10 docentes no consideran pertinente el esquema de evaluación debido a su falta de congruencia con la práctica docente y/o por su carácter estandarizado y punitivo. En este caso, los cuestionamientos también se centraron en cuestiones de carácter operativo, como la desinformación, la lejanía de sedes, las fallas técnicas y las dificultades con las contraseñas.

Respecto de la evaluación del desempeño docente, el estudio permite reafirmar una hipótesis de partida, que suponía que la habilidad para contestar bien la evaluación escrita no va necesariamente de la mano con una buena práctica de enseñanza y viceversa. Hay maestros que manejan el discurso (inclusión, diagnóstico inicial, aprendizaje constructivo, fomentar la reflexión, etc.) pero que tienen dificultades para traducir su bagaje teórico en actividades pertinentes. Por otro lado, hubo muchas fallas en la implementación de la evaluación del Servicio Público Docente, que causaron la calificación de maestros suficientes o buenos como “insuficientes”.

En el mismo sentido, Castillo-Miranda (2017) presenta los resultados de los análisis de la prueba chilena denominada Docente MÁS y concluye que los procesos de evaluación docente no son los más adecuados para las escuelas rurales multigrado, ya que los instrumentos son descontextualizados y, en consecuencia, no recogen su realidad escolar.

En conclusión, una buena evaluación docente requiere de un proceso que parta de la definición de qué es ser un buen docente y de las competencias que este debe acreditar en el aula para garantizar el aprendizaje de los estudiantes. Luego, el cómo se logra requiere discusiones para generar consensos con los distintos actores involucrados.

¿Quiénes evalúan?

En muchos países, los evaluadores son las personas del sistema educativo que están supuestamente más capacitadas para ello: inspectores, directores, subdirectores, jefes de departamento y supervisores de currículo. Los evaluadores deben ser rigurosamente formados para desempeñarse como tales, sobre todo, cuando hay que hacer observaciones en el aula y obtener conclusiones, para lo cual deben existir guías de observación estructurada (Martínez Rizo, 2016).

Los propios docentes son quienes se evalúan a sí mismos en los países en los que se incluye la autoevaluación. Los miembros de las familias generalmente desempeñan una función indirecta en el proceso de evaluación, cuando los informes de los directores incluyen sus reclamos acerca de un maestro en particular o, por el contrario, sus solicitudes con respecto a un maestro en particular. En cambio, es menos frecuente que actúen como evaluadores directos, por ejemplo, a través de un cuestionario.

Si bien los estudiantes rara vez son consultados como evaluadores, en la investigación educativa hay consenso acerca de que responden de manera directa y confiable respecto de la calidad de los maestros, siempre que las preguntas se formulen de manera simple y pertinente. Vaillant (en Cuenca, 2018) señala al respecto que no se espera que los estudiantes emitan juicios sobre el conocimiento de los contenidos disciplinares de sus docentes pero sí pueden –y probablemente mejor que nadie– identificar qué características de sus maestros o qué estrategias y estilos de enseñanza contribuyen a que ellos se motiven por aprender y, en definitiva, lo logren.

En cuanto a la evaluación por medio de los rectores o supervisores que se utiliza, por ejemplo, en Colombia, Martínez Rizo (2016) señala como inconveniente que, en casi todos los casos, la evaluación implica solo una o, como máximo, dos visitas al aula, con una duración total de una hora o menos, en el 99% de los casos, y de media hora o menos, en el 50%. Además, los directores reportan que no suelen recibir entrenamiento en el uso de protocolos de observación, sino que deben aprender a utilizarlos sobre la marcha. Sin duda, son evidentes las limitaciones de esta modalidad de evaluación de un maestro, a partir de la apreciación de una sola persona, mediante una visita de corta duración para observar el trabajo en aula, en muchos casos con anuncio previo, lo que permite al docente prepararse y mostrar el mejor desempeño de que es capaz, pero no el que lleva a cabo cotidianamente (Martínez Rizo, 2016).

Consecuencias de la evaluación

Lo importante de la evaluación es que mejore la práctica docente, porque solo así será posible optimizar los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Para ello, puede resultar necesario que los maestros se sientan reconocidos y recompensados por su trabajo.

La evaluación del desempeño docente puede concebirse como un proceso formativo y sumativo a la vez: distingue entre los buenos y los malos maestros, reconoce y recompensa y, por lo tanto, motiva y brinda oportunidades formativas para mejorar la práctica a partir de las debilidades que la propia evaluación pone al descubierto.

La definición de la buena enseñanza, junto con los criterios que de ahí se deriven para la evaluación, deben estar presentes a lo largo de toda la carrera docente, desde la selección de los estudiantes que se formarán para ser docentes –y obviamente su formación inicial–, pasando por el ingreso al

servicio, y llegando a la definición de la evaluación permanente y el desarrollo profesional.

La evaluación docente necesita partir del reconocimiento de la diversidad de las condiciones del trabajo y convertirse en una ocasión para evaluar dichas condiciones y para corregir las irregularidades y mejorarlas. De esta manera, la evaluación con consecuencias para el docente debe llevar aparejada una evaluación de condiciones de trabajo con consecuencias para los gobiernos.

La posibilidad de que la evaluación del desempeño docente contribuya al mejoramiento de la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes se relaciona con la capacidad de integrar la información proveniente de tal evaluación en los procesos formativos, como parte del desarrollo profesional. No existen evidencias de que este desafío haya sido abordado satisfactoriamente en los países de la región (Cuenca, 2015). En general, la principal asociación de las evaluaciones se realiza con la carrera docente y, más específicamente, con el riesgo de perder estabilidad laboral.

