



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



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
IIEP-UNESCO Buenos Aires
Oficina para América Latina

Análisis Comparativos de Políticas de Educación

Las políticas de formación docente continua en América Latina Mapeo exploratorio en 13 países

Lea Vezub

La serie *Análisis comparativos de políticas de educación* se inscribe en el marco de las actividades del Área de Investigación y Desarrollo del IIFE 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 el seguimiento de la situación educativa en la región latinoamericana.

Los documentos de *Análisis comparativos de políticas de educación* tienen el propósito de ofrecer una mirada comprehensiva sobre las acciones que los distintos estados nacionales realizan para garantizar el derecho a la educación y sobre las decisiones y capacidades que demuestran para reducir las brechas educativas. Al mismo tiempo, trazan un panorama sobre las tendencias de la región y sobre los logros y los desafíos respecto de las políticas analizadas.

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

Contenido

Introducción	4
Precisiones metodológicas y conceptuales	6
La noción de formación docente continua	7
Acercas de la institucionalización de la formación docente continua	8
Antecedentes y problemas identificados	10
Regulaciones y lineamientos de la formación continua	13
La FDC como derecho y deber de los docentes	17
Instituciones y organismos oferentes de formación continua	19
Creación de institutos especializados y centros de recursos	19
Instituciones oferentes y regulación de la calidad	23
Formación continua y carrera docente	30
Programas de formación continua nacionales	35
Consideraciones finales	41
A modo de cierre: los desafíos	45
Bibliografía	47

Introducción

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

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

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

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

¹ El relevamiento de datos, la primera sistematización y los informes nacionales preliminares fueron realizados por Florencia Laiácono y José Sardaña, con la colaboración de Bridie Grainne y Griselda Bustello. La coordinación general fue de Laura Fumagalli y Néstor López.

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

En este contexto, el IIPE UNESCO Buenos Aires, Oficina para América Latina, realizó un mapeo de carácter exploratorio a partir de la información disponible en los sitios oficiales de los ministerios de Educación nacionales, cuyos resultados se presentan a continuación. El objetivo principal fue describir los diferentes mecanismos que organizan y regulan la oferta de formación docente continua presente en las administraciones centrales de los ministerios de Educación de los países de América Latina, dar cuenta del tipo de organismos e instituciones que son responsables de la formación continua y caracterizar los principales rasgos de los programas de desarrollo profesional docente que se implementan.

Este documento se organiza en seis secciones. En la primera sección se realizan algunas precisiones sobre el alcance del estudio y acerca de la metodología y las fuentes relevadas. También se revisan los conceptos de “formación continua” y de “desarrollo profesional docente”, junto con una definición en torno de los procesos que dan lugar a su institucionalización; para luego identificar las principales problemáticas que han sido reseñadas según la bibliografía especializada.

La segunda parte presenta los resultados y se describe y analiza la información obtenida en los diferentes países abordados. Así, en la segunda sección del documento se muestra el grado de institucionalización de la formación docente continua (FDC) en los países relevados, el tipo de normas que regulan y prescriben el desarrollo profesional de los docentes y los años en que han sido sancionadas. La tercera sección se centra en los países que cuentan con organismos específicos para la FDC y en los tipos de instituciones que tienen esta oferta formativa. La cuarta sección analiza el reconocimiento que las normas de la carrera docente otorgan a la formación continua o capacitación de los educadores y las condiciones existentes para acceder a la formación. En la quinta sección, se mencionan los principales rasgos que adquieren algunos programas que se implementan en la región. Finalmente, el documento cierra

² Durante la realización de este mapeo exploratorio, fue difícil acceder a este tipo de datos, ya que no suelen estar disponibles ni son publicados en las páginas de los sitios oficiales. Tampoco se presentan en los documentos e informes técnicos de los programas.

con una serie de consideraciones que evidencian las tendencias, los desafíos y los interrogantes aún pendientes de cara al desarrollo profesional de los docentes en América Latina.

Precisiones metodológicas y conceptuales

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

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

³ Se realizaron de manera complementaria entrevistas con especialistas en la materia y el diseño contempla en una segunda fase la consulta a funcionarios y directores de instituciones responsables de las políticas y de la oferta de la formación en servicio. También se espera proseguir con el trabajo de campo y con estudios de caso que permitan ampliar, profundizar y contrastar las tendencias, los escenarios y los principales resultados de este informe.

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

Finalmente, el mapeo exploratorio cuyos datos y análisis de tendencias se presentan a continuación logró consolidar la información proveniente de los siguientes 13 países:⁴

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

Para la realización del estudio, la recolección y el análisis de la información obtenida, se definieron dos dimensiones de análisis, a partir de las cuales se elaboraron, en primer lugar, informes por país, y luego, a partir de esos documentos, se confeccionó una serie de tablas comparadas con el objetivo de identificar los puntos recurrentes y comunes entre países, además de las tendencias o especificidades de cada uno en particular. Por lo tanto, las dos dimensiones de estudio perfiladas para este informe han sido el proceso de institucionalización y regulación de la formación docente continua (FDC) y los programas de FDC implementados.

La noción de formación docente continua

A lo largo del tiempo, la formación docente continua ha recibido diferentes denominaciones: perfeccionamiento, formación permanente, actualización,

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

reciclaje, formación en servicio (Vezub, 2004). Este cambio de términos obedece a revisiones sucesivas en la conceptualización y en la manera de entender el aprendizaje de los docentes. Pero, sobre todo, se debe al papel que se pretende que tenga la formación en servicio en el cambio, renovación y mejora de los sistemas educativos. La concepción y los términos que se utilicen se refieren a rasgos de la identidad y del perfil profesional, a la concepción del trabajo docente, al tipo de saberes, disposiciones y capacidades que la política de formación les atribuye y al papel que se espera que estos desempeñen en el sistema educativo y en la sociedad.

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

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

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

Acerca de la institucionalización de la formación docente continua

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

en los sistemas,⁵ en las políticas y en la investigación, aún no existen trabajos que historien la problemática de la formación continua de docentes en la región y son contadas las investigaciones que han rastreado los orígenes de la formación continua en algunos países (Vezub, 2009). No obstante, como muestran algunos trabajos, la preocupación por la mejora permanente y la actualización de los equipos docentes ha representado un interés temprano de los sistemas.

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

El cambio de concepción en la noción de la formación desde la perspectiva de la larga duración y las políticas de reforma de la formación docente, impulsadas en los diferentes países de la región durante la década de 1990, dieron lugar al proceso de institucionalización de la formación continua. Como sostiene Bolívar (2006) para el contexto europeo, con la entrada en el siglo XXI los gobiernos comenzaron a prestar menor atención y recursos a la transformación de la FDI y a concentrar sus esfuerzos en las políticas, los programas y el financiamiento destinados a la capacitación, formación permanente o desarrollo profesional de los docentes en servicio.

