



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



Equipo Especial
Internacional sobre
Docentes para
Educación 2030

GUÍA PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS DOCENTES

Publicado en 2020 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 7 place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia

© UNESCO 2020

ISBN 978-92-3-300137-4



Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp).

Esta licencia se aplica exclusivamente al texto de la presente publicación. Para utilizar cualquier material que aparezca en ella y que no pertenezca a la UNESCO, será necesario pedir autorización a: publication.copyright@unesco.org o Ediciones UNESCO, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia.

Título original: *Teacher policy development guide*.

Publicado en 2019 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

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

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

La traducción al español de esta publicación fue posible gracias al generoso apoyo de Humana People to People.



Humana
People to People

Diseñado por Aurélia Mazoyer

Impreso por la UNESCO

Impreso en Francia



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



Equipo Especial
Internacional sobre
Docentes para
Educación 2030

GUÍA

PARA EL DESARROLLO DE

POLÍTICAS

DOCENTES

Prólogo

En el Foro Mundial sobre la Educación en Incheon (República de Corea) en mayo de 2015, la comunidad educativa global, bajo el liderazgo de la UNESCO, enmarcó las prioridades para una agenda educativa común dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para los próximos 15 años. Los participantes del Foro abogaron por el ODS de la Educación (ODS 4), que trata de «Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos».

Para alcanzar este objetivo, los participantes reconocieron de modo unánime la importancia del papel de los docentes para una enseñanza eficaz a todos los niveles. Es por ello que se comprometieron a «asegurar que los docentes y educadores estén empoderados, adecuadamente contratados, bien formados, profesionalmente capacitados, motivados y apoyados por sistemas con recursos, eficientes y bien gobernados». El suministro de tal profesorado de un modo sostenible dentro de los sistemas educativos no puede ser realizado sin un contexto receptivo, con políticas docentes basadas en evidencias y regulaciones que sean elaboradas con la completa participación de todos los actores relevantes.

Basándose en las lecciones aprendidas desde su establecimiento en Oslo (Noruega) en 2008, a través de sus foros de diálogo sobre políticas y la revisión de las tendencias dominantes en las políticas y prácticas docentes, el Equipo Especial Internacional sobre los Docentes para Educación 2030 ha reunido sus recursos para desarrollar de un modo proactivo la presente Guía para el Desarrollo de Políticas Docentes. El objetivo es apoyar la consecución de la meta sobre docentes en los ODS y en Educación 2030 poniendo a disposición de los Estados Miembros y colaboradores una herramienta que facilitará el desarrollo y la revisión de las políticas docentes nacionales.

La versión abreviada de la Guía para el Desarrollo de Políticas Docentes se publicó en siete idiomas (árabe, chino, español, francés, inglés, portugués y ruso) en 2015. Las enseñanzas aprendidas de su uso en algunos países hacen necesaria la publicación de esta versión completa y revisada, que incluye datos, estudios de casos y otros ejemplos relevantes para los futuros usuarios. Esta versión, disponible en inglés y francés como herramienta interactiva que se debe adaptar a los contextos de cada país y a las necesidades de los usuarios, es un instrumento clave para la implementación del Plan Estratégico del Equipo Especial Docente para 2018-2021, que tiene por objetivo fortalecer a los docentes y la docencia mediante el desarrollo, entre otros, de políticas docentes nacionales integrales.

La Guía incluye cinco secciones clave: el Capítulo 1 presenta los propósitos, la lógica, el ámbito de aplicación y los destinatarios de la Guía; el Capítulo 2 explica la necesidad de enmarcar las políticas docentes dentro de planes sectoriales y prioridades de desarrollo nacionales; el Capítulo 3 examina las dimensiones más importantes para la política docente y sus correlaciones; el Capítulo 4 describe las fases en el proceso de desarrollo de una política docente; y el Capítulo 5 indica los pasos y temas a abordar al implementar la política docente nacional.

Instamos a los Gobiernos que utilizarán la Guía para desarrollar una política docente nacional a que adopten enfoques participativos e inclusivos, especialmente para involucrar a los docentes y a sus organizaciones representantes en el proceso.

Expresamos nuestro reconocimiento y agradecemos su aportación a los autores y a todos aquellos que han contribuido a la producción de esta valiosa herramienta.

Gerd-Hanne Fosen

Copresidente, Equipo Especial
sobre Docentes
Agencia Noruega de
Cooperación para el Desarrollo

Stefania Giannini

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

Abdulrahman I. Almedaires

Copresidente, Equipo Especial sobre
Docentes Centro Regional de Calidad
y Excelencia en la Educación,
Reino de la Arabia Saudita

Agradecimientos

Esta Guía ha sido un trabajo en equipo que ha contado con los valiosos aportes y contribuciones de una serie de expertos en políticas docentes. Los redactores son Simone Doctors (Consultora en Educación), William Ratteree (exfuncionario de la Organización Internacional del Trabajo - OIT) y Yusuf Sayed (Profesor Asociado de Educación Internacional, Universidad de Sussex, y Catedrático de Investigación Sudafricana en Formación Docente, así como director del Centro para la Educación Internacional Docente de la Universidad de Tecnología de la Península del Cabo). La Guía fue escrita bajo la supervisión de Edem Adubra, jefe del Secretariado del Equipo Especial Internacional sobre los Docentes para Educación 2030, y bajo la coordinación de Hiromichi Katayama.

Para su elaboración, contó con el respaldo del Comité de Dirección del Equipo Especial Docente. La financiación corrió generosamente a cargo de la Comisión Europea y el Gobierno de Noruega. La traducción al árabe, chino, español, francés, inglés, portugués y ruso ha sido posible gracias al apoyo del Premio Hamdan Bin Rashid Al Maktoum para el Rendimiento Académico y a la asistencia técnica de Humana People to People.

El concepto de esta Guía fue planteado por los siguientes funcionarios y consultores de la UNESCO en el taller celebrado en mayo de 2014 en el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP) de la UNESCO en París: Jean Adote-Bah Adotevi, Endris Adem Awol, Aminatou Diagne, Gabriele Goettelmann, Maki Katsuno-Hayashikawa, Mathieu Lacasse, Hilaire Mputu, Arnaldo Nhavoto, Yayoi Segi-Vltchek, Florence Ssereo y Barbara Tournier.

Además de las personas antes mencionadas, se recibieron observaciones sobre el primer borrador de la Guía de Julie Bélanger (Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económico – OCDE), Kamel Braham (Banco Mundial), Dakmara Georgescu (Oficina Regional de Educación de la UNESCO para los Estados Árabes), Mark Ginsburg (FHI 360), Diana Hincapié (Banco Interamericano de Desarrollo), Vaibhav Jadhav (Universidad Savitribai Phule Pune, India), Liu Jing (Centro Internacional de Investigación y Formación sobre Educación Rural de la UNESCO, China), Olivier Labé (Instituto de Estadística de la UNESCO), Oliver Liang (OIT), Takeshi Miyazaki (Agencia de Cooperación Internacional de Japón), Aidan Mulkeen (Universidad Nacional de Irlanda Maynooth), Paz Portales (Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe), Robert Prouty (exfuncionario del Banco Mundial), Mohamed Ragheb (punto focal del Equipo Especial Docente en Egipto), Emily Richardson (Escuela de Docentes, Universidad de Columbia), Bonaventure Segueda (Ministro de Educación Nacional, Burkina Faso), Sheldon Shaeffer (exfuncionario de la UNESCO), Marcelo Souto Simão (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO en Buenos Aires), Purna Kumar Shrestha (Voluntary Service Overseas International), Emiliana Vegas (Banco Interamericano de Desarrollo) y Jesper Wohlert (Humana People to People). Nuestro más sincero agradecimiento a todos ellos.

También queremos agradecer los comentarios ofrecidos por los participantes de la sesión de presentación del primer borrador de la Guía durante la Decimoséptima Conferencia Internacional del Programa de Innovación Educativa para el Desarrollo (APEID, por sus siglas en inglés) de la UNESCO, celebrada en octubre de 2014 en Bangkok (Tailandia), y el taller de validación organizado por la Secretaría del Equipo Especial Docente el 18 de diciembre de 2014 en Rabat, Marruecos. La editora de esta Guía fue Eliza Bennett, e Yvonne Rwabukumba aportó el apoyo administrativo durante su preparación.

Índice

PRÓLOGO	3		
----------------	----------	--	--

AGRADECIMIENTOS	4		
------------------------	----------	--	--

LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	6		
--	----------	--	--

CAPÍTULO 1. DESCRIPCIÓN GENERAL	9		
1.1. Introducción	11		
1.2. Propósito y alcance	13		
1.3. Destinatarios	14		

CAPÍTULO 2. CONTEXTUALIZACIÓN	17		
2.1. Armonización de la política docente con la política educativa y otras políticas nacionales	19		
2.2. Bases y directrices para una política docente	28		
2.3. Uso de las herramientas existentes: trabajos analíticos y documentos disponibles acerca de la política docente y educativa	31		

CAPÍTULO 3. DIMENSIONES	39		
3.1. Contratación y retención de docentes	41		
3.2. Formación docente: inicial y continua	47		
3.3. Distribución	56		
3.4. Estructura/trayectoria profesional	58		

		3.5. Empleo y condiciones laborales de los docentes	60
		3.6. Recompensa y remuneración de los docentes	64
		3.7. Estándares docentes	68
		3.8. Responsabilidad docente	73
		3.9. Gobernanza escolar	75

CAPÍTULO 4. FASES	85		
4.1. Etapas clave	87		
4.2. Roles y responsabilidades	93		
4.3. Costes	95		
4.4. Condiciones para el buen desarrollo de una política docente	97		
4.5. Plazos y hoja de ruta	100		

CAPÍTULO 5. IMPLEMENTACIÓN	105		
5.1. Proceso legislativo y aprobación	108		
5.2. Decisiones ejecutivas o administrativas	108		
5.3. Herramientas y programa de trabajo	109		
5.4. Supervisión y evaluación	111		
5.5. Organización para la implementación	113		
5.6. Ejecución del presupuesto	115		

GLOSARIO	119		
-----------------	------------	--	--

Lista de abreviaturas y acrónimos

ADEA	Asociación para el Desarrollo de la Educación en África
AE	Autoevaluación Escolar
AITSL	Instituto Australiano para la Enseñanza y el Liderazgo Escolar (por sus siglas en inglés)
APP	Asociación de Padres y Profesores
CEART	Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos para la Aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (por sus siglas en inglés)
CINE	Clasificación Normalizada Internacional de la Educación
CMEC	Consejo de Ministros de Educación (Canadá)
CMFD	Comité Ministerial de Formación Docente (Sudáfrica)
DBE	Departamento de Educación Básica (Sudáfrica) (por sus siglas en inglés)
DHET	Departamento de Educación Superior y Capacitación (Sudáfrica) (por sus siglas en inglés)
DoE	Departamento de Educación
DPC	Desarrollo Profesional Continuo
DPCD	Desarrollo Profesional Continuo de los Docentes
EDS	Educación para el Desarrollo Sostenible
EE. UU.	Estados Unidos de América)
EFA / EPT	Educación para Todos (campana / marco / objetivos)
EFDS	Educación y Formación de Docentes en el Servicio
EFTP	Educación y Formación Técnica y Profesional
ENHANSE	Habilitación del VIH y SIDA, tuberculosis y Proyecto del Sector Social y Medio Ambiente (Nigeria) (por sus siglas en inglés)
EPI	Educación de la Primera Infancia
EPU	Educación Primaria Universal
GPE	Alianza Mundial para la Educación (por sus siglas en inglés)
IE	Internacional de la Educación
IIFE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO
INEE	Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia (por sus siglas en inglés)
INSET	Formación profesional del profesorado (por sus siglas en inglés)
IPET	Educación profesional inicial de docentes (por sus siglas en inglés)
ITT	Formación inicial del profesorado (por sus siglas en inglés)
IVR	Iniciativa Vía Rápida
ME	Ministerio de Educación
MGACE	Marco General de Análisis para la Calidad de la Educación
MGMP	Marco de Gasto a Medio Plazo
MP	Miembro del Parlamento
NPFTED	Marco de Política Nacional de Formación y Desarrollo Docentes (Sudáfrica) (por sus siglas en inglés)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
OREALC/UNESCO	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe

PAD	Proporción Alumno/Docente
PCPD	Post-Conflicto y Post-Desastre
PIB	Producto Interior Bruto
PIE	Política informada por evidencia
PMFP	Plan Maestro de Formación del Profesorado (Tanzania)
QTS	Título de Profesor Cualificado para centros públicos de Inglaterra y Gales (por sus siglas en inglés)
RTE	Ley de Derecho a la Educación (India) (por sus siglas en inglés)
RU	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
SABER	Planteamiento sistémico para mejorar los resultados educativos (por sus siglas en inglés)
SACE	Consejo Sudafricano de Educadores (por sus siglas en inglés)
SACMEQ	Consortio de África Oriental y del Sur para el Monitoreo de la Calidad Educativa (por sus siglas en inglés)
SDPCD	Sistema de Desarrollo Profesional Continuo del Docente
SEAMEO	Organización de Ministros de Educación del Sudeste Asiático (por sus siglas en inglés)
SIAE	Sistema de Información sobre la Administración de la Educación
SIGD	Sistema de Información de la Gestión Docente
TALIS	Encuesta Internacional de Enseñanza y Aprendizaje de la OCDE (por sus siglas en inglés)
TESSA	Formación Docente para el África Subsahariana (conocido por sus siglas en inglés)
TIC	Tecnología de la información y las comunicaciones
TSC	Comisión de Administración de Profesores (Kenia) (por sus siglas en inglés)
UIS	Instituto de Estadística de la UNESCO (por sus siglas en inglés)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés)
UNRWA	Organismo de las Naciones Unidas para la Ayuda a los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (por sus siglas en inglés)
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (por sus siglas en inglés)
VIH y SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
VSO	Servicio de Voluntariado en el Extranjero (por sus siglas en inglés)

The background is a vibrant orange color with a pattern of overlapping, semi-transparent white and light orange shapes. These shapes include circles, ovals, and irregular polygons, creating a dynamic and textured effect. The shapes are scattered across the entire page, with some appearing more prominent than others.