Otra consecuencia de la evaluación puede ser la posibilidad de acceder a incentivos o recompensas, como lo evidencian los estudios de la OCDE (2009, en Schmelkes, 2014). Ha sido comprobado que si no hay incentivos o recompensas para cualificar la práctica o para facilitar el desarrollo profesional docente, los esfuerzos para mejorar los estándares en la escuela no servirán de mucho. En efecto, un salario único ya no funciona, pues no atrae ni retiene a los buenos docentes. El gran reto consiste en cómo transitar del salario único a un sistema que pueda adecuadamente evaluar y compensar a los maestros para promover la enseñanza efectiva. Al respecto, existen dos tipos de incentivos: los que se traducen en recompensas (salariales, no salariales o no financieras) y los que se traducen en oportunidades de desarrollo profesional.

Otras consecuencias de la evaluación del desempeño pueden ser las certificaciones docentes, presentes entre los docentes del Caribe inglés, como requisito para ser considerados como docentes en ejercicio, y la producción de conocimiento sobre la evaluación, que es el propósito del Consejo Pedagógico de Evaluación Educativa (INEE), en México (Cuenca, 2018).

3.5. Remuneraciones e incentivos docentes

La remuneración de los docentes es un tema de política educativa sobre el cual el saber acumulado ofrece algunas pistas. Una de ellas es que los salarios están relacionados con las condiciones laborales y el desempeño de los docentes. Esquivel (2014) llama la atención sobre la escala de decisiones que implica para el Estado cualquier política al respecto. La escala, es decir, el tamaño de atención de la población implica desarrollar profundos análisis y perspectivas de largo plazo (Esquivel, 2014).

Varios son los temas que ameritan consideración. El primero se vincula con si los docentes tienen un buen salario, acorde con su función y responsabilidades. Mizala y Ñopo (en Cuenca, 2018) afirman que, pese a los esfuerzos realizados por los Estados, los docentes de la región reciben salarios más bajos que los

que perciben otros profesionales. Luego de controlar variables como sexo, edad, nivel educativo, características familiares y presencia de otros trabajos, los autores concluyen que, por ejemplo, las docentes de preescolar y de primaria ganan por hora entre un 32% y un 40% menos que otros profesionales y técnicos; en tanto, las docentes de secundaria ganan por hora entre un 12% y un 26% menos que otros profesionales.

Bruns y Luque (2014) también afirman lo anterior. Sin embargo, aducen los tradicionales argumentos que justifican los bajos salarios docentes: los profesores trabajan un número significativamente menor de horas (en promedio reportan entre 30 y 40 horas semanales, mientras que otros profesionales, técnicos y oficinistas trabajan entre 40 y 50 horas por semana) y tienen una mayor estabilidad laboral, además de jornadas de trabajo más cortas, entre otros beneficios.

Frente a los salarios más bajos, acontece además un fenómeno bastante frecuente entre los docentes que consiste en que se trate de “segundos empleos”, lo cual impacta directamente en el tiempo destinado a la preparación de la enseñanza, el trabajo en equipo y la atención de los estudiantes fuera del aula (Murillo y Román, 2013). Estos aspectos, como es ampliamente conocido, inciden directamente en la calidad tanto de los procesos de enseñanza, como de los de aprendizaje. Esta situación es aún más grave si la dedicación horaria de los maestros se consume totalmente en el trabajo de aula y son muy pocos los países de la región que incluyen en la carga del docente un tiempo para planificar las sesiones y trabajar en equipo. De manera desfavorable, todas estas condiciones inciden en la calidad de la enseñanza.

Una alternativa desarrollada en la literatura sobre el tema es la de diferenciar las remuneraciones según resultados de desempeño diferenciados (Bruns y Luque, 2014). Con ello, se eliminaría la situación registrada por Hernani-Limarino (2005, en Cuenca 2018) que sugiere que, en América Latina y el Caribe, los individuos que tienden a ser menos productivos ganan relativamente más como docentes que en otros puestos profesionales.

En la misma línea de salarios diferenciados, otras propuestas que empiezan a discutirse en la región sostienen las ventajas que llevaría consigo obtener mejores salarios al inicio de la trayectoria laboral. Con ello se evitaría que los bajos y uniformes salarios provocaran una autoselección, donde se desincentivaría la opción por la docencia de aquellos aspirantes con potencial profesional o mejores perspectivas de ingresos en otros sectores. De todos modos, esta propuesta debería ser analizada a la luz de los enfoques meritocráticos de las carreras docentes, pues su característica fundamental es la estructura piramidal de las carreras, a partir de la cual los beneficios mayores están destinados a quienes alcancen la cima de la escala (Cuenca, 2015).

Los estudios no han logrado consensos respecto de los efectos de los salarios en el desempeño docente. No obstante, ofrecen pistas lo suficientemente válidas como para analizarlas en contextos de diseño de políticas docentes.

Por ejemplo, los aumentos salariales tendrían mayor efecto en las tasas de contratación entre docentes con menos años de experiencia y al inicio de la carrera, pues de esa manera se consigue atraer y retener de forma más efectiva a los jóvenes profesionales (Cuenca, 2018).