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

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

⁵ Durante la conformación de los sistemas educativos, la prioridad siempre fue contar con un conjunto docente titulado y habilitado, por lo tanto, de ahí en más los esfuerzos estuvieron orientados en la institucionalización de la formación inicial de los docentes. No obstante, de manera temprana se desarrollaron mecanismos, como las conferencias pedagógicas o lecciones magistrales, generalmente a cargo de los equipos de inspectores (Cf. Vezub, 2009).

acciones. En este proceso es clave la creación de áreas, direcciones o subdirecciones dentro de las estructuras de los ministerios nacionales, departamentales y regionales, para planificar, gestionar, implementar y dar seguimiento a las políticas y acciones de formación. Estos indicadores dan cuenta de los procesos de institucionalización (que en el caso de la FDC se han dado de manera reciente si se los compara con lo ocurrido respecto de la FDI Vezub, 2013). En efecto, la aparición de organismos e instituciones especialmente dedicadas a la formación permanente, al dictado de cursos y el desarrollo de normativa sobre la cuestión comenzaron a instaurarse ya entrados los años ochenta en unos pocos países de la región, en tanto la mayoría restante –como se verá en la próxima sección–, recién está avanzando en ese sentido.

De este modo, la dimensión referida a los procesos de institucionalización de la FDC del presente informe pretende dar cuenta del avance que presentan las estructuras de gobierno y las regulaciones que pautan el funcionamiento de las instituciones, para establecer parámetros o mínimos de calidad y pertinencia de la oferta y de los programas de formación.

Algunas de las cuestiones que interesa analizar en los procesos de institucionalización de la FDC son: cómo se establecen los parámetros de calidad, mediante qué normas, cuál es la base institucional de la capacitación, quiénes son los organismos habilitados, si se requiere acreditación por parte de los Estados, si se fijan o no lineamientos y prioridades temáticas, de qué manera se certifican y evalúan las acciones, cómo se acreditan en la carrera de los docentes los eventos o créditos de formación, qué tipo de reconocimientos se establecen, entre otras. Todo ello con el fin de establecer con qué estrategias responden los países explorados a este gran conjunto de cuestiones.

Antecedentes y problemas identificados

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

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

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

“Para diseñar programas de cambio efectivo debemos: en primer lugar, considerar qué tipos de conocimiento, habilidades e interpretaciones son susceptibles de permitir a los profesores enseñar de forma compatible con el proyecto de reforma de la educación; a continuación, preguntar qué tipo de experiencias constituyen auténticas actividades respecto a estos aprendizajes; finalmente, determinar los contextos apropiados donde situar estas actividades” (Putnam y Borko, 2000: 263-264).

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

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

Al establecer los criterios para la definición de las políticas de formación docente continua para la región, el Documento de OREALC (2013: 59), resumía de la siguiente manera lo problemas en torno al desarrollo profesional y la formación permanente:

“Se ha establecido que, en el ámbito del desarrollo profesional, la experiencia de la región presenta limitaciones considerables debido a factores tales como la discontinuidad de los programas y las acciones; las escalas de operación; los modelos, diseños y procesos frecuentemente alejados de intereses, entornos y necesidades de los sujetos; las dificultades de acceso; la precariedad de los formadores; la insuficiencia de recursos; y la falta de definición sobre el tiempo que los individuos o los colectivos pueden dedicar a estos procesos dentro de las jornadas laborales sin perjudicar la atención a los alumnos”.

La revisión de los diversos documentos y trabajos que han abordado los problemas de las políticas y de los programas de formación y desarrollo profesional docente (Vezub, 2007; Vaillant, 2016; Terigi, 2010; OREALC, 2013; Camargo y Calvo, 2004) permite agruparlos en cuatro grandes núcleos o ejes que ya hemos desarrollado (Vezub, 2015; 2019):

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

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

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

Regulaciones y lineamientos de la formación continua

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

La Ley Fundamental de educación de **Costa Rica** (1957), una de las más antiguas entre los 13 países examinados (Tabla 1), menciona en su art. 26 la importancia de la cuestión al establecer que: “El Estado ofrecerá, por medio del Ministerio del ramo, programas de *formación profesional y de adiestramiento* para el personal en servicio”. **Panamá**, cuya Ley Orgánica de educación data de 1946 y fue modificada en 1995, también se refiere a la necesidad de organizar cursos que eleven la eficiencia y calidad del personal docente, directivo y administrativo, empleando los siguientes tres términos: *formación, capacitación y perfeccionamiento*. En **Argentina**, la Ley de Educación nacional N° 26.026 de 2006 ya norma en términos de desarrollo profesional y establece como uno de los objetivos de la política de formación docente nacional (art. 73): “ofrecer diversidad de dispositivos y propuestas de formación posteriores a la formación inicial que fortalezcan el *desarrollo profesional* de los/as docentes en todos los niveles y modalidades de enseñanza (...) planificar y desarrollar el sistema de formación inicial y continua”.

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

⁶ La única excepción es Cuba, cuyas leyes generales de educación: Primera reforma integral de la enseñanza y Nacionalización general y gratuita de la enseñanza, datan de 1959 y 1961, respectivamente, no contienen ninguna referencia a la formación permanente o capacitación de los maestros.

determina que el MEC garantizará la ejecución de programas de formación docente continua para todos los educadores del país, de manera gratuita. No obstante, el país todavía no cuenta con norma y lineamientos específicos al respecto, aunque si ha comenzado a implementar por primera vez un Programa Nacional (PROCEMA) de amplia cobertura, que se describirá en la próxima sección.

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

Como se expone en la Tabla 1, seis países presentan leyes generales de educación sancionadas entre 2003 y 2012: Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Perú y Uruguay. Mientras que otros cinco países poseen legislaciones de la década del noventa: Colombia, Guatemala, Panamá, Paraguay y República Dominicana; en tanto dos países más, Costa Rica y Cuba, mantienen leyes de los años sesenta.

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

País	Año / Ley Nacional o General de educación	Año / Ley, Estatuto o Norma de Carrera docente	Año / Ley / Norma específica de formación continua
Argentina	2006	1958 ⁷	2007-2008
Chile	2009	1991-1996	2016
Colombia	1994	1979-2002	2013
Costa Rica	1957	197-1996	-----
Cuba	1959	Sin información	---
	1961		
Ecuador	2011	En la Ley de educación*	2010
El Salvador	2012	2006	---
Guatemala	1991	1961	---
Panamá	1995	En la Ley de educación *	2004-2008
Paraguay	1998	2001	---
		2016	
Perú	2003	2012	2017 (versión preliminar)
República Dominicana	1997	2003	2013
Uruguay	2008	1993	2015

* Las normas o artículos que rigen la carrera docente son parte de la Ley General o Nacional de educación.