CAPÍTULO 1.

Descripción general

En este capítulo se describen los propósitos, el público destinatario y la razón de ser de la Guía.

1.1. Introducción

1.1.1 Al centro del aprendizaje: docentes y enseñanza

La normativa internacional, las comisiones de expertos y diversos estudios sitúan de forma sistemática al personal docente en el centro de una educación universal, de calidad y equitativa. Los expertos, tanto del campo de la docencia como del Gobierno, que formularon la Recomendación OIT/UNESCO relativa al Personal Docente (OIT/UNESCO, 1996, en lo sucesivo, «la Recomendación de 1966»), fundamentaron su trabajo en la idea de que «el progreso de la educación depende en gran parte de la formación y de la competencia del profesorado, así como de las cualidades humanas, pedagógicas y profesionales de cada educador» (OIT/UNESCO, 1966: 4). Las conclusiones de una exhaustiva investigación en varios países y sistemas educativos muestran que «los docentes son el factor escolar más influyente sobre el rendimiento escolar» y que «la eficacia del educador es el indicador escolar más importante del aprendizaje del alumno», además de que suele desempeñar el papel más importante para superar déficits de aprendizaje de los alumnos más desaventajados (Asia Society, 2014: 7; OCDE, 2014a; 32; Banco Mundial, 2013: 5).

Por tanto, existen varias razones por las cuales el personal docente debería situarse entre las prioridades más altas de los responsables de las políticas educativas:

- **La importancia de la educación:** la educación es una de las prioridades humanas clave, incluso en los países y comunidades más pobres. La educación conlleva la reducción de la pobreza, la mejora de la sanidad y de la esperanza de vida, de la calidad de vida y del respeto por los derechos humanos. Los padres dan una gran importancia (y hacen grandes sacrificios por ello) a la educación que pueden ofrecer a sus hijos. La educación depende ante todo de la interacción humana entre alumnos y docentes, por mucho material de apoyo, tecnología y otros recursos didácticos que utilicen.
- **Calidad y éxito del aprendizaje:** la evidencia muestra que, aparte de factores ajenos al medio escolar y de otros en los que difícilmente los responsables de las políticas educativas pueden influir (por ejemplo, antecedentes personales, familiares o comunitarios), el personal docente y las formas de enseñanza son algunos de los factores que más afectan al aprendizaje de los alumnos. Existe un amplio consenso sobre el hecho de que la calidad docente es la única variable escolar relevante que influye en el rendimiento escolar (OCDE, 2005: 23-25; OIT, 2012: 1). Los docentes son aún más importantes en relación con la llamada «crisis del aprendizaje» a la que se enfrentan millones de alumnos dentro y fuera de los centros educativos (UNESCO, 2014: 191). Para maximizar la eficacia

de los docentes y ayudar a resolver estas cuestiones, un plan del sector de la educación debe incluir una buena política docente (Capítulo 2).

- **Recursos humanos y presupuestos:** el personal docente constituye uno de los mayores componentes de la población activa de un país (entre el 2 y el 3 % de los trabajadores afiliados o incluso un porcentaje mayor en muchos países) y al mismo tiempo es el principal recurso humano de cualquier sistema o entorno educativo y el mayor componente financiero del presupuesto de cualquier autoridad educativa, que representa desde el 60 % hasta más del 80 % de los gastos públicos recurrentes (no de capital) en educación (OCDE, 2014b: 280-283; UNESCO, 2014: 254; UNESCO, 2010: 81). Los instrumentos normativos internacionales (la UNESCO, la OIT, la OCDE, el Banco Mundial, etc., citados en la presente guía) refuerzan el concepto de que el personal docente de gran calidad así como la enseñanza basada en la profesionalización del docente y en la excelencia en las políticas de recursos humanos obtienen los mejores resultados de aprendizaje y ahorran gastos a los sistemas educativos. Estos factores por sí solos justificarían una política educativa global que busque la optimización de los resultados de aprendizaje y la inversión de un país en personal docente de calidad.
- **Objetivos y reformas educativas:** las estimaciones de las dificultades de los países en alcanzar los objetivos generales de educación, así como las reformas emprendidas periódicamente con el fin de gestionar los principales problemas nacionales, indican de forma regular varios factores relacionados con el personal docente:
 - *La escasez de personal docente* es uno de los principales problemas, ya sea en asignaturas o zonas geográficas específicas o para todos por igual. En 2013 se calculó que para 2030 se necesitarían 3,3 millones más de docentes en educación primaria y 5,1 millones en los primeros años de educación secundaria con el fin de dotar a todos los niños de una educación básica. No obstante, de continuar la tendencia actual en las contrataciones, se prevé que la escasez crónica de personal docente continúe durante décadas después de 2015 (Instituto de Estadística de la UNESCO – IEU, 2013: 1). Esto implica que el alumnado no tendrá acceso a la educación, o que esta será de peor calidad de la que necesita y merece.
 - *La motivación y el sentido de la responsabilidad profesional de los docentes* son factores cruciales para el éxito del aprendizaje individual y de los sistemas de educación. Los docentes entusiastas, empáticos

y con grandes expectativas puestas en todos y cada uno de sus alumnos influyen significativamente en los resultados de estos. Los educadores desmotivados y poco profesionales dan lugar a un absentismo generalizado, altas tasas de rotación laboral y abandono de todos los educadores, buenos o ineficaces, y a un bajo rendimiento del personal docente, lo que debilita la educación de calidad desde los mismos cimientos.

- *Falta de participación del personal docente en las reformas:* con demasiada frecuencia, son las autoridades educativas las que diseñan y ponen en práctica las reformas, ya sea unilateralmente o con una aportación mínima de las partes interesadas. Las personas más directamente afectadas por dichas reformas y quienes más importantes son para llevarlas a cabo con éxito son los docentes y sus representantes. En el mejor de los casos, dichas reformas verticalistas solo funcionarán en parte, porque no se ha hecho partícipe de las mismas a los profesionales responsables de llevarlas a cabo. En el peor, es posible que encuentren una oposición tan fuerte por parte del personal docente y sus representantes que fracasen directamente. No obstante, la evidencia demuestra el papel positivo que tanto docentes como sindicatos de enseñanza pueden jugar en el éxito y la calidad de las reformas educativas si se comprometen debidamente desde el principio (UNESCO, 2014: 220-222).

1.1.2 Las políticas globales funcionan mejor

Para lograr aprender de la mejor manera posible, la política educativa debe plantear el camino a seguir y un enfoque global (e integral) que incluya una amplia variedad de dimensiones interrelacionadas que afectan al modo en que una persona decide ser y seguir siendo educador, formarse para su trabajo y rendir con eficacia. Como se indica en el Capítulo 2, una política educativa que solo tenga en cuenta alguno de los factores clave no resultará muy eficaz a la hora de alcanzar los objetivos educativos prioritarios. Como mínimo, una política docente global contiene:

- formación inicial completa y pertinente del personal docente y de la dirección de los centros educativos (incluidas teoría y práctica pedagógicas de calidad para una diversidad de alumnos);
- desarrollo profesional continuo y apoyo para todo el personal docente, dirección de los centros escolares y personal de apoyo;
- condiciones salariales e incentivos que atraigan y retengan a los mejores candidatos de la profesión equivalentes a profesionales similares; y

- un entorno de enseñanza y aprendizaje seguro, saludable y estimulante.

La presente Guía aborda estos asuntos, entre otros. Por ejemplo, ¿qué políticas educativas funcionan mejor en cuanto a garantizar la calidad del personal docente y de la enseñanza? La evidencia obtenida en países de la OCDE señala políticas que crean un entorno orientado a un personal docente altamente eficaz. A su vez, en dichos países se asocia de forma positiva la calidad con la satisfacción laboral y las conductas positivas de los docentes, así como con la motivación y logros del alumnado (OCDE, 2014a). Otra investigación muestra que los sistemas educativos de alto rendimiento se centran en captar, formar y apoyar a los buenos docentes a la hora de formar sus departamentos de recursos humanos en lugar de en el abandono o el despido de los que son peores (Asia Society, 2014: 8). Los países de rentas bajas o pobres en recursos suelen tener que sopesar con más cuidado las cuestiones económicas en el momento de decidir las condiciones de contratación, formación y laborales de los docentes para satisfacer las demandas de acceso y calidad, pero aun así dependen de las políticas educativas para captar, retener y motivar a los mejores docentes. La Guía resume dichas opciones y aporta recomendaciones sobre la integración de diversas políticas para que funcionen dentro de una amplia variedad de países y sistemas educativos: ricos o pobres, grandes o pequeños, mayoritariamente urbanos o todavía muy rurales.

Una política educativa global a nivel nacional, con los recursos suficientes e implementados con la voluntad política y la capacidad administrativa necesarias puede ser un primer paso importantísimo en el camino a la consecución de un cuerpo docente profesional y altamente motivado. Alcanzar este objetivo es casi indiscutiblemente la mejor inversión en la educación de sus alumnos que puede hacer un país.

El siguiente capítulo de la presente Guía analiza la importancia de confeccionar una política educativa, de cómo debería coordinarse con otras políticas y de algunos de los principios centrales sobre los que debería sustentarse.

1.2. Propósito y alcance

1.2.1 Propósito

Esta Guía está diseñada para ayudar a los responsables de las políticas nacionales, a quienes toman las decisiones en los Gobiernos y a los funcionarios de los sistemas educativos, a desarrollar una política docente informada como un componente integrado en los planes o políticas de educación nacional, alineada a su vez con los planes y estrategias de desarrollo nacionales.

Más específicamente, la Guía es una herramienta diseñada para contribuir a la elaboración de una política nacional docente informada por la evidencia, específica para cada contexto nacional y basada en la experiencia de buenas prácticas provenientes de una amplia gama de países y organizaciones.¹

Basada en la mejor evidencia disponible sobre la política docente y la profesión docente, la Guía tiene por objeto:

- presentar una visión general de las medidas y cuestiones relativas a los docentes que deben tenerse en cuenta en la elaboración de una política educativa nacional y de cómo estas se relacionan entre sí;
- enumerar las respuestas políticas que deben tenerse en cuenta;
- proponer medidas para elaborar e implementar una política docente nacional.

La Guía no es una herramienta de diagnóstico como tal, se supone que un diagnóstico cuidadoso de la situación de los docentes y de la enseñanza ya se ha realizado antes de la formulación de las políticas o se debe hacer como parte del proceso de desarrollo de una política docente. En el Capítulo 2 (sección 2.3) se presentan algunos ejemplos de herramientas e instrumentos de diagnóstico desarrollados por organizaciones internacionales.

1.2.2 Alcance

La Guía abarca:

- El «personal docente», tal como se define en la normativa internacional específica del mismo, la Recomendación de 1966: «todas las personas que en los establecimientos de enseñanza o en otros centros educativos están encargadas de la educación de los niños y jóvenes en la educación preescolar, primaria, secundaria inicial y secundaria superior»;

- *Los maestros o educadores*² en educación infantil (EPI) para alumnos de 0 a 3 años de edad y los profesores de enseñanza secundaria inicial o de formación profesional, ya sea dentro de un ambiente escolar formal, tal como se define en la respectiva Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 2011), niveles 0, 2 y 3 (UIS, 2012: 79, 83).
- los docentes en las instituciones públicas y privadas (entre ellas las organizaciones no gubernamentales);
- los directores de los centros educativos, responsables, adjuntos y autoridades que forman parte del gobierno y la dirección escolar; y
- dimensiones y cuestiones integrales de la política docente (véase el Capítulo 3).

La Guía **no** abarca las siguientes categorías de docentes, aunque gran parte del análisis es aplicable también a estos grupos:

- espacios de cuidado orientados a la primera infancia donde el componente de educación no cumple con el porcentaje mínimo de educación intencional, según la definición de la CINE 2011 (UIS, 2012: 33-34; también OIT, 2014: 2-3, por distinciones entre los educadores de la EPI y cuidadores);
- personal de formación que proporciona enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP) en instituciones de formación especializada, no consideradas «escuelas» como se define en la CINE 2011, en lugares de trabajo que proporcionan educación basada en el trabajo y en lugares de aprendizaje informal (UIS, 2012: 83-84);
- todo personal de formación postsecundaria, entre ellos los docentes de educación superior, según la definición de la Recomendación de la UNESCO de 1997 relativa al Estado del Personal Docente de Educación Superior (está previsto que más adelante se publique una versión extendida o por separado de esta guía que tenga por objeto la educación superior);
- Los docentes o educadores en educación no formal, como se describen en la CINE 2011 (UIS, 2012: 81).