Frente a la necesidad de generar variaciones en los salarios docentes y poder estimular el buen desempeño de la labor docente, los países de la región han desarrollado tres incentivos conceptualmente diferentes: como estrategia de un mejor desempeño; como premio a un buen resultado obtenido y/o como mecanismo para incentivar mejoras. Bajo cualquiera de estas modalidades, la evaluación sobre el tema ha concluido que los docentes latinoamericanos no siempre responden a los incentivos de manera predecible, aun cuando, como afirman Vaillant y Rossel (2010, en Cuenca, 2018), de manera general, los incentivos –y, especialmente los no monetarios, como los premios– fortalecen el estatus de la profesión.

Cuenca (2015) clasifica los esquemas de incentivos ofrecidos en la región en cuatro dimensiones. En la primera, se ubican las experiencias que buscan ofrecer bienestar social como parte de las carreras docentes: los premios y reconocimientos, además de los beneficios de consumo cultural. Una segunda dimensión está relacionada con los planes diferenciados en sistemas previsionales generales y de salud ocupacional. En tanto, la tercera y la cuarta dimensión comparten un objetivo orientado hacia el bienestar económico. Los incentivos que componen la tercera dimensión son bonificaciones y becas, ambos dentro de las carreras, y en la cuarta dimensión se encuentran los préstamos bancarios diferenciados, claramente ubicados fuera de las carreras docentes.

Como conclusión sobre el tema, es posible afirmar que, en la región, los programas de estímulos e incentivos han sido desarrollados en marcos conceptuales poco complejos, se han orientado fundamentalmente hacia esquemas monetarios y han priorizado esquemas de incentivos asociados con las habilidades de los docentes y, en menor medida, con el desempeño de los estudiantes (Cuenca, 2018).

En décadas pasadas, la estabilidad laboral y los incrementos salariales por años de servicio lograron instalarse en los imaginarios del magisterio como incentivos efectivos y han contribuido a la inercia con la que los sistemas educativos encararon el tema. Actualmente, la tendencia más generalizada es asignar incentivos, especialmente monetarios, por desempeño, por trabajo en zonas rurales o zonas de vulnerabilidad económica y por asistencia y compromiso con programas de formación en servicio.

3.6. La carrera docente

Las carreras docentes son, en América Latina, plataformas legales heterogéneas en cuanto a su naturaleza jurídica, su orientación técnica y su organización interna. Pueden clasificarse en tres grupos, a partir de dos características: la primera es la amplitud y la longitud de la carrera, medida

desde las estrategias de promoción horizontal y vertical, y la segunda es la incorporación de mecanismos de evaluación con consecuencias de alto impacto (es decir, evaluaciones del desempeño de los maestros que pueden devenir en la pérdida de la estabilidad laboral) (Cuenca, 2015).

En el primer grupo, **carreras de primera generación**, se encuentra la mayoría de las regulaciones de la región. En este caso, la dinámica está basada en criterios como la antigüedad y la acumulación de certificaciones. Además, la estabilidad laboral está asegurada por el Estado, salvo casos tipificados como actos reñidos con la moral y la ética, o por procesos ordinarios de jubilación. En la mayoría de los casos, las evaluaciones desarrolladas bajo un enfoque credencialista no tienen impacto de altas consecuencias sobre la vida laboral de los docentes.

Las **carreras en transición** conforman el segundo grupo. En este caso, se conserva la mayoría de las características asociadas con las carreras del grupo anterior a la vez que se presentan algunos rasgos propios de las nuevas, como la evaluación del desempeño e intentos de promoción horizontal por medio de escalafones salariales.

Las **carreras de segunda generación** conforman un tercer grupo. Son las más recientes y están diseñadas bajo enfoques estrictamente meritocráticos. Aquí, la estabilidad laboral está asociada con los resultados obtenidos en evaluaciones de desempeño y se suele privilegiar la promoción horizontal. Estas carreras están orientadas hacia los incentivos.

Los países de la región cuentan con normas que regulan los procedimientos de ingreso, permanencia, movilidad y retiro de los profesores de los sistemas públicos de educación. Estos procedimientos tienden, ligeramente, hacia las características meritocráticas, aun en aquellos países que presentan carreras de primera generación.

En cuanto al **ingreso** en la carrera docente, se exige la experiencia certificada de los postulantes, seguida por pruebas de conocimientos. Pocos países cuentan con mecanismos para acreditar habilidades pedagógicas, como clases modelo o entrevistas. En este sentido, Ecuador es el país que más ha avanzado en ese aspecto. En cambio, el ingreso requiere, en la mayoría de los países, un título pedagógico. Solo excepcionalmente no se requiere título pedagógico, en el caso de atenderse poblaciones en zonas en desventaja y en aquellos países donde está permitido el ingreso de otros profesionales en las aulas, con o sin estudios complementarios en educación (Cuenca, 2015).

Respecto de las promociones, la vertical continúa siendo la estrategia más presente entre las carreras docentes latinoamericanas. Este tipo de promoción comprende la movilidad hacia funciones directivas intraescolares (directores, subdirectores, etc.) o fuera de la escuela (supervisores, monitores, entre otros). Sin embargo, es posible apreciar una tendencia hacia la incorporación de promociones horizontales, en la mayoría de los casos expresada en los escalafones. En efecto, con ello se busca mejorar las condiciones de trabajo de los docentes sin que necesariamente dejen la enseñanza en las aulas (Cuenca, 2015).

La **salida de la carrera** cuenta con indicaciones precisas. Forman parte de este conjunto las renunciaciones por parte de las docentes y el incumplimiento de las funciones y responsabilidades tipificadas en la regulación. Entre las más comunes se encuentran las faltas injustificadas, el abandono del puesto de trabajo, las conductas inapropiadas (reñidas con la moral) y los comportamientos agresivos.