Fuente: elaboración propia.

El proceso de adecuación de las carreras docentes no sigue de manera directa ni es consecuencia de la actualización de las leyes generales de educación y sigue caminos sinuosos, como se puede apreciar en algunos países donde coexisten las nuevas legislaciones con las anteriores que regulan la carrera. Así se observa que en varios países pueden convivir nuevas legislaciones nacionales de educación con lo que se consideran viejas carreras docentes, en las que

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

predominan la promoción vertical, el credencialismo y la antigüedad, como elementos para el ascenso y los aumentos salariales. Se trata de lo que se ha denominado como, carreras de “primera generación” (Cuenca, 2015), correspondientes al período de regulaciones generado entre los años cincuenta y los noventa. Esta situación (nuevas leyes nacionales y permanencia de viejas carreras docentes) se observa, por ejemplo, en Argentina y Guatemala. En el caso de Colombia, Chile y Perú conviven actualmente dos regímenes de carrera docente ya que de manera gradual se están implementando los nuevos sistemas de carrera pública.

Respecto de las normas, los lineamientos y los marcos específicos para la FDC, la Tabla 1 muestra que siete países disponen de ese instrumento legal: cinco de las naciones consideradas han formulado recientemente sus documentos,⁸ con posterioridad a 2013, mientras que otros cinco países todavía no cuentan con este tipo de pautas (es el caso de Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala y Paraguay). En tanto, la norma de Perú aún se encuentra en proceso de consulta y validación.

El grado de institucionalización de la FDC en los diferentes países es diverso y, aunque no constituye una preocupación nueva de los Estados, sí ha cobrado mayor sistematicidad y comienza a incrementarse el grado de regulación en las políticas, a partir de los años 2000 a lo largo de los países de la región. Al respecto, la exploración realizada ha identificado los siguientes **indicadores y tendencias durante el proceso de institucionalización de la FDC**. Como se mostrará en esta sección, las estrategias varían entre:

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

⁸ Se considera entre estos cinco casos a Perú, cuya norma técnica está en proceso de revisión.

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

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

En otro trabajo, hemos documentado algunos de los orígenes del proceso de institucionalización de la formación permanente en Argentina, al considerar que se manifiesta de manera amplia (Vezub, 2009) y que recién en “los años noventa pueden ser descritos en términos de la institucionalización y masificación de la formación docente continua”, cuando esta se ligó estrechamente con las políticas de reforma educativa y curricular implementadas en la región.

Tal como se aprecia en la Tabla 1, si se observan los años en los que se sancionan las normas y los lineamientos específicos que orientan las políticas de formación continua y desarrollo profesional docente en cada nación, el proceso de institucionalización es todavía incipiente, si bien se está avanzando. Los países que formularon documentos específicos para la FDC los han generado a partir de 2004 en adelante y la mayoría son posteriores a 2010. Por otro lado, cinco países todavía no cuentan con este tipo de orientaciones (Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala y Paraguay), lo que evidencia la dificultad para instalar el desarrollo y la profesionalización de los equipos docentes en la región, como política de los Estados y asumiendo los desafíos pendientes en la materia.

La FDC como derecho y deber de los docentes

La actualización y el perfeccionamiento constituyen un derecho y a la vez un deber o responsabilidad profesional de los maestros y profesores. Se trata de un componente presente hace largo tiempo en la mayoría de las legislaciones

educativas de los países y se encuentra además en los artículos que rigen la carrera y el trabajo de los docentes en toda la región. Al respecto, la Ley de Educación nacional de **Guatemala** (1991) afirma en su art. 36 que es obligación de los educadores participar en actividades de actualización y capacitación pedagógica; luego, el art. 37 plantea que los directores de los centros educativos deberán promover acciones de actualización y capacitación técnico-pedagógica y administrativa en coordinación con el personal docente. Con este propósito, el art. 67 faculta al Ministerio de Educación a otorgar becas para la realización de estudios de “especialización en el país o en el extranjero a trabajadores de la educación debidamente calificados”. Estos deberán, luego del beneficio, servir en instituciones públicas por un período que sea el doble de tiempo del que gozaron durante la beca.

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

Algunos estatutos y leyes magisteriales reconocen desde hace décadas el año sabático para perfeccionarse, aunque en muchos países ello nunca llegó a reglamentarse: “en las normativas analizadas de Argentina, Brasil y Paraguay se estipulan estas instancias. En el primer caso, se ha propuesto la posibilidad de acceder a un año sabático para completar la formación, aunque dicho artículo no está reglamentado y todavía es de difícil acceso (Perazza, 2014: 49). En consecuencia, cuando se incluye en las leyes, la propuesta se convierte en un derecho del que los docentes en la práctica no gozan o que está reservado solo a los titulares y con muchos años en el sistema. Este tipo de derecho resulta por lo menos paradójico en América Latina, donde todavía predominan las contrataciones temporales de personal y existen retrasos administrativos o de índole presupuestaria para efectivizar los concursos y titularizar a los docentes en los cargos.

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

Cuba es posiblemente de los pocos países de la región donde la estrategia de superación profesional que abarca a todo el personal docente en ejercicio se efectiviza bajo dos condiciones: (i) liberada a tiempo completo de las

obligaciones del puesto de trabajo y (ii) desde su puesto de trabajo, sin que el tiempo dedicado afecte el salario ni el período de vacaciones remunerado. Los períodos dedicados a la formación pueden abarcar desde un tiempo parcial hasta un curso completo (año sabático), sin que afecten el salario o las vacaciones remuneradas. En cada curso, los docentes afectados son liberados de sus obligaciones laborales y una cifra significativa de docentes de la educación primaria accede al año sabático para elevar su preparación científico-pedagógica.⁹

Instituciones y organismos oferentes de formación continua

Los países de América Latina se caracterizan por presentar una base institucional heterogénea, largamente documentada en la región y en cada uno de los países (Cf. Mancebo, 2010; Salgado Peña, 2006; Vaillant, 2013; OREALC, 2013; Vezub, 2007). Al respecto, conviven y se han ido reformando organizaciones surgidas en los orígenes de los sistemas educativos nacionales, como las primeras Escuelas Normales y los Institutos Superiores del Profesorado, junto con las Universidades y sus respectivas facultades de Educación. En algunos países, posteriormente se crearon Universidades Pedagógicas o de Educación, otros las han creado más recientemente,¹⁰ en especial, dedicadas a la formación de los docentes y a la investigación educativa, entre otras funciones. Cada uno de estos tipos de instituciones presentan culturas académicas, formas de organización, de gobierno y currículum propias. Además, se producen otras diferenciaciones ya que algunas instituciones de formación pertenecen al sector público, otras son del sector privado, algunas corresponden al ámbito nacional y otras son de dependencia estadual, de los gobiernos subnacionales.