La Guía está destinada a ayudar a quienes elaboran y toman las decisiones sobre política educativa para integrar la misma en el plan o la política nacional de educación, evitando la fragmentación y la falta de cohesión en su respectiva

1 Cuando se considere útil para el desarrollo de las políticas, la Guía también se refiere a las prácticas que no parecen apoyar una buena política docente.

2 En algunos países como Sudáfrica, se usa el término «educador». Esta Guía utiliza el término «docente» como se define en el texto.

implementación. Otras políticas relevantes, por ejemplo, aquellas destinadas al bienestar y los derechos de los niños o a los derechos humanos en general, o las diseñadas para atender temas específicos tales como el Virus de Inmunodeficiencia

Humana (VIH) y el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), deben considerarse junto a las recomendaciones de la Guía sobre el marco de la política educativa (se aborda en mayor detalle en el Capítulo 2).

1.3. Destinatarios

1.3.1 Las autoridades de educación pública

En primer lugar, esta Guía debería ayudar a las autoridades nacionales responsables de la política, práctica y planificación educativa y docente. A nivel nacional, el público potencial podría abarcar:

- ministerios o departamentos de educación;
- ministerios o departamentos de trabajo, servicio civil o público;
- ministerios de finanzas;
- consejos de enseñanza o servicios públicos u órganos equivalentes que se ocupan de cualquiera de las principales dimensiones de la política nacional docente, especialmente la contratación de docentes, la educación inicial, el desarrollo profesional y todas las facetas relacionadas con el empleo; y
- las asociaciones profesionales involucradas con los docentes, como los consejos profesionales de docentes u órganos estatutarios cuasi gubernamentales, tales como foros que elaboran convenios conjuntos, entre ellos sindicatos y gobiernos.

Aunque la Guía está diseñada para facilitar una política nacional, debe por extensión también ayudar a aquellos que son responsables de los problemas relacionados con los docentes a nivel regional, provincial o estatal, local, municipal o en los pueblos.

1.3.2 Los proveedores de educación privados

La Guía se aplica por igual a los proveedores y docentes de educación pública y privada, todos ellos tal como se define en la Sección 1.1.2, se deben incluir en una política nacional. Los proveedores de educación privados incluyen aquellos para los que el gobierno tiene una función de supervisión o regulación como parte de sus responsabilidades nacionales, entre ellos:

- escuelas privadas, con o sin ánimo de lucro o redes de escuelas u otros centros de aprendizaje, incluyendo las

escuelas confesionales o religiosas, establecidas como complemento de las políticas de educación pública;

- organizaciones no gubernamentales o comunidades responsables de proporcionar educación en circunstancias en las que existen deficiencias de financiación o en situaciones de emergencia, desastre, guerra o conflictos civiles.

1.3.3 Las partes interesadas en la educación

Además de ayudar a las autoridades educativas públicas y privadas, esta Guía debe servir de ayuda para todos los interesados que puedan participar en un diálogo con el gobierno como parte de la elaboración e implementación de una política nacional del docente sólida, entre ellos los representantes de (véase el Capítulo 4 para una lista más detallada):

- los docentes, es decir, sus sindicatos o asociaciones;
- los directores y sus asociaciones;
- instituciones de formación docente;
- los estudiantes,³ por ejemplo, asociaciones estudiantiles;
- los padres o tutores, por ejemplo, las asociaciones de padres y docentes u organismos equivalentes;
- organizaciones y proveedores del sector privado que participan en la formación de docentes;
- agencias y organizaciones internacionales.

3 «Estudiantes» en la Guía hace referencia indistintamente a «estudiantes» o «alumnos».

Referencias

Normas internacionales

OIT/UNESCO. 1966. *Recomendación relativa a la situación del personal docente*. Ginebra, OIT y París, Ediciones UNESCO. http://www.ilo.org/sector/Resources/sectoral-standards/WCMS_368973/lang--es/index.htm (Consulta del 21 de marzo de 2015).

UNESCO. 1997. *Recomendación relativa a la condición del personal docente de enseñanza superior*. París, Ediciones UNESCO. http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13084&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (Consulta del 21 de marzo de 2015).

UIS. 2012. *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación – CINE 2011*. Montreal, UIS. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-iscde-2011-sp.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Directrices, manuales y guías

OIT. 2012. *Guía de buenas prácticas sobre recursos humanos en la profesión docente*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS_187796/lang--es/index.htm (Consulta del 21 de marzo de 2015).

———. 2014. *Directrices de política de la OIT sobre la promoción del trabajo decente para el personal del sector de la educación de la primera infancia*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/sector/Resources/codes-of-practice-and-guidelines/WCMS_236531/lang--es/index.htm (Consulta del 21 de marzo de 2015).

UNESCO. 2010. *Methodological Guide for the Analysis of Teacher Issues: Teacher Training Initiative for Sub-Saharan Africa (TTISSA) Teacher Policy Development Guide* [guía metodológica para el análisis de cuestiones en materia docente: iniciativa para la formación de docentes en el África subsahariana (TTISSA); guía sobre el desarrollo de políticas para el personal docente]. París, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001901/190129e.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Banco Mundial. 2013. *What Matters Most for Teacher Policies: A Framework Paper (Lo más Importante para las Políticas Docentes: Documento Marco)*. Washington D. C., http://wbfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/Background/TCH/Framework_SABER-Teachers.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Investigación, informes, estudios

Asia Society. 2014. *Excellence, Equity, and Inclusiveness – High Quality Teaching for All: The International Summit on the Teaching Profession. (Excelencia, equidad e inclusión: enseñanza de alta calidad para todos: Cumbre Internacional sobre la Profesión Docente)*. Nueva York, Asia Society. <http://asiasociety.org/teachingsummit> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

OCDE. 2005. *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers (La cuestión del profesorado: captar, capacitar y conservar a docentes eficientes)*. París, Ediciones OCDE. <http://www.oecd.org/education/school/attractingdevelopingandretainingeffectiveteachers-homepage.htm> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

———. 2014a. *Talis 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning (Resultados TALIS 2013: perspectiva internacional sobre enseñanza y aprendizaje)*. París, TALIS, Ediciones OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en>

———. 2014b. *Education at a Glance 2014: OECD Indicators (La educación en un vistazo: indicadores de la OCDE)*. París, Ediciones OCDE. <http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>

UNESCO. 2014. *Teaching and Learning: Achieving Quality for All – EFA Global Monitoring Report, 2013/14 (Enseñanza y aprendizaje: lograr una educación de calidad para todos. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2013-2014)*. París, UNESCO. <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/reports> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

UIS. 2013. *A Teacher for Every Child: Projecting Global Teacher Needs from 2015 to 2030 (Un maestro para cada niño: previsión de las necesidades docentes globales para 2015-2030)*. UIS Ficha descriptiva N.º 27, octubre de 2013. Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO. <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/fs27-2013-teachers-projections.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).



CAPÍTULO 2.

Contextualización

En este capítulo se describen aspectos clave en la formulación de las políticas docentes. Comienza destacando la necesidad de un enfoque coherente e integrado para el desarrollo de las políticas docentes, sobre todo con respecto a las demás políticas educativas y a los planes y prioridades de desarrollo nacionales. Continúa con una argumentación sobre los principios orientadores para el desarrollo de una política docente. Concluye con un resumen y revisión de los recursos clave que pueden ayudar a los Gobiernos de cada país a formular y desarrollar una política educativa.

2.1. Armonización de la política docente con la política educativa y otras políticas nacionales

2.1.1 ¿Por qué una política nacional del docente? Planificación y coordinación

Existen diversas e importantes razones para que los responsables de las políticas y de la toma de decisiones formulen e implementen una política docente nacional: la importancia de la educación, los docentes y la enseñanza; asegurar el éxito de un aprendizaje equitativo para todos los alumnos, la optimización de las inversiones en educación del país y la dotación de un número suficiente de docentes competentes y motivados, especialmente en los lugares en los que más se necesiten (Capítulo 1).

Estos objetivos múltiples requieren una cuidadosa planificación y la coordinación de diversos actores. Ello implica establecer o reforzar los mecanismos de coordinación para abordar los factores complejos e interrelacionados que influyen en la educación y la docencia, entre ellos: el marco político, económico, social y cultural de un país o comunidad; los aspectos familiares; la educación y el sistema escolar; y factores a nivel escolar (OCDE, 2005: 30). El proceso de desarrollo y ejecución de una política docente necesitará detectar y tratar estos factores interdependientes que inciden tanto en el personal docente como en la enseñanza.

Debido en parte a su complejidad, las políticas educativas no suelen ser de las primeras en la lista de prioridades de un país a causa de su coste, tanto económico como político, sobre todo si son globales, como recomienda la presente Guía. Para que estas políticas sean lo más eficaces posible, deben ser aplicables a todo el personal docente, en todas las regiones y a todos los niveles escolares incluidos dentro del ámbito de esta Guía. Con demasiada frecuencia, los responsables de las políticas y de la toma de decisiones evitan o aplazan dichos cambios globales debido a los costes y plazos de implementación (Capítulo 5). No obstante, si las políticas se abordan de manera parcial, o no se abordan en absoluto, es probable que tengan un impacto limitado en los retos educativos (OREALC, 2013: 90). La voluntad política, reflejo del máximo consenso nacional sobre el camino a seguir, es, por tanto, un aspecto determinante en el proceso de diseño de las políticas desde su proyecto inicial.

2.1.2 Armonización de la política docente con la política educativa

La coordinación de la política docente con la política o el plan de educación del país es particularmente importante para que tenga éxito. Una política docente bien integrada dentro de un plan sectorial de educación más amplio debe guiarse por

la misma visión de conjunto además de compartir el resto de características principales: estratégica, integral, factible, sostenible y adaptada al contexto (Alianza Mundial para la Educación/GPE, 2014; Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación – IIPPE y GPE, 2012: 7). La GPE ha elaborado una guía para el análisis del sector educativo (GPE, 2014), una herramienta muy útil para vincular el desarrollo de políticas docentes a la planificación educativa global. La guía de la GPE describe concretamente un sistema para vincular cuestiones de cantidad y calidad de la profesión docente con la calidad de la educación. Una política docente global debe abordar los objetivos generales y sus principales desafíos tal y como fueron establecidos en el plan/política educativa, la financiación necesaria para lograr estos objetivos, los parámetros demográficos del alumnado y los recursos humanos necesarios para conseguir una educación de calidad y de acceso universal.

Esta Guía se basa en el concepto de que es preferible una única política global a una política menos amplia o a varios documentos que aborden solo una o algunas de las principales dimensiones que definen a un buen docente o unas buenas condiciones de aprendizaje, adoleciendo así de falta de coherencia. Si se desarrolla e implementa en armonía con la política sectorial global de la educación, la política docente no generará una mayor fragmentación de la política educativa. No obstante, no tiene por qué redactarse un documento partiendo de cero, se puede elaborar unificando de forma gradual aproximaciones a dimensiones importantes. El sector educativo actual y futuro de un país, así como las políticas relacionadas, expuestas a continuación —relativas a VIH y SIDA, género, etc.— también influirán en la elección de una política única o de otro tipo de enfoque a nivel nacional.

Dada la situación actual, la mayoría de los planes sectoriales de educación generan una mayor fragmentación y menor coherencia; abordan las dimensiones de la política educativa únicamente de manera parcial y no incluyen sistemáticamente todos los principales determinantes del éxito en el aprendizaje relacionados con los docentes, por ejemplo, contratación, educación inicial, distribución equilibrada, desarrollo profesional continuo, salarios dignos, perspectivas profesionales y condiciones laborales (docencia/aprendizaje) (véase Hunt, 2013 para una revisión de los 40 planes educativos nacionales relacionados con la docencia y el aprendizaje; UNESCO, 2014a: 22). Ghana es un ejemplo de plan sectorial con estrategias definidas a grandes rasgos que abarcan un gran número de dimensiones de una política docente. Sin embargo, faltan determinados elementos importantes para una política global (véase el Capítulo 3) que fomentarían una mayor motivación y profesionalidad del personal docente (como se describe en la Sección 2.2).

CUADRO 2.1: PLAN ESTRATÉGICO GHANÉS PARA LA EDUCACIÓN 2010-2020 – DIMENSIONES DE LA POLÍTICA DOCENTE

El Quinto Plan Sectorial de Educación (ESP) gestado por el ME parte de planes preexistentes y del análisis de la implementación de los mismos mediante evaluaciones nacionales, revisiones del ESP, análisis sectoriales y fuentes estadísticas nacionales. El plan reconoce los vínculos con otras políticas educativas y de desarrollo, tanto nacionales como internacionales, por ejemplo, una «política de desarrollo y gestión del personal docente de educación primaria de 2008» en la que se formulan estrategias muy generales para abordar las siguientes dimensiones de una política docente:

- Mejora de las condiciones del personal docente mediante una trayectoria profesional que vincule los incentivos con el crecimiento profesional;
- Mejora de la calidad docente mediante un sistema de desarrollo profesional por centros educativos/agrupaciones escolares;
- Racionalización de la oferta y la demanda de docentes según la previsión de las necesidades de los mismos a nivel de distrito, en consonancia con la descentralización de la gestión del personal docente;
- Un sistema de cualificación y certificación de docentes según la normativa y los requisitos establecidos por el Consejo Docente nacional;
- Curso obligatorio de iniciación para todo el personal docente que empieza en su puesto y formación profesional continua interna para docentes principiantes con el fin de garantizar un compromiso a largo plazo con la excelencia educativa;
- Mejora de la gestión del personal docente mediante la dotación de recursos e incentivos para la gestión de centros escolares locales.