Otra opción para el retiro de la carrera es la jubilación. En este caso, las normas aplicables van desde las leyes generales de jubilación y previsión propias de cada país hasta regulaciones específicas que norman las condiciones y requisitos para la jubilación docente.

Particularmente, en países donde existen procesos de evaluación de altas consecuencias, en carreras de segunda generación, el retiro de la carrera puede ser producto de sucesivas desaprobaciones ante las evaluaciones de desempeño. Luego, respecto de la relación entre el ingreso en la carrera docente y la posible mejora de los aprendizajes de los estudiantes, pareciera no existir una relación positiva (Santibañez, 2010).

Cuenca (2018) recomienda que enfoques como el Marco de Desarrollo Profesional Docente (DPD) orienten los esfuerzos de los Estados de la región con el fin de modificar parcialmente, reformar o crear nuevas carreras docentes. En este sentido, resulta fundamental contar con definiciones claras y consensuadas sobre lo que significa la carrera docente, con el fin de no caer en el “deber ser” de la profesión. Finalmente, el reto mayor está en reafirmar que la carrera docente, basada en la meritocracia, debe tener como objetivo el desarrollo de la profesión en términos de incremento del capital profesional, es decir, del desarrollo personal, profesional y social de todos los docentes.

4. Tendencias de políticas

En este apartado se identifican tendencias de políticas educativas vinculadas con algunas de las dimensiones abordadas en la sección anterior. A continuación, se plantean algunas políticas educativas relacionadas con la formación inicial de los docentes, la formación en servicio y la regulación de la docencia.

4.1. La formación inicial a nivel terciario

Los lugares de la formación

En América Latina, todavía se debate acerca de la idoneidad de las instituciones para la formación inicial de los docentes. Si bien en la mayoría de los países, se aprende a ser maestro en las facultades de educación, todavía existen las escuelas normales, sobre todo, como lugar de preparación de aquellos docentes encargados de los primeros grados de la educación básica.

En Colombia, por ejemplo, desde hace una década se inició un proceso de acreditación de las escuelas normales (Escuelas Normales Superiores - ENS), que las llevó a revisar sus propuestas formativas y a buscar posibilidades de integración con los programas curriculares de algunas facultades de educación. De esta manera, algunos normalistas complementan su formación a nivel terciario, situación que permite una buena integración entre los saberes disciplinares y los pedagógicos.

La centralidad de las prácticas

Es posible observar algunas tendencias que están surgiendo en la región acerca de las prácticas en la formación inicial docente. Identificar esas tendencias no significa que los países hayan sido capaces de solucionar todos los desafíos pendientes o de alcanzar los modelos propuestos por las nuevas teorías y experiencias internacionales, sino más bien que se destacan algunos elementos que permiten una aproximación a las discusiones que se están dando en otras regiones.

La primera tendencia observada consiste en la idea de que la práctica debe atravesar todo el período de la formación inicial, superando los enfoques verticales, en los que las prácticas docentes tenían un lugar reducido y solo al final de los estudios. Esas directrices también determinan que todas las disciplinas que componen los currículos, no solo las pedagógicas, tendrán su dimensión práctica, sin explicitar aún las formas que permitirían hacerlo. La segunda tendencia es la diversidad de las prácticas, las cuales deben ser incrementadas progresivamente en términos de complejidad. Los lineamientos curriculares argentinos y peruanos son un buen ejemplo de esta transformación. Una tercera tendencia se relaciona con la elección de los lugares escolares de trabajo para los estudiantes, buscando ofrecer diversidad de contextos al mismo tiempo que situaciones donde el aprendizaje docente sea posible.

Una cuarta tendencia es la denominada por Vaillant (2004, en Louzano y Morriconi, 2014) como “instituciones totales”. Se trata de trabajar en las prácticas el núcleo básico de la personalidad, ya que el futuro docente debe desarrollar una serie de capacidades (resolver problemas, trabajar en equipo, entre otras) que no se forman por la mera adquisición de informaciones o conocimientos.

Nuevos contenidos curriculares

Los contenidos de la formación docente se ven tensionados a partir de las orientaciones que surgen de los compromisos que los países adquieren en las conferencias internacionales. Por ejemplo, para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente con el ODS4, se debe ofrecer una educación de calidad para todos, sin importar los contextos de origen. En un reciente estudio la Orealc/Unesco (2018), se analizaron los currículos de formación inicial de los docentes, teniendo como focos analíticos y criterios de comparación los conceptos “competencias del siglo XXI” y “pedagogías de la inclusión”, y se recomienda su incorporación como contenidos explícitos en la

formación inicial de docentes. El texto concluye que las habilidades para el siglo XXI y las pedagogías para la inclusión recogen competencias relevantes para la formación inicial de los docentes, en cuanto apuntan a la resolución de gran parte de las deficiencias que la mayoría de los estudios sobre maestros y profesores señalan como problemáticos para lograr la calidad de la enseñanza.

Desde el IPE UNESCO Buenos Aires, también se analizaron los currículos de formación docente perspectiva partir del enfoque de la formación para la ciudadanía y se aboga por la definición de estándares que definan explícitamente el conocimiento, las habilidades y las actitudes con los que debe egresar un docente. La inclusión de estos contenidos en los currículos para la formación inicial de docentes podría realizarse a través de las prácticas generativas para la enseñanza que propone Louzano (2014), a partir de la propuesta de Bárbara Ball de la Universidad de Michigan (Orealc/Unesco, 2018:30).