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

Creación de institutos especializados y centros de recursos

La creación de organismos o de instituciones especializadas en algunos países constituye otro indicador del proceso de institucionalización que se está analizando. En algunos casos, estas instituciones entienden de manera directa

⁹Ramis García, L. 2004. *Situación de la formación docente inicial y en servicio en la República de Cuba*. Instituto Central de Ciencias Pedagógicas. ProEduca-GTZ. UNESCO, p. 49.

¹⁰ Tal es el caso de la Universidad Nacional de Educación en Ecuador, mientras que en Uruguay está avanzando el proyecto de Ley de Creación de la Universidad de Educación.

en la oferta de la FDC, en otros casos, asumen un papel más rector de la política mediante la planificación, la elaboración de los planes nacionales, la definición de las áreas prioritarias, las licitaciones, la acreditación de los programas, los mecanismos de seguimiento, la evaluación o elaboración de materiales, la formación de capacitadores, etc.

Varios países han creado organismos o institutos desconcentrados pero adscriptos a los ministerios, es decir que los ministerios mantienen la rectoría política. Generalmente estos organismos cuentan con un consejo directivo con representantes de los consejos de rectores u otros órganos de la educación superior y la ciencia, y su máxima autoridad es nombrada por el ministro.

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

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

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

En la Tabla 2, se presentan los países que cuentan con este tipo de instituciones.

Tabla 2. Países con institutos u organismos específicos dedicados a la función de FDC

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

Fuente: elaboración propia.

Además de las instituciones de formación docente y desarrollo profesional, entendidas como oferentes, existen otras organizaciones que cuentan con una determinada planta académica, operativa y con trayectoria para formular propuestas de FDC, diseñar materiales e implementar las acciones, además del dictado de cursos, seminarios, talleres, especializaciones, etc. Una estrategia seguida por algunos países y que reviste interés para el proceso de “institucionalización” de la formación es la creación de estructuras de apoyo, gestión y planificación que brindan recursos tanto a los docentes en su desarrollo profesional como a los capacitadores o a las instituciones que despliegan acciones muchas veces fuera de sus sedes y territorio. En este caso, ya no se trata de institutos, sino de **centros de formación**, que generalmente se ubican a nivel zonal, regional o departamental, de manera desconcentrada.¹¹

¹¹ Otros antecedentes presentes en la región sobre este tipo de estructuras que apoyan la gestión e implementación de las acciones locales de la FDC son los Centros de maestros, en México, creados en el marco del ex PRONAP (Vezub, 2005), con un primer centro inaugurado en 1996, y los CIIEs, en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. En este caso, los CIIEs, que cuentan con biblioteca pedagógica y recursos multimediales, se ubican en cada distrito de la provincia y

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

- están ubicados en cada una de las Direcciones Regionales de Educación;
- cuentan con infraestructura tecnológica y mobiliario idóneo para desarrollar actividades de formación;
- atienden las demandas surgidas de la política educativa y del Plan Nacional de Formación Permanente elaborado por el IDPUGS;
- implementan una forma de trabajo para la ejecución de actividades formativas particulares de cada región;
- brindan actividades formativas de manera presencial, a distancia, virtual o bimodal.

En **Panamá** también se han creado Centros de capacitación regionales dependientes del Sistema nacional de desarrollo profesional (SINDEPRO), creado bajo la órbita de la Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento. Algunos de estos centros están ubicados en instituciones educativas.

El Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD), en **Argentina**, se constituye como un organismo desconcentrado, de carácter técnico-político que posee la misión de concertar los planes y acciones con los gobiernos provinciales, de quienes dependen los servicios educativos y el cuerpo docente. Su función es: “proponer periódicamente al Consejo Federal de Educación prioridades temáticas y líneas de acción para el Desarrollo Profesional Docente a partir del diagnóstico previo de problemas y necesidades del sistema educativo. Al mismo tiempo que compromete su esfuerzo para brindar apoyo y asistencia técnica a las prioridades y los lineamientos específicos que surjan de las características y necesidades provinciales” (Resolución CFE N° 30/07, Anexo II). En la misma línea, el art. 76 de la Ley Nacional de educación (2006) fija entre sus funciones: la promoción de políticas nacionales y lineamientos básicos curriculares para la formación docente inicial y continua; la coordinación de acciones de seguimiento y evaluación del desarrollo de las políticas de formación docente inicial y continua; el desarrollo de planes, programas y materiales para la formación

tienen la función de apoyar, coordinar y desarrollar la oferta de formación docente continua de cada distrito.

docente inicial y continua; el desarrollo de acciones de investigación y un laboratorio de la formación; y el desarrollo de acciones de cooperación técnica interinstitucional e internacional. Progresivamente, el INFoD asumió funciones de capacitación directa, tanto en la formulación de los contenidos y materiales de la formación continua, como en la implementación de las acciones, a través de la contratación directa de capacitadores y el financiamiento de los perfiles en el territorio provincial, entre otras acciones.

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

Instituciones oferentes y regulación de la calidad

En cuanto a las instituciones oferentes, es decir, los centros u organizaciones que desarrollan y ejecutan acciones, cursos, tutorías en las escuelas u otras modalidades de la FDC, el proceso de institucionalización muestra gran disparidad y heterogeneidad. En el conjunto, se identifican los siguientes tipos de instituciones:

- a. instituciones educativas públicas (institutos superiores y universidades),
- b. organismos de gobierno de diferente nivel de la administración,
- c. instituciones educativas privadas,
- d. empresas o fundaciones.
- e. organizaciones sindicales.¹²

Por una parte, existen *instituciones públicas, oficiales universitarias o superiores* que implementan la formación inicial y que asumen e incorporan de manera creciente la función de capacitación. Es decir que esta actividad o función ya no

¹² Cabe señalar que, dada la orientación que este estudio ha tenido de mapear las acciones de los organismos de gobierno y las políticas públicas, se han seleccionado determinadas fuentes y no se ha podido capturar de manera adecuada la participación de las organizaciones gremiales y otras asociaciones profesionales vinculadas con la FDC.

se realiza como algo circunstancial –como sucedía en décadas pasadas–, sino de manera integrada, inherente a las nuevas funciones de las instituciones.