Para obtener más información, véase: Gobierno de Ghana, 2012; http://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/ghana_esp_2010_2020_vol1.pdf
http://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/ghana_esp_2010_2020_vol2.pdf

Los principios por los que se rige el plan hacen referencia a la mejora de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje y al desarrollo de un servicio docente eficaz, eficiente y bien remunerado, al tiempo que los objetivos para el personal docente de educación primaria y secundaria comprenden: mejora de la preparación, actualización y distribución de docentes y directores de escuela (para educación primaria, sobre todo en zonas marginales, haciendo hincapié en las educadoras), así como garantía de que el servicio docente «vale lo que cuesta en términos de tiempo de contacto con el alumno». Dichos objetivos hacen referencia a la presencia del docente en el aula y a las horas laborables e incluyen la valoración del rendimiento del personal docente y de la dirección del colegio. Otros objetivos se centran en el ahorro de costes sustituyendo las becas gubernamentales por préstamos para la financiación de los cursos de iniciación para el personal docente, el incremento de la enseñanza en clases con alumnos de distintos cursos, la eliminación progresiva del desarrollo profesional continuo en favor de la formación a distancia y la «racionalización» de los gastos de personal eliminando el personal «fantasma» o «infrautilizado». Está previsto que la proporción entre alumnos y docentes aumente a todos los niveles.

Aunque es evidente que el plan está pensado para abordar problemas concretos del sistema educativo ghanés, no parece prestar demasiada atención a cuestiones como los incentivos para la contratación y distribución de docentes, la formación profesional general para todos los profesores, mejoras en el horario laboral y otros factores que afectan a la motivación y profesionalización de los docentes.

La política docente es un elemento importante de la política educativa general para el fomento de la calidad de la educación y la consecución de una perspectiva nacional: allí donde la política docente se armoniza con la política educativa, se refuerzan los objetivos para la educación; donde hay incoherencia, se resienten tanto la enseñanza como el aprendizaje. Los cuadros 2.2 y 2.3 sintetizan dos enfoques muy distintos.

CUADRO 2.2: OBJETIVOS DE LA EDUCACIÓN Y LA POLÍTICA EDUCATIVA EN ÁFRICA ORIENTAL

La adopción de los compromisos con los objetivos de la EPT en el Marco de Acción de Dakar del año 2000 impulsó cambios en las políticas que reforzaron la educación primaria universal (EPU) en Kenia y Tanzania en el periodo 2002–2003. Se abolieron o redujeron drásticamente las tasas de escolarización, lo que incrementó enormemente las matriculaciones en la enseñanza primaria. Durante los primeros años, los planes nacionales de educación abordaron la contratación y formación del personal docente, nuevas infraestructuras y cambios en la financiación. Sin embargo, no hubo políticas docentes globales que abordaran otros muchos problemas concretos de contratación, formación, distribución y estado de la enseñanza que ya existían o que eran susceptibles de surgir con la nueva política educativa.

El drástico aumento de matriculaciones influyó, según consta, en el grado de satisfacción laboral y de motivación del personal docente, ya que también aumentaron el número de alumnos por clase y la carga de trabajo, sobre todo en las zonas urbanas, al tiempo que los recursos se veían limitados a pesar del apoyo de los donantes internacionales. Los recursos complementarios se utilizaron en su mayor parte para incrementar la capacidad de matriculación sin abordar directamente las necesidades materiales y profesionales del personal docente.

En Tanzania se planificó el aumento en las contrataciones de personal docente, pero los objetivos para nuevas contrataciones estuvieron, en proporción, por debajo de los enormes objetivos de matriculaciones y se quedaron cortos con el

paso del tiempo (un 50 % de incremento en cifras de personal docente en comparación con un 100 % de incremento en matriculaciones). La congelación de las contrataciones por parte del Gobierno provocó que algunos docentes formados buscasen otro empleo. Las clases a doble turno y la enseñanza en clases con alumnos de distintos cursos, que aumentaron para compensar el desajuste entre el educador y el número de alumnos por clase, provocaron un deterioro en el rendimiento del docente. Los aumentos programados de alojamientos para docentes se cumplieron en parte, pero no lo suficiente como para salvar la escasez de designaciones en zonas rurales. Posteriormente el VIH afectó al personal docente. Se redujo la formación inicial del personal docente y las mejoras programadas para el desarrollo profesional continuo interno no llenaron el vacío debido a presiones logísticas y económicas. Esto influyó negativamente en la preparación del personal docente en técnicas de enseñanza y aprendizaje más eficaces, sobre todo para clases con mayor número de alumnos.

En general, el efecto fue un descenso pronunciado del prestigio de la docencia en relación con otras profesiones. Así pues, la contratación de candidatos mejor cualificados para puestos docentes sigue siendo un problema. Al mismo tiempo, aunque los índices generales de enseñanza primaria han mejorado, no es el caso de los alumnos en situación de pobreza o desfavorecidos y el estancamiento aún es mayor en la enseñanza secundaria inicial. La falta de una política educativa más específica como parte de los ambiciosos (y fructíferos) objetivos de acceso universal ha entorpecido el logro de los objetivos de calidad.

Para obtener más información, véase: Bennell, 2011; Bennell y Akyeampong, 2007; Mbelle, 2008; Nordstrum, 2013; URT, 2006; UNESCO, 2014a: 203–6.

CUADRO 2.3: OBJETIVOS PARA LA EDUCACIÓN Y POLÍTICA DOCENTE DE FACTO EN FINLANDIA

La política educativa y docente finesa, que está constantemente recibiendo las más altas puntuaciones en las evaluaciones internacionales sobre aprendizaje, resalta la importancia de integrar la política docente con los objetivos educativos generales de enseñanza individualizada y aprovechamiento para todos los alumnos.

En un sentido estricto, no hay una política docente formal: la "política" docente se ha consolidado por defecto durante muchos años mediante el fomento de niveles muy altos de educación inicial (máster) para optar al puesto de docente en un centro educativo finés, además de exigir el desarrollo profesional de manera regular a todo el personal docente. El Gobierno financia en su totalidad tanto la formación inicial como el desarrollo profesional continuo (DPC). El certificado de aptitud para ejercer la docencia es un título universitario: no hay otro camino para obtener un puesto como docente. Los programas preparatorios y de formación profesional para el personal docente hacen hincapié en la investigación y en el conocimiento exhaustivo de los contenidos y estrategias pedagógicas del nivel educativo deseado.

Para obtener más información, véase: Consejo Educativo de Finlandia, 2014, Sahlberg, 2010.

Como consecuencia, el personal docente disfruta de un gran nivel de autonomía en el aula sobre los métodos y materiales de enseñanza y la evaluación del alumno, además de participar activamente en las decisiones sobre planes de estudios locales y reformas educativas nacionales. Existe un altísimo nivel de profesionalidad, reforzado por la confianza en la competencia y capacidad del personal docente. No hay evaluación externa: la evaluación y mejoras del personal docente se gestionan mediante consultas anuales entre el director y el educador. Las condiciones y los salarios del personal docente se establecen por negociación colectiva. Los salarios no son mucho más altos que el salario medio nacional y son equiparables a los de otras profesiones. El número de horas lectivas es menor en comparación con otros países de la OCDE, con el fin de dejar más tiempo para la formación del personal docente y la evaluación de los alumnos.

El resultado es una política de facto que otorga un altísimo grado de profesionalidad a la enseñanza y estimula a los mejores titulados en educación secundaria a buscar puestos como docentes: solo se acepta una de cada diez solicitudes para los programas de formación de docentes de primaria.

En la Tabla 2.1 se exponen algunos ejemplos de la armonización entre algunas de las dimensiones de una política docente y un plan educativo, basados en la Recomendación de la UNESCO/OIT relativa a la situación del personal docente, el Marco General de Análisis para la Calidad de la Educación (MGACE) de la UNESCO y la *Guía de buenas prácticas sobre recursos humanos en la profesión docente* de la OIT.⁴

4 La lista no pretende ser exhaustiva. En ella se enumeran las cuestiones mínimas a tener en cuenta a la hora de definir una política docente nacional coherente con los objetivos educativos establecidos en los planes o políticas educativas. Para más detalles, consultar las referencias de la lista.

TABLA 2.1: LISTA DE CONTROL PARA UNA POLÍTICA DOCENTE Y EDUCATIVA COHERENTE

Política educativa	Política docente
<p>Consecución de objetivos de calidad educativa para cada niño/alumno, establecidos a nivel nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Matriculación máxima en EPI • Índice de matriculaciones y graduaciones brutas en educación primaria: 100 % • Máximo de matriculaciones y graduaciones en educación secundaria • Índice de alfabetización en todo el país: 100 % • Proyección demográfica como orientación para previsión en matriculaciones 	<p>Número suficiente de docentes cualificados para cada nivel educativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Necesidades futuras de contratación en la actualidad/previsiones futuras • Normas de admisión de docentes por nivel de formación • Previsiones de contratación/perfil del docente (urbano, zonas rurales y marginales, poblaciones minoritarias, hombres y mujeres) • Abandono: provisiones de jubilación, enfermedad, muerte, motivos personales y profesionales
<p>Planes de estudios nacionales y/o directrices para autoridades educativas descentralizadas sobre la elección de planes de estudios con el fin de conseguir el nivel deseado de capacidades del alumno al finalizar cada nivel educativo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Métodos pedagógicos recomendados para cumplir los objetivos de aprendizaje • Revisiones de planes de estudios actuales/existentes con el fin de cumplir los objetivos de la reforma educativa 	<p>Preparación inicial del personal docente, certificación y programas de desarrollo profesional continuo con el fin de cumplir los resultados previstos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perfiles de competencia y capacidad del personal docente • Niveles de cualificación y excepciones permitidas • Criterios y procedimientos para la certificación u obtención de licencias • Requisitos y programas de desarrollo profesional continuo para todo el personal docente • Perfil, conocimientos y cualificación del formador del personal docente • Supervisión, evaluación y revisión de la formación del personal docente • Acceso de todos los docentes al DPC
<p>Financiación del sistema educativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objetivos de inversión en recursos a nivel local, regional y nacional: porcentaje del producto interior bruto (PIB), aportaciones del sector público y gasto público por nivel educativo • Inversión/aportaciones del sector privado, incluidas familiares y personales 	<p>Financiación de la preparación y contratación del personal docente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inversión en la formación inicial y la contratación de personal docente • Financiación del desarrollo profesional continuo (DPC) durante toda la trayectoria profesional del personal docente • Salarios e incentivos para la captación, distribución y conservación del personal docente, incluida la seguridad social • Legislación y/o normativa para el personal docente del sector privado
<p>Organismos y gobernanza de la educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Combinación de estipulaciones públicas y privadas: normativa y reglamentación • Coordinación de organismos centralizada o descentralizada para mayor coherencia entre niveles educativos • Estructuras de gestión educativa con el fin de garantizar la eficacia y la fijación de objetivos • Dirección escolar y resultados en el aprendizaje • Participación de las partes interesadas en las políticas y la gestión 	<p>Gestión y apoyo al personal docente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normativa, procedimientos, autoridades/instituciones responsables de las dimensiones de la docencia • Coordinación entre niveles local, regional y nacional en cuanto a dimensiones del personal docente • Programas de desarrollo y apoyo a la dirección escolar • Mecanismos para el diálogo social sobre las condiciones de la enseñanza • Mecanismos de diálogo sobre las dimensiones del personal docente
<p>Entorno y condiciones de aprendizaje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Días y horas lectivos necesarios • Estándares para la proporción entre alumnos y docente (PAD) • Normativa sanitaria y de seguridad en los colegios • Construcción/renovación de centros educativos/aulas • Dotación de material de apoyo 	<p>Eficacia en el aprendizaje y la enseñanza:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número necesario de horas lectivas, presencia de personal docente en los centros educativos, planificación, preparación, trabajo colaborativo, desarrollo profesional, tutorías con los padres • Número estándar de alumnos por clase • Personal docente de apoyo/profesionales asistentes • Dotación de material docente
<p>Evaluación del rendimiento del sistema educativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicio de inspección a nivel local, regional o nacional para la evaluación del rendimiento y cambios recomendados • Papel de asociaciones/comités/organismos de profesionales en la fijación y revisión de la normativa 	<p>Responsabilidades del personal docente: valoración, funciones y rendición de cuentas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derechos, funciones y responsabilidades consolidados del personal docente y procedimientos de aplicación, así como procesos disciplinarios • Normativas y procedimientos de evaluación del personal docente • Requisitos para el desarrollo profesional y oportunidades de mejora del rendimiento

Para obtener más información, véase: OIT, 2012 (https://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS_187796/lang--es/index.htm); OIT/UNESCO, 1966 (https://www.ilo.org/sector/Resources/sectoral-standards/WCMS_368973/lang--es/index.htm); UNESCO, 2012a (<http://www.unesco.org/new/en/education/themes/strengthening-education-systems/quality-framework/>)

2.1.3 Política docente en todos los niveles educativos y prioridades

La armonización de la política docente en los diversos niveles educativos de un país —primera infancia, primaria, secundaria general y formación profesional— y en consonancia con la evolución de prioridades, puede mejorar la adaptabilidad para garantizar una mayor cohesión a la hora de responder a las cambiantes necesidades educativas. Los Gobiernos tienden a compartimentar la contratación y la preparación de los docentes por nivel educativo. Cuando se opta por la profesión docente, normalmente se busca una carrera con cierto nivel de educación. Sin embargo, las condiciones personales, profesionales y materiales hacen cambiar la movilidad entre los niveles e influyen en ella.