Otra tendencia es la formación de maestros como investigadores e innovadores. En este sentido, Cabra y Marín (2015), al analizar los currículos de formación docente en Colombia, señalan la importancia que ha tenido durante las tres últimas décadas la investigación y la innovación para que los maestros construyan saber pedagógico. Así señalan la tensión que genera la propuesta frente a las dimensiones técnico-pedagógicas tradicionales en los contenidos curriculares para la formación inicial de docentes. Para ellas, durante las tres últimas décadas, la investigación y la innovación han sido piezas claves para la profesionalización, cualificación y actualización de los maestros ya que desplazan la atención de las prácticas de enseñanza propias de la acción hacia tareas investigativas y de innovación que cualifican su práctica pedagógica.

Esta tendencia de formar al maestro como investigador de su práctica y como innovador es señalada por Gonzáles y otros (2016) como un rasgo característico de los programas de formación de los docentes en servicio, llevados a cabo por el Instituto para la Innovación y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) de la ciudad de Bogotá, orientados hacia la materialización de ese tipo de políticas docentes.

Más recientemente, Marcelo y Vaillant (2018:31) reivindican la formación en investigación del futuro docente, pero rescatando la importancia de promover el uso de la investigación aplicada para la toma de decisiones, a la vez que una formación basada en evidencias sobre aquello que promueve el aprendizaje y el desarrollo profesional de los estudiantes. También se propone familiarizar a los futuros docentes con el uso de los resultados de las mediciones nacionales e internacionales.

4.2. El acompañamiento de maestros y profesores en el Marco del Desarrollo Profesional Docente (DPD)

Cada vez son más frecuentes las estrategias de formación de los docentes en servicio que incorporan el acompañamiento pedagógico. En este sentido, el docente puede cualificar sus prácticas con el otro –el par, el mentor– o a partir

del otro, mediante estrategias de acompañamiento docente en el marco de su desarrollo profesional.

En América Latina, existe experiencia en programas de formación en servicio que buscan la cualificación de las prácticas a partir del apoyo que brindan los mentores y los acompañantes pedagógicos (Chiriboga, 2018). Una reciente convocatoria de PREDALC (Vaillant, 2018) demostró sus avances en países como Ecuador, México y Colombia. No obstante, todavía persisten vacíos en cuanto a su selección y formación. ¿Quiénes serían los mejores mentores? ¿Los pares? ¿Los académicos? ¿Cuántos años se puede estar como acompañante pedagógico? ¿Cómo sería el posterior egreso del aula? Además, todavía se carece de suficiente conocimiento sobre los contenidos para su formación, más aún cuando las competencias requeridas se vinculan tanto con lo disciplinar y con lo pedagógico, como con lo didáctico y con la capacidad de escucha y comprensión del maestro como persona.

Pensar la formación docente en el marco de su desarrollo profesional requiere de tiempo, estrategias colaborativas, presupuestos generosos y ofertas reguladas. Las estrategias de aprendizaje profesional colaborativo, como la planificación conjunta de las clases, el análisis de los resultados de las evaluaciones de los aprendizajes escolares, los grupos de estudio, los proyectos, entre otras, completan las actividades del docente en la institución educativa, de tal suerte que estas prácticas colaborativas están en la base de la explicación de los altos rendimientos de los sistemas educativos de mayores logros.

4.3. Los Marcos para la Buena Enseñanza (MBE) en la regulación de la profesión docente

Los Marcos para la Buena Enseñanza son una tendencia en América Latina para la regulación de la profesión docente (Vásquez, 2014). En su espíritu, están los interrogantes acerca de por qué debe saber y saber hacer un buen docente. Su importancia radica en la posibilidad de alinear la formación inicial y en servicio con las estrategias de la evaluación docente. De igual forma, permiten un mayor reconocimiento de la docencia ya que incluyen las responsabilidades asociadas con el desarrollo profesional. Su formulación va más allá de un documento escrito por un grupo de expertos, en tanto convoca a las distintas instancias comprometidas con la educación, para su validación y posterior apropiación por las comunidades educativas. En este sentido, permite alinear las políticas docentes con agendas más amplias, encaminadas a los compromisos sociales asumidos en favor de la educación.

5. Aspectos controversiales

¿Atraer o retener a los mejores?

Se habla de manera reiterada de la importancia de seleccionar a los mejores egresados de la enseñanza media para vincularlos con la docencia. En países como Ecuador, se realizan campañas que muestran a los jóvenes la importancia de ser docente y en un momento se exigió para el ingreso a las facultades de educación el mismo puntaje que para las de medicina. En Colombia, un estudio de la Fundación Compartir diseñó una novedosa propuesta para vincular a los mejores bachilleres con la docencia, mediante estimaciones de costos de inversión para hacer de *Colombia la más educada*. Estas dos experiencias aún no cuentan con seguimiento.

Algunos países ofrecen becas con el objetivo de atraer y retener a los mejores para la docencia: “Beca vocación de profesor” en Chile, “Beca vocación de maestro” en Perú, por ejemplo. En Argentina, están las becas “Compromiso docente”, que incluyen acompañamiento a los becarios mediante tutorías y mentores, lo que constituye una buena estrategia dada la alta deserción en la educación superior. En Brasil y Colombia, se otorgan créditos condonables.

¿Institutos pedagógicos o facultades de educación?