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

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

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

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

La estrategia de los *convenios con universidades*, incluso en el caso de los centros del extranjero, constituye un recurso al que los países recurren habitualmente para cubrir las necesidades de los programas y para fortalecer la preparación de sus recursos humanos y formadores. De este modo, se forma en una primera cohorte a aquellos docentes que luego serán los tutores de los siguientes cursos, en una especie de modalidad de “cascada”. Esta ha sido, por ejemplo, parte de la estrategia usada en **Paraguay** en algunos de los cursos del PROCEMA¹³ (2016-2018). En ese caso, se efectuaron convenios con universidades y centros reconocidos del extranjero en determinadas áreas o específicamente en aquellas en las cuales dichas instituciones disponían de materiales desarrollados que podían adaptar. Así, estas instituciones formaron a un primer estamento o grupo de docentes, en general personal de los Institutos de Formación Docente, y también a directivos y supervisores, para que luego implementen otras instancias y cursos de formación con docentes de otros niveles del sistema.

Tabla 3. Instituciones oferentes de FDC

PAÍS	Institutos superiores	Universidades y centros de investigación	Ministerios de Educación	ONG	Fundaciones	Empresas	Organizaciones sindicales
Argentina	X	X	X	X	X	X	X
Chile		X	X	X	X		X
Colombia	x	X	X	X	X	--	--
Costa Rica	X	X	X		X		
Cuba	X	X	X	--	--	--	--
Ecuador	x	X	x	x	x	X	X
El Salvador	X	X	X	X	X	X	
Guatemala	--	X	X	X	x	--	--
Panamá	X	X	X	X	X	X	X
Paraguay	X	X	X	X	X	X	X
Perú	X	X	X	X	X	X	X
Rep. Dominicana	x	X					
Uruguay	X	X	X	----	X	-----	-----

Fuente: elaboración propia.

Prácticamente no se presentan variaciones en el tipo de instituciones u organizaciones que, en los distintos países de la región, ofrecen cursos, seminarios, talleres o acciones de FDC (Tabla 3). No obstante, sí es posible

¹³ Programa de Capacitación de los Educadores para el Mejoramiento de los Aprendizajes de Niños, Niñas, Jóvenes y Adultos. Para más detalles sobre este programa, véase la próxima sección.

establecer el peso que cada institución tiene en la cantidad de programas que ofrece o respecto de la cobertura y la cantidad de docentes que forman.

Por otra parte, muchas veces la normativa no enuncia de manera explícita la totalidad del posible abanico de instituciones y organizaciones habilitadas, en tanto, una búsqueda en Internet rápidamente pone en evidencia que las empresas, por ejemplo, a través de sus fundaciones, se encuentran presentes desarrollando actividades. Incluso, en algunos países, los grandes diarios y medios de comunicación ofrecen cursos y fascículos de capacitación a distancia destinados a docentes. Además, una importante cantidad de grandes casas editoriales de textos escolares también realizan su circuito de propuestas en combinación con plataformas virtuales.

Las resoluciones oficiales tampoco suelen mencionar a las *organizaciones gremiales y sindicales* docentes o a las asociaciones profesionales, pero lo cierto es que en muchos países estos organismos también tienen su oferta y reciben fondos de los ministerios para su desarrollo o, en otros casos, participan de la discusión de planes y programas, además de los aspectos que hacen a las condiciones, certificaciones Y otras cuestiones, que afectan a los docentes como trabajadores. Todo esto supone que posiblemente la tabla anterior no haya señalado la totalidad de los oferentes en cada uno de los países, ya que solo se han indicado aquellos que con seguridad se mencionan en los sitios y documentos oficiales o que fueron localizados en otras fuentes disponibles.

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

En el caso de **Panamá**, la Ley de Educación (art. 274) faculta al Ministerio de Educación a diseñar la política de capacitación, actualización y perfeccionamiento al educador, dentro del marco de la educación permanente y, de manera amplia, menciona a diversas instituciones: “Por medio de mecanismos de autogestión se crearán distintas alternativas de ejecución de esta política, con la participación de organismos internacionales, fundaciones, empresas privadas, asociaciones cívicas y demás sectores de la sociedad civil”. Luego, los distintos programas deben ser certificados por la Dirección Nacional de Formación Docente Inicial y Continua, aun las múltiples acciones implementadas por organizaciones no gubernamentales y del sector privado. Por otra parte, también se ha firmado una carta de compromiso entre el Ministerio de Educación y todas las universidades estatales y particulares que poseen facultades de educación, con el objetivo de emprender mancomunadamente actividades de perfeccionamiento destinadas a los docentes, directores y

supervisores. En síntesis, el Ministerio de este país, destinó un 4% del presupuesto educativo 2015-2016 a la FDC.

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

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

Otro ejemplo en el avance de este tipo de regulaciones y parámetros lo constituye la Resolución N° 338/2018 del CFE de **Argentina**, elaborada por el Instituto Nacional de Formación Docente, que define los Lineamientos Federales para el desarrollo profesional de los Equipos directivos y de supervisores a los que deberán ajustarse las distintas propuestas que se presenten para estos destinatarios. No obstante, todavía no se establecieron mecanismos o procedimientos concretos a los que las propuestas se tienen que someter y, sobre todo, las formas de regulación y evaluación de las ofertas privadas, de las fundaciones y de las ONG. Las certificaciones de la FDC y su puntaje luego se terminan convalidando por decisiones de las juntas de clasificación que entienden en los concursos, con la asignación de cargos y horas docentes en cada una de las jurisdicciones del país o en paritarias de negociación con los gremios docentes de representación nacional.

Varios países autorizan los cursos y propuestas de FDC, en particular, aquellos que darán puntaje y las certificaciones que luego son vinculantes para el ascenso

y permanencia en la carrera docente. De este modo, se establecen pautas generales que las instituciones oferentes deben seguir para presentar sus propuestas y que estas sean evaluadas y aprobadas. Por ejemplo, en **Panamá**, los programas deben contener:

- fundamentación,
- objetivos generales y específicos,
- los temas,
- la duración y sedes de dictado,
- la metodología,
- la evaluación de logros cuantitativa y cualitativa.

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

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

Tabla 4. Regulación de los oferentes y la oferta

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

* La tabla no considera la oferta de posgrado.

Fuente: elaboración propia.

Se destaca en la región la experiencia del SíProfe,¹⁴ presente en **Ecuador**, que ha avanzado en el establecimiento de regulaciones y parámetros para las instituciones oferentes, mediante la homogeneización de pautas comunes y de criterios a los que todos los programas deben ajustarse. Al respecto, el documento del Sistema¹⁵ menciona que su creación responde, entre otras cuestiones, a la problemática existente en el país, caracterizada por la “ausencia de estándares de calidad y lineamientos para la acreditación de los programas de formación inicial de los docentes y directivos escolares que ofrecen las universidades y los institutos pedagógicos” (p. 10). En función de este diagnóstico, el SíProfe establece que para todos los cursos que el Ministerio convenie con las universidades oferentes de la FDC, se llevarán a cabo los siguientes procedimientos de calidad.