La normativa internacional fomenta dichas posibilidades. Las políticas y la planificación gubernamentales deben tener en cuenta el hecho de que los docentes pueden decidir cambiar de un nivel educativo a otro, o dejar la enseñanza en las aulas para asumir otras responsabilidades educativas relacionadas con la administración, la investigación o la preparación de docentes (OIT/UNESCO, 1966). Al ajustar la planificación de cara al futuro de manera que satisfaga las cambiantes necesidades educativas, la política docente puede ayudar a evitar alteraciones innecesarias que conduzcan a carencias cuantitativas o cualitativas. Algunos ejemplos son:

- Garantizar la paridad o equivalencia salarial y otras condiciones laborales en los distintos niveles educativos, en función de las aptitudes exigidas y la necesidad educativa: un ejemplo es la importancia cada vez mayor de la EPI y la necesidad de contratar, educar y conservar docentes cada vez más cualificados en este nivel en relación con las escuelas primarias (OIT, 2014: 10-20 – véase también el Apartado 2.1.4);
- Reflejar la importancia de la educación primaria o básica (así como la educación secundaria inicial) en términos de salarios, recursos escolares y condiciones de docencia, en comparación con el personal docente de la educación secundaria superior, más especializado en una determinada materia. Se tiende a formar a estos últimos de manera diferente y a remunerarlos a niveles más altos, pero hay una necesidad similar de docentes de escuela primaria y de educación secundaria inicial que estén altamente cualificados, motivados y cuenten con los recursos necesarios (OCDE, 2014a: 46-48);
- Implementar políticas para abordar la falta de docentes en los distintos niveles, ya sea debido a una escasez generalizada de personal docente cualificado o a lagunas de perfiles específicos (en términos de asignaturas, idiomas o competencias pedagógicas para cumplir con las necesidades especializadas, tales como las de los niños pequeños y las poblaciones marginales) (UNESCO, 2014a: 239-240).

- Anticipar los posibles cambios demográficos en cuanto a necesidades de contratación y preparación con relación a las nuevas prioridades educativas, lo cual requiere:
 - Contratar a más hombres para la EPI o a más educadoras para las escuelas primarias y secundarias en países y áreas donde no estén bien representadas para facilitar el acceso de las niñas a la educación;
 - Alcanzar un mayor equilibrio en la distribución de docentes en zonas rurales/urbanas, en particular en las escuelas desfavorecidas en áreas urbanas o remotas para las cuales es difícil contratar docentes (uno de los problemas más serios a los que se enfrentan los responsables de las políticas y de la toma de decisiones en un gran número de países);
 - Rejuvenecer la profesión cuando el cuerpo de docentes envejezca, ajustándola para eliminar los factores que creen altos índices de abandono entre los jóvenes docentes y desalienten a los recién incorporados;
 - Alcanzar una educación inclusiva para las poblaciones desfavorecidas, tales como los alumnos de minorías étnicas, comunidades nómadas o de minorías lingüísticas o aquellos que tienen necesidades educativas especiales (OCDE, 2005: 54-60; OCDE, 2014a: 32-33, 40-43; UNESCO, 2014a: 22, 25, 28).

Es especialmente importante contar con una política docente con visión de futuro, capaz de anticipar y abordar las dificultades potenciales y ofrecer soluciones para garantizar la efectividad de la enseñanza y el aprendizaje a pesar de la escasez de recursos en las situaciones excepcionales de crisis, en las que es posible que un gran número de docentes y alumnos sufran desplazamientos internos o se conviertan en refugiados (Internacional de la Educación – IE, 2014a; Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia – INEE, 2009; Equipo Especial Docente, 2011a; UNESCO, 2014a; véase también el Apartado 3.1). Estas situaciones incluyen:

- Conflictos civiles o zonas de conflictos armados, generados interna o externamente.
- Situaciones de emergencia creadas por desastres naturales o provocados por el hombre.
- Desafíos excepcionales relacionados con la salud pública, tales como la crisis del ébola en 2014 en África occidental o la continua lucha contra el VIH en diversos países.

2.1.4 Armonización de la política docente con otras políticas nacionales

Una política docente debe ser coherente con los planes o las políticas sectoriales de educación y reconocer distintos contextos, como las políticas relacionadas de derechos de la

infancia y de derechos humanos, las políticas sobre el VIH y el sida allí donde estas existan o donde sean una preocupación nacional de particular importancia (como en los países de alta incidencia), así como las políticas de género nacionales o planes equivalentes para reducir las desigualdades de género.

Políticas de derechos de la infancia

El derecho de los niños a la educación está relacionado con otros derechos básicos como el bienestar general, la salud y la seguridad, así como la protección contra varias formas de abuso. Estos derechos se han codificado en una de las convenciones internacionales más ratificadas, la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (ONU, 1989 – <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>). Como la mayoría de los países han ratificado dicha Convención, se han creado legislaciones y políticas con el fin de implementar sus estándares. Con frecuencia, estos instrumentos recomiendan o imponen requisitos a los docentes para que respeten los derechos de los niños o para que supervisen el bienestar de los niños que tengan a su cargo, en áreas tales como la violencia doméstica, el abuso sexual, el tráfico de niños o el trabajo infantil. Es necesario que una política docente esté en consonancia con dichos requisitos para garantizar la contratación, formación, denuncia y unas medidas disciplinarias adecuadas en caso de incumplimiento. Asimismo, también debe asegurar que los derechos y las responsabilidades de los docentes están en línea con los derechos y la protección de los niños. Las organizaciones internacionales implicadas en el bienestar y la protección de los niños cuentan con numerosos recursos que las ayudan a orientar las políticas sobre estas cuestiones (véase, por ejemplo: IE, 2004; IE, 2014b; OIT, 2012: 20; Poisson, 2009).

Políticas sobre VIH y sida

Del mismo modo, los países de todo el mundo, pero en particular en regiones de África, Asia, el Caribe y Europa del Este que han sido más afectadas por la epidemia de VIH y por el sida desde los años 1980, cuentan con políticas nacionales destinadas a abordar las causas y los efectos de la enfermedad. Una política docente debe ajustarse a los esfuerzos nacionales contra el VIH y el sida, dadas las devastadoras consecuencias de esta epidemia para el ser humano y los problemas que provoca en la enseñanza y el aprendizaje (enfermedad, absentismo y muerte de docentes y alumnos, aparición de huérfanos, costes humanos y económicos adicionales para el sistema educativo) (OIT, 2012: 67-70).

La armonización de la política docente con las medidas adoptadas de conformidad con la política nacional sobre el VIH y el sida ayuda a mitigar los efectos adversos en la calidad de la educación y los recursos humanos, así como a reducir los costes económicos que surgen como resultado de la falta de cohesión entre ambas políticas. Una encuesta internacional realizada entre 2011 y 2012 sobre el progreso en este ámbito detectó que

dos tercios de los casi 40 países encuestados que tenían niveles significativos de incidencia habían adoptado una política del sector educativo vinculada a la política/plan nacional sobre el VIH y el sida y cerca de la mitad de los países había creado una política para los lugares de trabajo del sector aplicable a cuestiones de empleo y capacitación pertinentes para los docentes y otros trabajadores de la educación (UNESCO y ETI del ONUSIDA, 2013: 16, 20-27). La OIT y la UNESCO han elaborado unas directrices sobre el contenido y los procesos de creación de tal política, específica para los países de dos regiones con alta incidencia: el Caribe y África Meridional (OIT/UNESCO, 2006a y 2006b). La Comisión de Administración de Profesores de Kenia (TSC) adoptó dicha política en 2007 (TSC, 2007).

Políticas de derechos cívicos y humanos

La política docente debe estar también vinculada a las legislaciones y políticas nacionales sobre derechos cívicos y humanos. Se les pide a los docentes que instruyan a los futuros ciudadanos. Se espera que ellos sirvan de modelo para el compromiso de la nación con los derechos cívicos y humanos más básicos, entre ellos la no discriminación en la educación y en la sociedad en general. La política docente debe establecer un marco para la educación inicial, el desarrollo profesional y los códigos éticos que consagran los derechos y responsabilidades profesionales, y que les proporcionan a los docentes las herramientas para enseñar y comportarse de acuerdo con los más altos estándares profesionales, como ciudadanos ejemplares (Tomasevski, 2004; UNESCO, 2014b).

Educación en la primera infancia

Invertir en la EPI como base para el resto de la educación es importante para mejorar la calidad y alcanzar la igualdad (UNESCO, 2006). La calidad de la atención y de la enseñanza es vital para garantizar que se imparte una EPI de gran calidad. Basándose en la evidencia de un gran número de países, las directrices de la OIT sobre la promoción del trabajo decente para el personal de la EPI señalan que «proveer una EPI depende de que se invierta adecuadamente en la educación y la formación iniciales del personal del sector a fin de garantizar una preparación de todo el personal de EPI comparable a la de los docentes de la escuela primaria con una categoría profesional y responsabilidades equivalentes». Las directrices también hacen hincapié en un elevado estatus profesional, social y material del personal de EPI, creado sobre una política o estrategia global de contratación, desarrollo y retención a nivel nacional para asegurar la excelencia de la EPI (OIT, 2014: 10, 13). Dada la importancia de estas bases de la educación, una política docente debe, para empezar, armonizarse con las políticas relacionadas con la EPI y mejorarlas.

Igualdad de género

Una política docente también debe estar vinculada a los esfuerzos nacionales por reducir las desigualdades de género

en la educación, la capacitación, el empleo, los salarios y el acceso a los servicios sociales. Exista o no una política nacional de género, muchos planes nacionales de educación abordan las desigualdades de género como parte de los esfuerzos por alcanzar el Objetivo 5 del Marco de Acción de Dakar sobre EPT (UNESCO, 2000). Estas políticas se centran principalmente en el acceso de las niñas a una educación y una capacitación de calidad, aunque los países de algunas regiones como el Caribe tienen que centrarse en la participación de los varones en los niveles educativos de secundaria y superiores. El cuadro 2.4 muestra algunos ejemplos.

CUADRO 2.4: VÍNCULO DE LA POLÍTICA DOCENTE CON LAS CUESTIONES DE GÉNERO EN LA EDUCACIÓN

Muchos de los países contemplan medidas para vincular la política docente con importantes desequilibrios de género que desean reducir o eliminar, con mayor frecuencia para mejorar el acceso universal de las niñas a una educación de calidad. Por ejemplo:

- **Afganistán, Plan Provisional de Educación, 2011-2013:** Las mejoras en la matriculación y las tasas de retención de las niñas en las escuelas, la reducción de las desigualdades de género y rurales y las mejoras en los logros de aprendizaje de los alumnos deben ser supervisadas por los Sistemas de Información sobre la Administración de la Educación (SIAE). Un informe anual también se centra en la proporción entre alumnos y docentes, la proporción entre alumnos y aulas, los resultados en los exámenes y otros datos de los resultados del aprendizaje.
- **Kenia, Programa de Apoyo al Sector Educativo, 2005-2010:** Contempla la formación de los docentes para una educación que tenga en cuenta las cuestiones de género, centrada en los niños e interactiva.
- **República Democrática Popular de Laos, Marco de Desarrollo del Sector de la Educación, 2009-2015, Estrategia de Formación de Docentes 2006-2015 y Estrategia Nacional para la Reforma del Sector de la Educación:** Se prevé que la mayoría de los docentes recién graduados serán destinados a zonas remotas y con pocos recursos para lograr la paridad étnica y de género. Otras políticas relacionadas le dan prioridad a ocupar las plazas vacantes en escuelas remotas con docentes que dominen el idioma de un grupo étnico, sobre todo a través de un sistema de cuotas para contratar y conservar buenos docentes en distritos pobres.
- **Nigeria, Hoja de Ruta para el Sector Educativo Nigeriano 2009:** se centra en la paridad de género en la contratación de docentes.

Para obtener más información, véase: Hunt, 2013, Anexo dos.