El paso de la formación inicial de docentes al nivel terciario cuenta con más de tres décadas. No obstante, quedan en su lógica de formación rezagos que afectan su calidad y pertinencia. El primero es la lógica curricular e institucional que acerca cada vez más la institución formadora con la escuela destinataria de la formación. A esto se suma el problema ya presentado y denominado por Ávalos (2011, en Cuenca, 2018) como “gramática normalista”. Este concepto comprende el sistema de normas que organizan la gestión institucional y las prácticas educativas de las instituciones, sobre la base de un modelo escolarizado. El tercer rezago consiste en la atomización y fragmentación con la que se presentan los contenidos curriculares de los planes de estudio para la formación docente, que terminan circunscribiendo el aprendizaje docente al aula. Para que la formación de docentes a nivel terciario se consolide, es necesario superar los rezagos enunciados junto con las modificaciones en las concepciones y los procedimientos de las prácticas, la superación de la dicotomía teoría-práctica y la incorporación de la investigación como proceso formativo.

Sobre esta disyuntiva, Marcelo y Vaillant (2018: 42) van más allá y reportan muchos locus formativos a nivel mundial, para señalar que lo importante es la innovación en la estructura y en los métodos para la formación docente.

¿Formar mentores o reformar la supervisión educativa?

Tradicionalmente, la supervisión educativa ha ejercido una labor de control y fiscalización en los sistemas educativos de la región. Pero desde una nueva visión, los supervisores son los mediadores entre las macro y las micropolíticas educativas. De allí que su función específica cambie según sus propósitos. La experiencia de Ecuador (Aguerrondo, 2012) ha buscado llevar a la práctica esta propuesta que sirve de apoyo en procesos de reforma o durante la aplicación

de directrices metodológicas asociadas con proyectos innovadores (Chiriboga, 2018). En Honduras, la cooperación canadiense FORTA ha desarrollado una formación específica para que los supervisores actúen como acompañantes pedagógicos en un proyecto, en varias regiones del país. Estas alternativas de trabajo a partir de la supervisión dejan capacidad instalada y sirven de apoyo a las secretarías departamentales de educación, a la vez que se constituyen como, opciones menos costosas que la formación de los mentores para el acompañamiento pedagógico.

¿Una carrera docente sin abandonar el aula de clase?

En la mayoría de los países de América Latina, el avance en la carrera docente está asociado con asumir cargos de carácter administrativo, lo que significa abandonar el aula de clase. Para romper con esta tradición, sería conveniente encontrar otra manera de desarrollar la docencia que permitiera avanzar en el escalafón por aquello que se sabe y que se hace en la práctica pedagógica cotidiana. Ascender porque se innova y porque se sistematiza lo que se innova. Así se potenciaría la reflexión sobre la práctica y su contribución a la configuración del saber docente.

Pero también podría avanzarse en el escalafón a partir del reconocimiento de la docencia como una profesión de carácter social. En ese caso, se reconocería todo aquello que pudiera ser parte del desarrollo profesional colaborativo, como la participación en redes, en expediciones pedagógicas, en proyectos de investigación e innovación pedagógica, en el desempeño como tutores, como acompañantes, como pares evaluadores, como maestros de maestros. Los maestros de la región están a la espera de que el Estado reconozca su capacidad creativa y su compromiso con la investigación y la innovación pedagógica. La carrera docente también debería entrar a formar parte de los planes de desarrollo local, municipal y nacional, de tal suerte que la formación posgraduada de los docentes tuviera incidencia en los territorios y se materializara la relación entre la universidad y la escuela (Mendes Nacarato, 2016).

6. Conclusiones y sugerencias de política

La formación docente corresponde a un modelo ético y político de nación

Dada la importancia de la educación y considerando el papel de los docentes para su calidad, la formación de los docentes debería estar anclada en el modelo ético y político de nación (Rivera y Alfageme González, 2018). Si la equidad y la inclusión, por ejemplo, son los ejes de la política de un país, la formación de docentes debiera plantearse los retos pedagógicos y didácticos que significarían dar acceso al sistema escolar a los grupos sociales históricamente marginados de la escolaridad. Si como en el caso de Honduras,

la visión de país propugna un profesional de la pedagogía, con autonomía, que participe en los proyectos locales y sea corresponsable de la calidad de la educación básica, la formación de los docentes necesita pensar qué competencias requeriría ese perfil docente.

También es conveniente que la formación de los docentes involucre la diversidad social, cultural, étnica y económica de los países de la región y que no piense más la educación como una oportunidad exclusiva de los sectores medios que cuentan con las condiciones económicas, socioculturales y familiares para el logro de buenos resultados escolares. La falta de una preparación específica para trabajar en sectores de pobreza genera más tarde desaliento entre los maestros y una baja expectativa en las posibilidades de aprendizaje de sus estudiantes, lo que anticipa pobres resultados.

Modelos de formación que reconozcan la importancia de la práctica

Cada vez más, se reconoce la importancia que posee la práctica en la formación de los docentes. Por lo tanto, una posible estrategia didáctica es su recuperación como experiencia. En cada etapa de la carrera docente, es posible trabajar a partir de “planos” que permitan integrar las distintas experiencias: planos de los sujetos, de las políticas, de las instituciones, de los discursos, entre otros, lo que permitiría una continuidad en la reflexión de los docentes sobre su práctica (Martínez y otros, 2016). Esta relación entre práctica y experiencia es puesta en valor por Marcelo y Vaillant (2018: 29), como una nueva estrategia para avanzar hacia una mayor autoconciencia del propio conocimiento profesional.