A nivel de los instructores que dictan la formación:

- los instructores que proponen las universidades y los institutos pedagógicos, los candidatos a instructores se seleccionan a través de

¹⁴ Sistema integral de desarrollo profesional educativo

¹⁵ Ministerio de Educación, Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo. Proyecto Sistema integral de desarrollo profesional educativo (Síprofe), 2010-2015.

pruebas que realiza la Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo del Ministerio;

- una vez atravesadas dichas pruebas, los tutores se forman y son evaluados en talleres, con igual número de horas que el curso que impartirán;
- se certifica a los instructores que aprueban el taller para que luego impartan los cursos de FDC.

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

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

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

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

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

Formación continua y carrera docente

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

Tabla 5. Relaciones entre formación continua y carrera docente

PAÍS	La FDC es un requisito para ascender en la carrera docente	La FDC otorga bonificaciones salariales, premios y compensaciones
Argentina	X	No
Chile	X	X
Colombia	X	No
Costa Rica	X	--
Cuba	X	X
Ecuador	X	X
El Salvador	--	--
Guatemala	X	X
Panamá	X	No
Paraguay	X	No
Perú	X	X
Rep.	No	No
Uruguay	X	No ^[2]

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

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

Fuente: elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo, en algunos de los países donde la carrera docente se modificó, todavía conviven dos normas, carreras y legislaciones (es el caso de Colombia, Chile y Perú, Tabla 1). En el marco de la transición de una hacia otra, los nuevos docentes que ingresan al sistema público se incorporan en el nuevo sistema, o los anteriores a veces tienen la opción de permanecer en el sistema anterior o, de manera voluntaria, pueden presentarse a las evaluaciones para mejorar su condición, salario y oportunidades de desarrollo profesional y, entre estos, el acceso a la FDC.

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

Según el estudio de Cuenca (2015) encargado por OREALC, tres países se encontraban en transición: Brasil, Chile y Colombia, mientras que México, Perú y Ecuador ya presentaban carreras de segunda generación. No obstante, la nueva Ley de Chile N° 20.903, sancionada en 2016, que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente ya ubica a ese país dentro de las carreras meritocráticas y de segunda generación (Tabla 1).

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

En este escenario, es posible observar una tendencia que consiste en brindar beneficios y premios para el desarrollo profesional a los docentes que obtienen buenas calificaciones en las evaluaciones de desempeño docente. Algunos de estos beneficios consisten en liberarlos del pago de aranceles en los estudios de posgrado o asignarles becas para efectuar pasantías y estancias de intercambio pedagógico y formación en el exterior.

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

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

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

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

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

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

Programas de formación continua nacionales

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

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

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

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

docentes y gestores educativos de los diferentes niveles y modalidades del sector oficial para perfeccionar su desempeño. Este programa despliega cursos y especializaciones para equipos directivos y de supervisores, para equipos técnicos de las direcciones de educación regionales y para docentes de los tres niveles, de educación indígena, de adultos, de modalidad técnica, entre otros.

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

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

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

Por otra parte, el análisis de los **destinatarios** permite apreciar que predominan los programas dirigidos a los docentes de aula y es probable que un mismo curso sea destinado a múltiples destinatarios, por ejemplo, docentes, equipos directivos, coordinadores o supervisores-inspectores. En general, la distinción que se realiza sobre los destinatarios (agentes del sistema que es preciso formar) es respecto del *nivel educativo* en el que se desempeñan, es decir, si se trata de docentes de nivel inicial o infantil, de primaria, de secundaria, de básica (según las estructuras y denominaciones de cada sistema) y las especialidades

o modalidades (docentes de adultos, de educación técnica, profesores de matemática, etc.).

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

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

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

El Programa de Apoyo a la Mejora de la Calidad de la Educación Inicial y Primaria (PAEPU), de **Uruguay**, surgió en 1998 para capacitar y apoyar a los docentes de las escuelas de tiempo completo del nivel inicial y primario que desarrollaban una oferta pedagógica y organizativa diferente, con la intención de proporcionar un espacio de formación y reflexión sobre sus prácticas. Posteriormente se extendió a todas las escuelas de contexto sociocultural crítico y a sus modalidades de formación (un equipo por área que va a las escuelas a trabajar de manera situada) sirvieron como campo de experimentación para luego extenderse a otros programas.

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

La información pública a la que se accedió en los trece países mapeados no arroja demasiada presencia de programas destinados a los docentes de nivel inicial o educación infantil. Esto no significa que no se desarrollen, pero posiblemente su envergadura y alcance sea más limitado que los destinados a los otros niveles. Se puede mencionar el caso de **Costa Rica**, que define cuatro áreas temáticas prioritarias para el desarrollo de los planes de FDC y una de estas está destinada a la primera infancia.

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

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

Tabla 6. Países con programas de FDC vigentes destinados a directores y docentes noveles

PAÍS	Programa de formación de equipos directivos	Programa de noveles docentes*
Argentina	X	---
Chile	X	X
Colombia	X	---
Costa Rica	---	---
Cuba	X	X
Ecuador	X	X
El Salvador	---	---
Guatemala	--	---
Panamá	X	---
Paraguay	---	---
Perú	X	X
Rep. Dominicana	---	X
Uruguay		

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

Fuente: elaboración propia.

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

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

personales detectadas. El director es el máximo responsable de evaluar al personal docente de su centro y de dar seguimiento a estos planes, en tanto, para la confección de los certificados de evaluación, que deviene en los Planes de desarrollo, crea comisiones de trabajo con los subdirectores y jefes de departamentos y ciclos.

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

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

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

- cursos y seminarios,
- talleres,
- jornadas institucionales,
- especializaciones y segundas titulaciones,
- formación de posgrado,
- grupos de interaprendizaje,

- círculos de directores,
- ateneos didácticos,
- redes de maestros y de instituciones (comunidades de práctica),
- pasantías, viajes de estudio y visitas a otras instituciones del país o del extranjero,
- tutorías, apoyo entre pares, acompañamiento en el aula,
- formación en la escuela con un tutor o capacitador formado,
- congresos o encuentros pedagógicos regionales o nacionales,
- postulación de proyectos de innovación pedagógica.

Asimismo, estas distintas modalidades se combinan con la utilización de plataformas *on line* y aulas virtuales que generan el intercambio entre los docentes y el acceso a nuevos materiales educativos, lo que permite ampliar la participación en el debate pedagógico de los docentes, mediante la utilización de foros, videoconferencias transmitidas en *streaming*, entre otros recursos.