2.1.5 Definición y coordinación de la política en diferentes sistemas y contextos educativos

En los estados federales y sistemas educativos descentralizados, es probable que las autoridades educativas regionales sean las principales encargadas de formular políticas y tomar decisiones, o que compartan responsabilidades con las autoridades nacionales. Por lo tanto, una política nacional docente tiene que abordar las responsabilidades compartidas para crear e implementar la política a través de la coordinación en todos los ámbitos regionales. Países como Brasil, Canadá, Nigeria y los Estados Unidos (EE. UU.) han desarrollado diferentes enfoques para armonizar las políticas a favor de la igualdad de acceso y de los estándares de calidad, al mismo tiempo que respetan los contextos regionales (Cuadros 2.5 y 2.6).

Cuando aparecen en los sistemas federales, las buenas políticas docentes se definen con frecuencia de manera muy general, reconociendo el control del nivel regional sobre las prácticas de los docentes y la enseñanza. La principal herramienta que utilizan los gobiernos federales para armonizar la política en todo el país es la financiera, y está generalmente relacionada con estándares definidos para la mejora del aprendizaje o la educación, con un impacto directo o indirecto en las condiciones de los docentes.

CUADRO 2.5: EL ENFOQUE DEL SISTEMA FEDERAL DE LA POLÍTICA DOCENTE EN BRASIL Y NIGERIA

En Brasil, el Plan Nacional de Educación (PNE), adoptado en 2010, y el Plan para el Desarrollo de la Educación (PDE) cubren muchos de los aspectos de la política sobre educación y docencia. El PDE se propone específicamente fortalecer un enfoque nacional sistemático para lograr una mayor igualdad de acceso y una educación de calidad en todas las regiones y estados de Brasil. Ambos planes se basan en dos leyes aprobadas con anterioridad que crean mecanismos de financiación nacional para lograr una mayor igualdad de acceso y calidad de la educación en las regiones, estados y municipios más pobres: el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF) y el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de Profesionales de la Educación (FUNDEB), complementados con el programa "Bolsa Familia" que proporciona transferencias de dinero en efectivo a las familias a cambio de que los niños asistan a la escuela.

El FUNDEF aumentó en gran medida la inversión del Gobierno federal en educación, asignando el 60 % de los fondos para los salarios de los docentes y el 40 % al funcionamiento de las escuelas. Fijar un salario mínimo nacional para los docentes permitió que aquellos que trabajaban en los estados pobres del norte mejoraran sus cualificaciones, de forma que en el año 2002 casi todos los docentes habían adquirido la capacitación mínima requerida. También estimuló la llegada de docentes plenamente cualificados a esas regiones, lo que tuvo como resultado un aumento del personal docente del 20 % entre 1997 y 2002. Los fondos especiales han conllevado un gran aumento de las matriculaciones escolares en las regiones más pobres del norte, un incremento de la asistencia media entre los niños de las familias más pobres del 20% en las familias más pobres y la mejora de las notas de matemáticas para los alumnos. El PNE y el PDE también han supuesto una mayor cooperación en la formación inicial y el desarrollo profesional de los docentes entre las instituciones de educación abierta y superior y los empleadores de docentes a nivel municipal y estatal. También se han creado nuevas herramientas del sistema educativo para una mayor coordinación en todo el país en áreas clave, como la formación de los docentes, el desarrollo profesional y los recursos educativos.

Para obtener más información, véase: Brasil: Ministerio de Educación, Brasil, 2007; Bruns *et al.*, 2012; UNESCO, 2014a; Nigeria: MFE, 2009 y 2012; Equipo Especial Docente, 2011a.

El plan del sector educativo de Nigeria para el periodo entre 2011 y 2015 está integrado en una «hoja de ruta» publicada en 2009. La educación es una responsabilidad compartida a nivel federal, estatal y local. El Ministerio Federal de Educación es responsable de la política nacional, la recopilación de datos, las normas uniformes, incluida la garantía de la calidad, el desarrollo de los planes de estudios y la armonización de las políticas y los procedimientos estatales.

La contratación, la calidad, el desarrollo, la motivación y la retención de los docentes, junto con una infraestructura y unos recursos educativos inadecuados, se identifican como desafíos en la hoja de ruta, al igual que las estrategias generales, los indicadores y los calendarios que se agrupan en un conjunto de formación y desarrollo de los docentes y que abarcan un abanico de dimensiones de la política docente:

- contratación de docentes (que comprende la paridad de género) y una apropiada dotación de personal para las escuelas;
- incentivos para la distribución de docentes y presencia de escuelas en zonas rurales;
- implementación de una política nacional de formación docente, marcos para el desarrollo profesional, iniciación y tutoría de docentes;
- armonización de las estructuras salariales a nivel estatal y nacional;
- desarrollo de las carreras de los docentes;
- entornos laborales propicios para los docentes, entre ellos, buenas proporciones entre alumnos y docente;
- mejora del liderazgo y la formación de la dirección escolar.

Aunque el plan de educación sectorial tiene una amplia cobertura, la mayoría de estrategias e indicadores son generales y cuentan con plazos de implementación muy cortos. Un informe sobre la implementación publicado en 2012 resaltó los desafíos y las deficiencias, con frecuencia atribuidos a cuestiones de financiación.

CUADRO 2.6: ENFOQUES DE LOS SISTEMAS FEDERALES SOBRE LA POLÍTICA DOCENTE EN AMÉRICA DEL NORTE: CANADÁ Y LOS EE. UU.

En Canadá, la política y los programas docentes pertenecen al ámbito de las juntas escolares locales y de las provincias. Sin embargo, el Consejo de Ministros de Educación de Canadá (CMEC) proporciona un foro en el que los ministros territoriales/provinciales de educación intercambian información, realizan consultas sobre cuestiones de interés mutuo, emprenden iniciativas de cooperación y representan los intereses de sus provincias/territorios ante el gobierno federal y a nivel internacional, en todos los estratos de la educación. Hasta la fecha, el trabajo del CMEC en política docente se ha limitado esencialmente a la armonización de los estándares pancanadienses para la certificación de los docentes y la evaluación de las credenciales de los educadores formados y contratados fuera de Canadá.

En los Estados Unidos, como en Canadá, las dimensiones de la educación y, por tanto, de la política docente son prerrogativa de las autoridades estatales y locales. En los últimos años, el gobierno federal ha intentado influir en las políticas estatales y locales a través de sucesivas iniciativas de reforma para cumplir con los criterios federales (o estándares básicos apoyados por el gobierno federal y elaborados por organismos profesionales nacionales) mediante subvenciones

Para obtener más información, véase: Canadá: CMEC (2008 y 2014); Hargreaves y Braun (2013); Departamento de Educación de Estados Unidos (2009).

federales en bloque. La ley conocida como «No Child Left behind» (Que ningún niño se quede atrás) y la iniciativa «Race to the Top» (Carrera a la cima) de la administración presidencial de Obama tienen por objetivo mejorar los resultados de los alumnos, centrándose en las poblaciones desfavorecidas mediante el aumento de la eficacia de los docentes y mecanismos de control sistemático de la responsabilidad. Las dimensiones de la política docente, influenciadas directa o indirectamente por los criterios y las subvenciones a nivel local y estatal, incluyen la contratación laboral, el desarrollo, el apoyo y la evaluación profesional; el salario basado en la eficacia y en el rendimiento; los incentivos y las sanciones relacionados con el empleo, la remuneración y las carreras profesionales, hasta el despido de docentes y directores de centros en caso de que no se alcancen los objetivos. Los críticos de la política, entre ellos muchos docentes a los que se exige o presiona para que apliquen metodologías basadas en las pruebas, denuncian la excesiva dependencia de los resultados de las pruebas estandarizadas y los «modelos de valor añadido» emergentes para medir el éxito, en detrimento de otros factores escolares y de aprendizaje.

Otras cuestiones relacionadas con la política surgen en estados muy grandes y en otros pequeños (sobre todo en las islas), con frecuencia en relación con el mero tamaño y la extensión geográfica de la educación en los primeros (véase el Cuadro 2.7 para un ejemplo de la República Popular China) y con las limitaciones de capacidad económica y humana en los segundos.

CUADRO 2.7: POLÍTICA DOCENTE EN ESTADOS GRANDES: CHINA

Como casi todos los países, China integra elementos de la política docente en su plan de diez años para el sector educativo, en lugar de elaborar una política docente específica. El plan incluye un capítulo sobre los docentes que se centra en los elementos clave para mejorar la calidad de los docentes y la enseñanza en la constante transición política y económica del país más poblado y segunda economía del mundo. Estos elementos incluyen:

- fomentar la ética profesional en relación con la designación, el empleo, la evaluación y la mala praxis de los docentes;
- elevar la eficacia profesional mediante la formación para reforzar tanto los conocimientos como la competencia pedagógica, en particular con respecto a los docentes líderes, los mentores y los directores; en el futuro, se espera que todos los docentes pasen por un proceso de desarrollo profesional cada cinco años; el plan insta a la formación bilingüe para reforzar las zonas habitadas por minorías;

Para obtener más información, véase: Gobierno de China (2010); UNESCO (2014a).

- centrar las herramientas de política en la contratación, distribución y calidad de los docentes en zonas rurales mediante incentivos salariales y profesionales;
- mejorar las condiciones laborales y de vida de los docentes para aumentar el banco de talentos y el compromiso con carreras para toda la vida a través de medidas como una legislación que garantice salarios comparables o superiores a los de otros funcionarios, salarios basados en el rendimiento, incentivos para las zonas fronterizas o remotas, acceso preferente a viviendas y medidas de seguridad social mejoradas (un objetivo que rara vez aparece en otros planes o políticas);
- reforzar la gestión del personal docente, en especial a nivel local (condados), mediante la concesión de credenciales y un sistema de licencias para determinar decisiones sobre nombramientos; la evolución profesional debe estar más sujeta al servicio en las zonas rurales y remotas.

Las consideraciones específicas de la política docente también se aplican en contextos de conflicto y en situaciones posteriores a conflictos o desastres. Las directrices de la INEE para la integración de la sensibilidad ante conflictos en las políticas y los programas educativos en contextos de fragilidad y conflictos (INEE, 2013) identifican varios aspectos importantes de la política relativos a los docentes, entre ellos:

- fortalecer el proceso de provisión y formación del personal docente (y de formadores de docentes);
- fortalecer el Sistema de Información de la Gestión Docente (SIGD), el SIAE y los sistemas salariales de los docentes;
- asegurar un número adecuado de docentes formados que reflejen la diversidad de sus sociedades (diferentes grupos étnicos y religiosos, así como de género).

2.2. Bases y directrices para una política docente

Las directrices de los planes o políticas del sector educativo enfatizan la apropiación, la coordinación, la participación y la sostenibilidad a través del desarrollo de las capacidades. Entre los principios o elementos clave se encuentran los siguientes: declaración de la visión o misión que oriente la dirección; identificación de las estrategias, capacidades y prioridades; un enfoque integral; un análisis de viabilidad de las tendencias, las dificultades y el compromiso de las partes interesadas que afecten a la implementación y que a menudo están íntimamente ligadas a las «vulnerabilidades» políticas, económicas y naturales que conforman el contexto nacional en el que se formula y se aplica el plan (IIPE y GPE, 2012).

Al igual que la política o el plan nacional de educación, una buena política docente debe construir las bases alrededor de un conjunto de principios y elementos clave esenciales para implementar y llevar a cabo este plan, principalmente:

- declaración de la visión o misión y objetivos;
- objetivos, términos de referencia y calendarios;
- cobertura integral de las principales dimensiones;
- evaluación del entorno: dificultades/retos/carencias;
- datos relevantes y gestión;
- mecanismos de coordinación;
- necesidades y fuentes de financiación;
- participación y compromiso de las partes implicadas;
- evaluación y revisión.

2.2.1 Declaración y objetivos de la visión o misión

La política docente necesita como mínimo una breve declaración sobre su contenido y una justificación de su importancia donde se establezcan algunos objetivos globales que indiquen las direcciones y definan dónde quiere el país o el sistema que se encuentre su profesión docente en el futuro. Deben prevalecer tres conceptos clave para establecer los objetivos:

- eficacia del docente;
- motivación del docente; y
- profesionalidad del docente.

Los objetivos finales son el acceso universal a una educación de la máxima calidad posible por parte de todos los ciudadanos de la sociedad, incluso los más marginados. A partir de la evidencia recabada de muchos países, los docentes constituyen el factor más importante que determina si se alcanzarán estos objetivos (al menos en cuanto a factores que puedan verse influidos por los responsables de la política

educativa). Por tanto, la eficacia de los docentes es una parte primordial de la declaración de la misión.

La eficacia se puede definir de acuerdo a la consecución de ciertos objetivos de aprendizaje, tanto estadísticos (100 % de alfabetización) como menos tangibles (ciudadanos maduros e implicados), «añadiendo valor» al trabajo de educadores anteriores (entre ellos a familias y comunidades) o destacando las principales dimensiones del docente que según consta influyen en la eficacia (véase el Capítulo 3). Sean cuales sean los valores asignados a estos indicadores, es importante definir la misión de la política de forma que se relacione el trabajo de los docentes y los objetivos educativos básicos y universales (Moon, 2013: 22-25; OCDE, 2005: 30-33; Banco Mundial, 2013).