Carreras docentes que reconozcan el carácter social de la docencia

Tal y como se ha mostrado en otros apartados, la docencia es una profesión social. En tal sentido, las carreras docentes que, en la región, avanzan hacia propuestas meritocráticas debieran considerar como factores asociados con el avance en la carrera docente todas aquellas estrategias que involucren el trabajo con el otro (redes, pasantías, expediciones, comunidades de aprendizaje) y a partir del otro (programas de acompañamiento pedagógico, trabajo con mentores y tutores, desempeño del docente como maestro de maestros, entre otros). También se debería tomar en cuenta la producción de saber pedagógico: investigación sobre la práctica, sistematización de experiencias y elaboración de material didáctico (Calvo, 2018).

Las carreras docentes de América Latina tienen el reto principal de constituirse en instrumentos de desarrollo profesional que contribuyan al fortalecimiento de la profesión y, consecuentemente, a la elevación de la calidad educativa (Cuenca, 2018).

Elevar el prestigio de la profesión docente

Los diferentes estudios acerca de la docencia enfatizan sobre el propósito de hacer más prestigiosa la profesión docente. Cuenca (2018) llama la atención sobre la necesidad de ir más allá de la selección, la formación, la acreditación, los incentivos y los salarios, para entender la función social de la profesión docente. En sus palabras, reconocer la función social de la docencia, entendida como la responsabilidad social de los profesionales por los resultados de su trabajo y como el valor que la sociedad le otorga a la profesión, compromete a que las estrategias para hacer más atractiva la carrera incluyan campañas sociales de comunicación para recomponer las relaciones sociales entre los docentes, los Estados y la sociedad. Junto con esto, la incorporación de los docentes en los procesos de diseño de las políticas educativas y docentes permitiría encontrar más sentido al trabajo que, aunque se expresa fundamentalmente en las aulas, traspasa el ámbito escolar y es el de mayor importancia para los países. El punto de partida para la revaloración y el fortalecimiento de la profesión docente pasa por reconocer a los docentes como sujetos políticos y no como sujetos de la política (Nóvoa, 2018). Finalmente, se deberá tomar en cuenta que una propuesta concebida en tal sentido requiere de una voluntad política sustentada en los conocimientos y las evidencias que reporta la investigación educativa (Weinstein, 2014).

7. Bibliografía

Aguirre, J. (2018). Sociología de la educación y políticas de formación docente. El caso de los polos de desarrollo (2000-2010) desde una investigación biográfico-narrativa. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, (9), 152-180.

Alliaud, A. y Vezub, L. (2014). La formación inicial y continua de los docentes en los países del MERCOSUR. Problemas comunes, estructuras y desarrollos diversos. *Cuadernos de Investigación Educativa*, 5 (20), 31-46.

Ayala de la Cruz, M. E. (2015). Evaluación de la formación permanente del profesorado en la República Dominicana: el caso del Infocam. Universidad de Murcia, Facultad de Educación.

Bruns, B. y Luque, J. (2015). Profesores excelentes: cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe. Banco Mundial.

Burho, J. (2016). La relación entre la formación Padep/d, otros factores asociados y el rendimiento escolar. Guatemala: Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa, Ministerio de Educación.

Cabra Torres, F. y Marín Díaz, D. L. (2015). Formar para investigar e innovar: tensiones y preguntas sobre la formación inicial de maestros en Colombia. *Revista Colombiana de Educación*, (68), 149-171.

Cabrita, I. (2018). Didática da matemática em cursos de formação de educadores e professores. *Cadernos de Pesquisa*, 48(168), 532-549.

Calvo, G. (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*. UNESCO-OREALC.

Carrique, V., Llanos M. A., Moons, M. y Nogales. C. C. (2015). Evaluación de acciones de capacitación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral. Argentina: Universidad Nacional de Salta, Facultad de Humanidades.

Castillo-Miranda, S. R., Castro, G. W., Hidalgo-Standen, C. (2017). La evaluación del desempeño docente desde la perspectiva de profesores de educación rural. *Educación y Educadores*, 20(3), 364-381.

Chiriboga Montalvo, C. (2018). La formación docente continua: la experiencia de Ecuador. INFOD, OEI, Universidad de Santa María.

Cuenca, R. (2003). Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el Desarrollo Profesional. OREALC-UNESCO y PROEDUCA-GTZ.

Cuenca, R. (2015). Las carreras docentes en América latina: la acción meritocrática para el desarrollo profesional. UNESCO.

Diálogo Interamericano y FEREMA (2015). El estado de las políticas públicas docentes. Honduras.

Elacqua, G., Hincapié, D., Vegas, E. y Alfonso, M. (2018). Profesión profesor en América Latina: ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo? Banco Interamericano de Desarrollo.

Esquivel, F. (2014). "Aspectos económicos de la construcción de políticas públicas para el sector docente". En: *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. UNESCO-OREALC.

Ferrada, D., Villena, A. y Del Pino, M. (2018). ¿Hay que formar a los docentes en políticas educativas? *Cadernos de Pesquisa*, 48(167), 254-279.

García Jaramillo, S., Maldonado Carrizosa, D., Perry Rubio, G., Rodríguez Orgales, C. y Saavedra Calvo, J. E. (2014). Tras la excelencia docente: ¿cómo

mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos? Bogotá: Fundación Compartir.