Consideraciones finales

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

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

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

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

Los distintos países establecen que es obligación de los ministerios de Educación velar o garantizar la cobertura de planes y programas de formación en servicio para el mejoramiento y la superación profesional de los docentes. El análisis de las **legislaciones sobre las carreras docentes** es dispar en la región, y aunque no ha sido objeto de este estudio, los años de formulación de dichas normas muestran que estas no son consecuencia inmediata de la actualización de las leyes generales de educación ocurridas en los países. Es interesante destacar que el mapa es dispar, ya que si se toma como punto de partida el año de sanción de las leyes generales de educación, es posible apreciar que los países con nuevas leyes magisteriales –Colombia y Perú, por ejemplo– demoraron entre ocho y nueve años más en promulgar estas últimas o seis años en el caso de El Salvador (Tabla 1). Probablemente, lo señalado ponga de manifiesto la controvertida, conflictiva y difícil negociación que suele envolver a la transformación de las normas que regulan la profesión y el trabajo de los docentes.

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

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

Al respecto, muy pocos países han avanzado en la **acreditación de programas** y en normas más precisas que permitan regular y evaluar la calidad, relevancia y pertinencia de los contenidos y acciones que se implementan. Se destacan los casos de Chile, Perú y Ecuador, quienes han definido parámetros de calidad para las instituciones oferentes, referenciales de competencias y capacidades del desempeño docente y directivo, los que a la vez se utilizan para orientar los programas y contenidos de la FDC. El Ministerio de Educación de Ecuador, por ejemplo, a través del “SíProfe”, se hizo cargo de formar a los capacitadores que

las universidades contrataban luego para la ejecución de las acciones. Estos al finalizar debían aprobar el curso, es decir que la formación se convirtió en una especie de certificación para que cumplan con su función, avalados por el Ministerio.

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

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

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

Uno de los aspectos con poca información y escasamente regulados por las legislaciones es la referida al **arancelamiento** de los cursos y acciones. En general, los programas nacionales son de carácter gratuito, pero junto con esta oferta, existen otros seminarios, talleres y especializaciones implementados también por instituciones públicas que son arancelados.¹⁶ A pesar de que las legislaciones nacionales de educación y las de la carrera docente en particular establecen que la actualización, el perfeccionamiento y el desarrollo profesional constituyen un derecho de los docentes, el acceso a la formación permanente

¹⁶ Por ejemplo, lo mencionado sucede en el caso de la Universidad Nacional de Educación de Ecuador, cuyas ofertas de cursos destinados a los docentes del sistema son aranceladas.

gratuita y de calidad, todavía es una deuda pendiente en muchos países. Particularmente, en las zonas del interior de cada país, más alejadas de las grandes ciudades y con menor presencia de universidades e instituciones de educación superior.

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

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

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

Uno de los problemas y de las características históricas en la **planificación** e implementación de la oferta de la FDC es la multiplicidad de agencias y de niveles de gobierno que se encuentran involucrados: nacionales, provinciales o estatales y municipales (Vezub, 2007). La categorización de Ávalos (2007b)

sobre esta cuestión permite aproximarnos al análisis de las agencias que intervienen en la planificación de las políticas y de la oferta. Sin embargo, las fuentes disponibles en los 13 países estudiados muestran un mapa más complejo y superpuesto que el señalado por la autora hace algunos años, ya que no se observa un modelo único en la planificación ni en el gobierno de la formación continua. Al contrario, nos encontramos ante la convivencia de tres modalidades de planificación de la política. En otras palabras, conviven:

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

Una de las estrategias frecuentes es el diseño de programas de gran alcance y cobertura, que se planifican y financian con presupuesto nacional pero que se ejecutan con ciertos niveles de desconcentración. Esta dinámica convive con otras acciones que no han sido mapeadas en este estudio –debido a las decisiones metodológicas tomadas– y que corresponden a niveles de jurisdicción provinciales, departamentales, distritales o locales. De manera general, en todos los países hay planificación centralizada y ejecución descentralizada de algunos componentes de los programas, donde se termina de adaptar y contextualizar al territorio los dispositivos o los aspectos operativos de la formación.

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

A modo de cierre: los desafíos

A partir de las iniciativas que han sido identificadas en la región de América Latina, el presente trabajo muestra, por una parte, procesos que han comenzado a desarrollarse pero que aún es preciso profundizar y, por otra parte, expone una

serie de vacancias o aspectos que todavía no han sido considerados por las políticas de los países examinados.

Si se focaliza sobre el segundo aspecto, es posible percibir que la formación de los tutores o capacitadores constituye una de esas áreas de vacancia. Su incorporación en la carrera docente y en los sistemas magisteriales es una tarea pendiente que todavía no ha sido tomada en cuenta por los ministerios ni las políticas. Si se avanza en la institucionalización de la FDC y se la entiende como una política educativa clave, sin duda sería necesario consolidar un equipo de formadores, tutores o capacitadores altamente cualificado, distribuido de manera regional y/o local, que tenga base en los centros de formación y de recursos, en los organismos de FDC o en las instituciones públicas oferentes. En efecto, estos tutores deben ser formados para atender las demandas cambiantes de la agenda del desarrollo profesional de los docentes y para cubrir las necesidades de formación de los distintos niveles, modalidades del sistema, contextos de desempeño y trayectorias docentes.

Otros dos aspectos que los gobiernos deberían desarrollar son la investigación o consolidación de las áreas específicas en los organismos de FDC creados, por un lado, y la instalación de sistemas de información sobre la FDC, por el otro. Estos sistemas podrían generar datos para planificar la oferta de modo adecuado y para identificar necesidades de formación, organizar los recursos humanos, movilizar tutores, elaborar estados de situación y diagnósticos sobre la problemática y para dar seguimiento a las políticas.

Respecto de la investigación, si bien en algunos casos existen áreas en los institutos de planificación que entienden en la política, todavía resta explorar cuáles son exactamente los objetos y problemas de conocimiento que abordan y de qué modo se vinculan y contribuyen al estudio de la FDC, de la formación inicial y a la planificación del desarrollo profesional de los docentes o, en caso de investigar temas de la enseñanza y de la educación en general, cuál es su sentido en el marco de estos organismos.