González, M., Barrantes Clavijo, R. U. y Lache Rodríguez, L. M. (2016). La formación de maestros. El oficio del IDEP. Sistematización de la experiencia institucional en formación docente 1999-2013.

Guevara, J. (2018). Saberes prácticos en la formación docente para la educación inicial. *Pedagogía y Saberes*, 48, 127-139.

Leite, C., Martínez, R. y Monteiro, A. (2016). TIC y formación inicial de maestros: oportunidades y problemas desde la perspectiva de estudiantes. *Cuadernos de Investigación Educativa*, 7(1), 69-92.

Louzano, P. y Moriconi, G. (2014). "Visión de la docencia y características de los sistemas de formación docente". En: *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. UNESCO-OREALC.

Marcelo, C., Burgos, D., Murillo, P., López, A., Gallego-Domínguez, C., Mayor, C., Herrera, B. y Jáspez, J. F. (2016). La inducción del profesorado principiante en la República Dominicana. El programa INDUCTIO. *Revista Iberoamericana de Educación*, 71(2), 145-168.

Marcelo, C. y Vaillant, D. (2018). *Hacia una formación disruptiva de docentes: 10 claves para el cambio*. Madrid: Narcea ediciones. Martínez Pineda, M. C., Calvo, G., Martínez Boom, A., Soler Martín, C. y Prada Dussan, M. (2015). *Pensar la formación de maestros hoy: una propuesta desde la experiencia pedagógica*. Bogotá: IDEP.

Martínez Rizo, F. (2016). *La evaluación de docentes de educación básica: una revisión de la experiencia internacional*. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Meckes, L. (2014). "Estándares y formación docente inicial". En: *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. UNESCO-OREALC.

Mendes Nacarato, A. (2016). A parceria universidade-escola: utopia ou possibilidade de formação continuada no âmbito das políticas públicas? *Revista Brasileira de Educação*, 21(66), 699-716.

Morales Ulloa, R., Paz, C. L., Alas Solís, M. y Díaz, H. A. *Estado actual de las políticas docentes en Honduras: los desafíos para una reforma integral y sostenida*. Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.

Nóvoa, A. (2017). Firmar a posição como professor, afirmar a profissão docente. *Cadernos de Pesquisa*, 47(166), 1106-1133.

Palacios Liberato, L. (2019). Estructura y contenido de las prácticas preprofesionales en el modelo pedagógico de la Universidad Nacional de Educación (Ecuador). *Pedagogía y Saberes*, (50), 187-198.

Parra Rodríguez, J. (2014). Maestros: enseñantes y aprendices a lo largo de la vida. Bogotá: IDEP.

Pérez Ruiz, A. (2014). La profesionalización docente en el marco de la reforma educativa en México: sus implicaciones laborales. *El Cotidiano*, (184), 113-120.

Rivera Morales, A. y Alfageme González, M. B. (2019). Formación de docentes en servicio de Educación Secundaria en México. *Revista Educación*, 43(1), 30-43.

Sánchez-Sánchez, G. I., y Jara-Amigo, X. E. (2018). De la formación inicial al trabajo docente: comprensión de la trayectoria. *Revista Educación*, 1-20.

Santizo Rodall, C. A. (2016). Condiciones institucionales del trabajo colaborativo como estrategia de cambio del sistema educativo. e, 38(153), 154-167.

Schmelkes, S. (2014). "La evaluación del desempeño docente: estado de la cuestión". En: *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. UNESCO-OREALC.

Soares de Araujo Mesquita, S. (2018). Referenciais do "bom professor" de ensino médio: exercício de articulação teórica. *Cadernos de Pesquisa*, 48(168), 506-531.

Torrecilla Murillo, F. J. y Román Carrasco, M. (2013). Docentes en educación primaria en América Latina con más de una actividad laboral: situación e implicaciones. *Revista mexicana de investigación educativa*, 18(58), 893-924.

UNESCO (2017). La formación inicial docente en educación para la ciudadanía en América Latina. Santiago: OREALC-UNESCO.

UNESCO-OREALC (2018). Formación inicial docente en competencias para el siglo XXI y pedagogías para la inclusión en América Latina. Análisis comparado de siete casos nacionales. Estrategia Regional sobre Docentes OREALC-UNESCO Santiago.

Vaillant, D. (2018). Programa Regional para el Desarrollo de la Profesión Docente en América Latina y el Caribe PREDALC. Resultados de la primera convocatoria sobre innovaciones prometedoras en formación docente. CAF - Banco de Desarrollo de América Latina.

Vaillant, D., y Cardozo-Gaibisso, L. (2016). Desarrollo profesional docente: entre la proliferación conceptual y la escasa incidencia en la práctica de aula. *Cuaderno de Pedagogía Universitaria*, 13(26), 5-14.

Vázquez Cruz, M. D. Á., Cordero Arroyo, G. y Leyva Barajas, Y. E. (2014). Análisis comparativo de criterios de desempeño profesional para la enseñanza en cuatro países de América. *Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación*, 14(3).

Vezub, L. F. y Garabito, M. F. (2017). Los profesores frente a la nueva/vieja escuela secundaria argentina. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 19(1), 123-140.

Weinstein, J. (2014). "La esquiwa política entre las volátiles políticas docentes". En: *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. UNESCO-OREALC.

World Bank Group (2018). *World Development Report: Learning to Realize Education's Promise*. World Bank.

Zavala, A. (2017). En torno a los discursos acerca de la formación profesional docente. *Cadernos de Pesquisa*, 47(164), 716-739.



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 