Entre los desafíos referidos a los aspectos que las políticas deberían profundizar, se encuentra la diversificación de las ofertas y de los programas de formación para atender las trayectorias de desarrollo profesional de los docentes. Actualmente, los programas solo distinguen a los destinatarios por nivel educativo, modalidad y especialidad, en el caso de la educación media, en que se desempeñan, mientras que, en su gran mayoría, recortan los grandes perfiles de las carreras docentes (frente a estudiantes, equipos directivos y supervisores). Por otra parte, se ha observado que en países con nuevas carreras que establecen diversas rutas profesionales y trayectos de formación para las nuevas funciones (como Ecuador y Perú) dichos tramos, opciones o rutas todavía no están habilitados, es decir que no hay programas de formación y desarrollo profesional para los nuevos tramos o rutas profesionales. Lo que evidencia la complejidad y dificultad de diseñar nuevas carreras e implementar los trayectos de formación correspondientes; tanto en términos de los recursos

humanos que se requieren, como de las condiciones laborales y la cobertura territorial, entre múltiples aspectos a considerar en las políticas docentes. La única etapa de la trayectoria considerada, que cuenta con políticas y programas específicos, es la de los docentes noveles, que está presente en cinco países de la región.

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

Finalmente, en el presente documento se ha demostrado que las normas y los documentos específicos sobre la formación continua que se han identificado en la región son muy variados y presentan gran heterogeneidad respecto de su nivel de desagregación o detalle y de aquellos aspectos que contemplan y regulan. En consecuencia, un estudio específico y en mayor detalle de tales normas constituye un desafío pendiente para avanzar en la consolidación de la información y el conocimiento de las políticas regionales sobre FDC.

Bibliografía

Ávalos, B. (2002). "La formación docente continua en Chile. Desarrollo, logros y limitaciones. En: AAVV. *Formación docente: un aporte a la discusión. La experiencia de algunos países*. Santiago, UNESCO-OREALC. Ávalos, B. (2007).

"El desarrollo profesional continuo de los docentes: lo que nos dice la experiencia internacional y de la región latinoamericana". *Pensamiento Educativo*, Vol. 41, N° 2, 77-99.

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

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

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

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

- 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*. Santiago: OREALC-UNESCO.
- Camargo Abello, M., Calvo, G. y otros (2004). "Las necesidades de formación permanente del docente". *Educación y Sociedad*, Vol. 7, pp. 79-112. Colombia, Universidad de la Sabana. Disponible en: <http://educacionyeducadores.unisabana.edu.co/index.php/eye/article/view/550/643>
- Cochran-Smith, M. y Lytle, S. (2003). "Más allá de la certidumbre: adoptar una actitud indagadora sobre la práctica, en Lieberman, Ann y Miller, L. (eds.). *La indagación como base de la formación del profesorado y la mejora de la educación*. Barcelona: Octaedro.
- Cuenca, R. (2015). *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Santiago: OREALC-UNESCO.
- Fumagalli, L. (coord.) 2018. *Carreras profesionales docentes: los casos de Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú*. París: IIPÉ-UNESCO.
- Ingvarson, L., Meiers, M. y Bebáis, A. (2005). "Factors affecting the impact of professional development programs on teachers' knowledge, practice, student outcomes & efficacy". *Education Policy Analysis Archives*, vol. 13, n.10, 1-20.
- Mancebo, E. (2010). *Políticas de profesionalización docente y de inclusión educativa en el Uruguay del SXXI: un modelo para armar*. III Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo, 2 y 3 de agosto de 2010.
- OREALC (2013). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile.
- Perazza, R. (2014). *Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del MERCOSUR*. Buenos Aires: Editorial Teseo-OEI.
- Putnam, R. y Borko, H. (2000). "El aprendizaje del profesor: implicaciones de las nuevas perspectivas de la cognición", en Biddle, B., Good, T. y Goodson, I. *La enseñanza y los profesores, La profesión de enseñar*. Barcelona: Paidós.
- Salgado Peña, R. (2006). *La formación docente en la región: de las normales a las universidades*. Caracas: IESALC.
- Serra, J. C. (2004). *El campo de la capacitación docente. Políticas y tensiones en el desarrollo profesional*. Buenos Aires: FLACSO-Miño y Dávila.
- Terigi, F. (2010). *Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina*. Documento de Trabajo N° 50. Santiago de Chile, PREAL.
- Vaillant, D. (2013). "Formación inicial del profesorado en América Latina: dilemas centrales y perspectivas". *Revista Española de Educación Comparada*, 22, 185-206.

- Vaillant, D. y Cardoso, L. (2016). "Desarrollo profesional docente: entre la proliferación conceptual y la escasa incidencia en la práctica de aula". *Cuaderno de Pedagogía Universitaria*, Vol. 13 / N° 26, 5-14. República Dominicana.
- Vezub, L. (2004). "Las trayectorias de desarrollo profesional docente. Algunos conceptos para su abordaje". *Revista del IIICE*, N° 22, 3-12. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Vezub, L. (2007). "La formación y el desarrollo profesional docente frente a los nuevos desafíos de la escolaridad". *Profesorado. Revista de Currículum y formación del Profesorado*, N° 11, (1), Universidad de Granada. Disponible en: <http://www.ugr.es/~recfpro/rev111ART2.pdf>
- Vezub, L. (2009). "Notas para pensar una genealogía de la formación permanente del profesorado en la Argentina". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. XIV, N° 42, 911-937. Disponible en: <http://www.comie.org.mx/v1/revista/visualizador.php?articulo=ART42015&critorio=http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v14/n042/pdf/42015.pdf>
- Vezub, L. (2010). *El desarrollo profesional docente centrado en la escuela. Concepciones, políticas y experiencias*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Vezub, L. (2011). "Las políticas y programas de acompañamiento pedagógico como estrategia de desarrollo profesional docente. El caso de los programas de mentoría a docentes principiantes". N°30, pp. 103-124. Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/iice/article/view/149>
- Vezub, L. (2013). "Hacia una pedagogía del desarrollo profesional docente. Modelos de formación continua y necesidades formativas de los profesores". *Revista Páginas de Educación*, Vol. 6, Núm. 1, 97-124. Montevideo. Disponible en: http://paginasdeeducacion.ucu.edu.uy/inicio/item/43-pags_edu6.html
- Vezub, L. (2015). "Las políticas de formación docente continua en América Latina: viejos y conocidos problemas frente a nuevos desafíos". *Revista Anales de Educación Común*, N° 4.
- Vezub, L. (2018). *Políticas de desarrollo profesional de la docencia: la formación continua*. Módulo del Programa de Formación en Políticas Docentes. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Vezub, L. 2019 (en prensa). Revisión de los problemas de la formación y el desarrollo profesional de los docentes en América Latina. En: Oroño, M, y Sarni, M. Comps. *Formación pre profesional docente. De prácticas y Políticas Universitarias*. Universidad de la República, Uruguay.



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

Planificar **la educación**, construir **EL FUTURO**