La motivación de los docentes para hacer el mejor trabajo que puedan con la formación y las herramientas de las que disponen es un componente fundamental de la eficacia. Sean cuales sean los incentivos educativos o materiales para que los docentes realicen bien su trabajo, no compensarán las situaciones de desmotivación y desinterés por la enseñanza y el aprendizaje (aunque ambas son dimensiones primordiales de la cuestión, véase el Capítulo 3). Por tanto, la política docente debe definir un objetivo general para lograr la máxima motivación (y sus otras dimensiones, por ejemplo, la dedicación a las tareas y a los alumnos) de todos los que entran en el mundo de la enseñanza (Bennell, 2011).

Un tercer principio dentro la declaración/objetivos de la misión de la política debe ser la obtención de los máximos niveles de profesionalidad del docente. La profesionalidad tiene muchas dimensiones, las más importantes son presumiblemente los elevados niveles de educación/formación, las habilidades profesionales, el cumplimiento de deberes y responsabilidades y la mayor autonomía en la toma de decisiones. Incluso, o especialmente, en sistemas educativos en los que falten uno o todos estos factores (por ejemplo, debido a un gran número de docentes poco cualificados, o al control estricto del trabajo de los docentes mediante una supervisión total y pruebas estandarizadas), una buena política docente establecerá sus propios objetivos con el máximo nivel profesional (OIT/UNESCO, 1966: arts. 6, 61-63, 66, 71-73).

2.2.2 Objetivos, términos de referencia y calendarios

Para saber si una política está funcionando (si alcanza los objetivos) es importante fijar metas, términos de referencia y plazos que permitan medir el progreso. Además de los objetivos generales (como la mejora de la calidad del personal docente, la reducción del abandono o del absentismo de los docentes y la ampliación del acceso a los materiales didácticos),

generalmente es aconsejable establecer objetivos y términos de referencia indicativos (como el porcentaje de docentes cualificados contratados, el número de docentes que realizan un desarrollo profesional, los salarios del personal docente en comparación con otros profesionales y el número de docentes con ayudas básicas de aprendizaje). Unos objetivos o términos de referencia más concretos permiten supervisar el avance de manera más fácil y eficiente. Los objetivos se formulan a lo largo de un periodo determinado para incluir los objetivos intermedios y finales. El calendario establecido es más útil si está en línea con el plan educativo nacional y tiene en cuenta las prioridades a corto plazo (contratación de docentes para cubrir todas las necesidades identificadas) así como la naturaleza a largo plazo de la planificación y los resultados educativos (años necesarios para educar y formar adecuadamente a un buen docente) (IIPE y GPE, 2012: 12-13; UNESCO, 2012a: 23-25; UNESCO, 2010: 26-27).

2.2.3 Cobertura integral de las principales dimensiones

Una política docente será más eficaz si es integral, si cubre como mínimo las dimensiones más importantes de la formación y el trabajo del personal docente (OCDE, 2005; OIT, 2012; véase el Capítulo 3 para obtener más detalles):

- contratación de personal docente no discriminatoria, integral y profesional;
- preparación inicial del personal docente que sea eficaz y relevante;
- formación profesional continua, de acceso universal y durante toda su carrera (para todos los docentes);
- supervisión y apoyo, incluyendo formación inicial y tutorías eficaces para los docentes;
- remuneración e incentivos para atraer, distribuir y retener a los docentes eficaces;
- progreso en la carrera profesional, que incluye transferencias y promociones;
- apoyo a unas condiciones decentes de enseñanza y aprendizaje: horas definidas de trabajo, tamaños de las clases, ayudas y organización para cubrir las necesidades de aprendizaje, acceso a materiales adecuados de enseñanza y aprendizaje;
- estándares profesionales, rendición de cuentas, derechos y responsabilidades, entre ellos, un grado de autonomía, códigos de ética y conducta y procedimientos disciplinarios;
- evaluación formativa de los docentes vinculada a objetivos de aprendizaje;
- diálogo social: intercambio de información, consultas y negociaciones que permitan a los docentes participar en la toma de decisiones;
- gobernanza y liderazgo eficaces de los centros educativos, entre otros, la gestión y el apoyo al personal docente.

Sin embargo, la mayoría de las revisiones de las políticas educativas y docentes señalan que las políticas y estrategias suelen ser parciales o incompletas por lo que respecta a estas dimensiones, y se centran en aquellas políticas que parecen más relevantes en un momento determinado (Equipo Especial Docente, 2011a y 2011b; UNESCO, 2014a: 22). Una buena política docente debe prever todas las dimensiones y tener una visión a largo plazo, dado que el impacto de la preparación y el aprendizaje de los docentes se mide en años, si no en décadas.

2.2.4 Evaluación del entorno: dificultades, retos y carencias

Una política docente no debe ocultar los retos, incertidumbres y obstáculos potenciales que afronta un sistema para alcanzar sus objetivos, que abarcan las dimensiones políticas de la formulación e implementación de la política (véanse los Capítulos 4 y 5). Se trata de las amenazas, vulnerabilidades o riesgos en otra terminología de planificación, bien sean de tipo político, económico, social, cultural o natural. Toda política debe identificar claramente las carencias existentes en el profesorado, tanto cuantitativas como cualitativas, así como evaluar los puntos fuertes y débiles de políticas y estrategias anteriores que intentaron abordarlas. Estos elementos pueden aportar un sentido de la realidad en cuanto a capacidad y limitaciones (demográficas, de recursos humanos, económicas o de otro tipo), ayudan a definir mejor los términos de referencia y calendarios, así como a aumentar las posibilidades de que la política sea eficaz (IIPE y GPE, 2012: 9, 16, 19, 21, 24; UNESCO, 2012a: 36-38).

2.2.5 Datos relevantes y gestión

Una política eficaz exige datos sólidos y relevantes que sustenten su desarrollo, que permitan evaluar el progreso realizado y los objetivos alcanzados, así como hacer posible su revisión. Teniendo en cuenta las limitaciones de recursos y las dificultades que conlleva obtener datos de calidad y fiables (no solo cuantitativos), especialmente en sistemas con pocos recursos, el conjunto de datos debe cubrir lo máximo posible las principales dimensiones referentes a la docencia (como se establece en el Capítulo 3) para todas las áreas geográficas, grupos de población y niveles educativos planteados por esta Guía. La recogida de información sobre actitudes, creencias y percepciones (lo que se encuentra en la «caja negra», tal como fue descrita en la revisión de un grupo de expertos) mediante encuestas cualitativas para los docentes puede ser vital para comprender su motivación (o frustración) y, por tanto, su eficacia. El análisis de los indicadores sobre los docentes debe estar estrechamente vinculado a los indicadores de los resultados de aprendizaje para cumplir los objetivos básicos (Equipo Especial Docente, 2011a: 18, 25; UNESCO, 2012b: 11-16). Varias organizaciones internacionales ofrecen indicadores y bases de datos de diferentes países que pueden utilizarse para orientar la política del país (véase la Sección 2.3).

2.2.6 Necesidades y fuentes de financiación

Es necesario elaborar un presupuesto para la política docente en todas sus dimensiones (Capítulo 3), entre ellas, el proceso de elaboración de la política (Capítulo 4) y su implementación (Capítulo 5). También deben figurar en la política la preparación del personal docente, los costes recurrentes (principalmente salarios y prestaciones del personal) y los costes de capital relativos a la docencia y relacionados con las proyecciones presupuestarias nacionales, locales y escolares, según corresponda. Al igual que ocurre con otros objetivos educativos cada vez más presentes en los indicadores internacionales, la política puede establecer objetivos de asignación presupuestaria pública para determinadas partidas políticas, complementados por aportaciones nacionales privadas (de empresas, comunidades y familias)⁵ y aportaciones de donantes internacionales. Merece atención, entre otros, el porcentaje de recursos nacionales necesarios para las principales dimensiones de una profesión docente saludable: el número de docentes recién titulados para cumplir las previsiones de bajas; la formación docente inicial; el DPC para todos los docentes; salarios que atraigan y retengan a docentes eficaces; incentivos para una distribución equilibrada; seguridad social; y los distintos componentes de las condiciones de enseñanza y aprendizaje relacionados con los objetivos educativos. Cuando sea necesario, la política puede establecer fuentes de financiación alternativas (Capítulo 3) para garantizar la adecuada financiación de estas dimensiones, si aún no se han establecido en el plan educativo nacional (IPE y GPE, 2012: 10-11, 14-15, 22; OIT, 2012; UNESCO, 2012a: 46-49).

2.2.7 Participación y compromiso

Al igual que su desarrollo y proceso de implementación (Capítulos 4 y 5), el establecimiento del marco de una política docente debe contar con la mayor participación posible de las principales partes implicadas para garantizar la apropiación y el compromiso en la consecución de los objetivos establecidos en la misma. Los principales colaboradores y participantes son los propios docentes y sus representantes colectivos, es decir, los sindicatos de docentes y las organizaciones profesionales (asociaciones y colegios profesionales de docentes), seguidos de cerca por los principales actores del sistema, principalmente las instituciones educativas y de certificación de docentes, así como los organismos reguladores o de estandarización. Un segundo nivel de participantes, compuesto por estudiantes, padres y representantes de la comunidad, también debe

tener voz para definir la política y comprometerse con su cumplimiento.

Consultar a quienes mejor conocen el tema, ya que se enfrentan diariamente a las situaciones de enseñanza y aprendizaje, es una base fundamental para el desarrollo de una buena política. No obstante, las revisiones internacionales vienen señalando una notable carencia de opiniones de docentes a la hora de determinar la política educativa y docente. Esto no solo desmoraliza a los docentes, sino que puede tener consecuencias negativas en el correcto desarrollo las políticas y el compromiso con las mismas (OIT y UNESCO, 2010: 7-18; Ratteree, 2004; UNESCO, 2014a: 220-222). La formulación de una política docente inclusiva e integral debe realizarse por medio de un diálogo social (entre autoridades/administraciones educativas y profesores, sindicatos de docentes y organizaciones profesionales), así como un diálogo acerca de la política con otras partes interesadas cercanas a la dinámica de enseñanza y aprendizaje en el aula (OIT/UNESCO, 1966: arts. 9, 10(k), 75; OIT, 2012: 202-204; OCDE, 2005: 214-218; Banco Mundial, 2013: 21). En los Capítulos 4 y 5 se trata con más detalle el papel de los docentes, los sindicatos de docentes y las organizaciones profesionales en el desarrollo y la implementación de la política.

2.2.8 Evaluación y revisión

Al igual que cualquier otra política que establezca un plan de desarrollo operativo, toda política docente debe incorporar una herramienta o proceso de evaluación que permita analizar si los objetivos y las metas se han alcanzado, si se han cumplido los plazos y por qué, así como aquello que debe cambiarse en la definición e implementación de futuras políticas (véanse los Capítulos 4 y 5 para un análisis más profundo). La evaluación de la eficacia de la política debe plantear preguntas acerca de los criterios de medición (indicadores cuantitativos y cualitativos), los responsables de llevar a cabo la evaluación (planificadores educativos, especialistas en evaluación, profesorado u otros participantes), los plazos de las revisiones (continuo, a medio plazo o al finalizar el plan) y el uso más apropiado de los resultados de la evaluación en la política y en la práctica (IPE y GPE, 2012: 17-18; UNESCO, 2012a: 24, 37-38).

⁵ Hay que prestar especial atención al elemento familiar para evitar que se interpongan barreras a la escolarización de familias pobres mediante tasas escolares abiertas o encubiertas.

2.3. Uso de las herramientas existentes: trabajos analíticos y documentos disponibles acerca de la política docente y educativa

Una serie de organizaciones internacionales y regionales⁶ muestran datos, indicadores y herramientas de análisis, así como publicaciones que pueden ayudar a los responsables de las políticas y de la toma de decisiones a definir, implementar, evaluar y revisar una política docente nacional. Muchas políticas se han desarrollado, validado o puesto a prueba a escala nacional en consulta cercana con autoridades educativas, así como representantes de los docentes (sindicatos, asociaciones profesionales y docentes individuales), y representantes de los alumnos y otras partes interesadas en la educación. Este apartado recoge brevemente algunas de las fuentes más importantes y la manera en que estas pueden ayudar en el trabajo de la política docente, y se proporcionan enlaces a fuentes digitales e impresas.

En términos de fuentes nacionales, la Guía hace referencia de manera selectiva a la legislación o actos educativos que son de interés para distintas cuestiones de una política docente. También se puede acceder una lista más completa de la legislación nacional por país y, en algunos casos, en el idioma correspondiente, a través de algunos de los sitios web de las organizaciones que se mencionan a continuación.

2.3.1 OIT y UNESCO

La normativa mundial sobre política docente, la Recomendación de la UNESCO/OIT relativa a la situación del personal docente (https://www.ilo.org/sector/Resources/sectoral-standards/WCMS_368973/lang--es/index.htm), se aprobó durante una conferencia intergubernamental especial, convocada por las dos organizaciones en 1966, después de años de trabajo conjunto de preparación. La recomendación sigue siendo la única norma internacional dedicada a los principales parámetros que definen el servicio docente profesional. Los encargados de tomar decisiones o de definir políticas pueden tomarla como referencia para crear o revisar políticas docentes o de enseñanza. La normativa se divide en doce capítulos que abarcan las siguientes materias:

- principios rectores y objetivos y políticas educativas;
- formación inicial y perfeccionamiento para el personal docente;
- empleo y carreras en el área educativa;

- derechos y responsabilidades de los docentes, autonomía profesional, ética y códigos de conducta;
- condiciones para la enseñanza y el aprendizaje eficaz;
- salario de los docentes;
- seguridad social;
- carencia de políticas docentes.

El Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente (CEART) elabora cada tres años un informe internacional sobre las carencias y los progresos en la aplicación de la Recomendación de 1966 (https://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/education/WCMS_671543/lang--es/index.htm). Estos informes pueden ayudar a los responsables a mejorar el diseño de las políticas y las prácticas docentes. En el pasado, los gobiernos y los sindicatos de docentes de Japón, entre otros, entablaron diálogo con el CEART sobre cuestiones relativas a la evaluación de docentes en el marco de la profesión, mientras que los de Senegal debatieron las políticas de contratación de docentes.

2.3.2 UNESCO

La UNESCO ha preparado un MGACE diseñado para fortalecer la capacidad de los ministerios de educación de analizar, diagnosticar y supervisar la calidad de sus sistemas educativos generales a través de un enfoque sistémico y de una apropiación y unos liderazgos sólidos a nivel nacional. El MGACE contiene capítulos referidos a los docentes y a las herramientas de enseñanza, dentro de un marco general de objetivos de desarrollo, resultados esperados, principales procesos, principales recursos y mecanismos de respaldo.

Las secciones que hacen referencia a los docentes y a las herramientas de enseñanza comprenden:

- captación, selección, contratación, distribución y retención del personal docente;
- formación de docentes;
- condiciones de trabajo del personal docente, salarios e incentivos;
- gestión y utilización del personal docente;
- procesos de enseñanza, equidad y eficacia;
- supervisión y apoyo de los docentes;
- condiciones para la enseñanza.

⁶ La lista de organizaciones no es exhaustiva y no incluye muchas organizaciones intergubernamentales regionales, ni organizaciones no gubernamentales internacionales o regionales que, de alguna manera, están involucradas en el trabajo de políticas educativas y docentes. Los enlaces a las distintas organizaciones se pueden obtener de los sitios web de la lista de organizaciones que aparece en esta sección.

Junto con el apoyo técnico que brinda la UNESCO, el MGACE se puede utilizar para definir las prioridades de la política educativa y como parte del diagnóstico del sistema educativo en general.

La UNESCO y el Pôle de Dakar en Senegal (que ahora forma parte del IIPE) han desarrollado, publicado y aplicado la *Methodological Guide for the Analysis of Teacher Issues* (Guía metodológica para el análisis de problemas educativos) (<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001901/190129e.pdf>). La Guía metodológica se ha diseñado y usado en misiones nacionales conjuntas como herramienta de diagnóstico para el desarrollo de políticas docentes y la revisión de la aplicación de estas políticas en países del África subsahariana. En las misiones de diagnóstico participan los ministerios de educación nacionales, organismos y otras partes interesadas, con el apoyo de especialistas a nivel regional e internacional. Además del contexto de la educación en general, la Guía metodológica contiene capítulos sobre las necesidades, la educación, la gestión, la contratación, la distribución, el absentismo, la situación profesional, la remuneración y la carrera profesional de los docentes, así como sobre el contexto social de la docencia.

Como parte del proyecto regional sobre los docentes, y en colaboración con los países miembros en América Latina y el Caribe, la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) ha elaborado una serie de publicaciones sobre políticas y prácticas docentes, entre ellas un informe en español e inglés titulado *Antecedentes y Criterios para Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe* (OREALC, 2013 – http://www.orealcl.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/politicasdocentesingles27082013.pdf). El informe está dividido en dos partes: la primera ofrece una visión general de última actualidad de los docentes y de las organizaciones docentes en la región, de la formación inicial de los docentes, la formación continua y desarrollo profesional, la carrera docente y de las instituciones y procesos de política docente. La segunda parte propone directrices y criterios para el desarrollo de políticas en materia de formación docente, inicial y continua, profesión docente e instituciones y procesos de política docente. Otras publicaciones recientes (OREALC, 2014a y 2014b) elaboradas durante el proyecto incluyen respectivamente una revisión de la experiencia de los países y las prácticas de éxito en esas áreas; además, ofrecen una serie de documentos de trabajo de diagnóstico, con información sistematizada de cada región y evidencias comparativas sobre las principales áreas.

En diciembre de 2014, durante un taller regional realizado en Beirut, Líbano, se analizó el Marco Regional de Políticas Docentes y el Paquete de Recursos, con miras a su finalización. El documento se propuso como un marco para las políticas docentes en la región. En él se abordan las principales conjeturas, valores y principios en los que basar las futuras políticas educativas, y señala las diferentes

estrategias políticas que pueden ayudar a poner dichas políticas en práctica.

2.3.3 Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS)

El UIS de la UNESCO recoge datos a nivel mundial sobre el personal docente y mantiene una base de datos en línea (<http://data.uis.unesco.org/>) de aproximadamente unos 150 países, en su mayoría de ingresos bajos. Estos indicadores permiten que los usuarios de esta Guía comparen los indicadores de su país con los de países similares, tanto en su propia región como en el resto del mundo. Los datos y los indicadores abarcan:

- recuento de docentes, por nivel educativo (primera infancia, primaria, secundaria), sector público o privado, orientación del programa (educación general, EFTP), género y grado de formación (con o sin formación);
- docentes cualificados o con formación, que incluye el porcentaje de docentes con formación, el porcentaje de docentes cualificados y el porcentaje de docentes con formación y cualificados;
- docentes y género;
- PAD.

La recopilación anual de datos e indicadores de 64 países de renta alta y media incluye:

- perfiles de edad de los docentes: por género y nivel de educación (todos los programas); proporción de docentes en las distintas franjas de edad; proporciones de mujeres y hombres por franja de edad; porcentaje de docentes que se jubilarán en menos de cinco años;
- cualificación de los docentes: nivel superior de educación completado, en comparación con el nivel de enseñanza que imparte; distribución de docentes según el nivel de cualificación; nivel mínimo necesario para ser docente según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE); número mínimo de años de formación necesarios para ser docente;
- salarios de los docentes: por nivel de educación (programas generales, en relación al PIB/paridad del poder adquisitivo); tiempo de servicio (salario inicial, salario a los quince años de servicio y al final de la carrera); grado de formación (con o sin formación); nivel educativo que imparte (CINE 1 a 3); remuneración total (en especial salario y bonificaciones adicionales); porcentaje de bonificaciones adicionales en comparación con los ingresos totales;
- carga de trabajo de los docentes: horas laborales y de docencia por niveles de educación; proporción del tiempo laboral utilizado para la docencia; proporción de las horas de trabajo destinadas al desarrollo profesional; coste unitario del docente y número total de semanas, días u horas de trabajo/docencia anuales.

Los módulos regionales que abarcan la mayoría de los países africanos, algunos países árabes y del sur y el este de Asia ofrecen diversos indicadores a partir de los datos recopilados, por ejemplo, recuento de docentes y sus características, entre ellas, edad, sexo, formación y cualificaciones, área de enseñanza, experiencia docente, y situación profesional y tipo de institución. También se ponen a disposición fichas de datos específicas sobre las necesidades de los docentes para cumplir los objetivos de la EPU. El UIS ha desarrollado un módulo a nivel mundial sobre el personal docente que se publicó en 2015 y que consolida muchos de los datos e indicadores a nivel mundial y regional.

2.3.4 Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEPE)

El IIEPE ofrece recursos publicados sobre la gestión del personal docente, principalmente en materia de códigos de conducta para los docentes, docentes en contextos de emergencia o en recuperación, VIH y sida y la preparación y contratación de personal docente. Se encarga de la elaboración de manuales de capacitación e imparte cursos sobre planificación en el sector educativo que incluyen componentes sobre los docentes. El IIEPE también mantiene una base de datos con enlaces a los planes, programas y legislación del sector educativo nacional en el sitio web de la organización (<http://www.iiep.unesco.org/en>).

2.3.5 Equipo Especial Internacional sobre los Docentes para Educación 2030

El Equipo Especial Internacional sobre los Docentes para Educación 2030, creado por la UNESCO, ofrece desde su sitio web una biblioteca con enlaces a recursos sobre políticas y prácticas docentes (<http://www.teachersforefa.unesco.org>). Los recursos incluyen:

- informes sobre foros de diálogo político a nivel regional e internacional y reuniones de expertos;
- publicaciones del equipo de trabajo sobre políticas docentes a nivel nacional y temas como pérdida de docentes, inclusión en la formación docente del tema de la igualdad de género en la enseñanza;
- informes de diagnóstico por país (países africanos);
- enlaces a las publicaciones de los integrantes del equipo de trabajo y sus colaboradores.

Los foros de diálogo político resumen los puntos de vista, las investigaciones y las experiencias de los responsables, profesionales, investigadores y docentes sobre los principales problemas docentes y las prácticas más prometedoras desde perspectivas nacionales, regionales e internacionales. Los informes sobre reuniones de expertos, que reúnen la

opinión de expertos de alto nivel sobre políticas y prácticas docentes, ofrecen un conocimiento más profundo sobre temas específicos de la actividad docente, como base para desarrollar políticas y mejorar la práctica. Las publicaciones de países, miembros y socios ofrecen una visión de los temas relativos a la formulación, aplicación, examen y revisión de políticas.

2.3.6 Organización Internacional del Trabajo (OIT)

La OIT ha elaborado y publicado una *Guía de buenas prácticas sobre recursos humanos en la profesión docente* (https://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS_187796/lang-es/index.htm). Dicha Guía contiene ocho módulos que tratan los principales temas que deben abordar las autoridades educativas para establecer y mantener un alto grado de calidad en la profesión docente. Los contenidos se basan en normas internacionales específicas para los docentes, normas laborales internacionales que se aplican a los trabajadores profesionales, por ejemplo, personal docente, y buenas prácticas y principios derivados de la gestión y desarrollo contemporáneos de los recursos humanos de una gran variedad de países y organizaciones.

La Guía de la OIT abarca los siguientes temas:

- selección y contratación del personal docente, así como las competencias profesionales;
- Condiciones de empleo, régimen de licencias del personal y desarrollo profesional;
- funciones profesionales, responsabilidades y rendición de cuentas de los docentes;
- enseñanza / aprendizaje y entorno laboral, entre ellos, las horas de trabajo y la carga laboral, el tamaño de las clases y la PAD, así como temas referidos a salud y seguridad;
- políticas relativas a la gestión de recompensas, salarios e incentivos para los docentes;
- seguridad social de los docentes;
- diálogo social y relaciones laborales dentro de la profesión docente;
- formación inicial, perfeccionamiento docente y capacitación como parte del desarrollo profesional a lo largo de toda la vida.

El índice contiene una lista alfabética de cientos de palabras y frases clave que permiten que los usuarios accedan al o los módulos por tema.

La OIT también ha publicado las *Directrices de política de la OIT sobre la promoción del trabajo decente para el personal del sector de la educación de la primera infancia* (https://www.ilo.org/sector/Resources/codes-of-practice-and-guidelines/WCMS_236531/lang-es/index.htm), que proporcionan una orientación normativa para el personal docente de la educación de la primera infancia y para el personal relacionado con: funciones y responsabilidades generales, entre ellos,

para los proveedores de educación pública y privada, los sindicatos y otros interesados; objetivos y políticas, entre otros, currículos, metodología didáctica y financiación; formación y capacitación de los docentes; contratación, distribución y retención; desarrollo profesional y de la carrera; términos y condiciones laborales; condiciones de aprendizaje y docencia; seguridad social y protección social; evaluación del personal de EPI y gestión y diálogo social.

2.3.7 Banco Mundial

El enfoque sistémico para lograr mejores resultados en la educación (SABER, por sus siglas en inglés) en línea del Banco Mundial incluye un componente docente, SABER-Teachers (<http://saber.worldbank.org/index.cfm?indx=8&tb=1>), que documenta y analiza las políticas docentes en instituciones públicas de los sistemas educativos de 50 países y territorios de rentas medias y bajas. SABER-Teachers recopila, organiza y analiza la información para clasificar los niveles (desde latente a avanzado) en que los sistemas educativos alcanzan las metas políticas y publica un documento marco sobre políticas docentes, con informes analíticos por país y región sobre ocho metas políticas:

- establecer de forma clara las expectativas del personal docente;
- atraer a las mejores personas al ámbito de la enseñanza;
- preparar a los docentes con formación y experiencia útiles;
- combinar las habilidades de los docentes con las necesidades de los estudiantes;
- liderar al personal docente con directores fuertes;
- supervisar la enseñanza y el aprendizaje;
- dar apoyo a los docentes para mejorar la enseñanza;
- motivar a los docentes en su rendimiento.

Los responsables de definir las políticas y de tomar decisiones pueden usar la información y los informes analíticos para determinar el modo en que sus sistemas y los sistemas nacionales comparables cumplen los objetivos políticos, con el fin de desarrollar o revisar las políticas docentes. A través de los enlaces disponibles en el sitio web de SABER se puede consultar la legislación pertinente de ciertos países, en los idiomas nacionales.

2.3.8 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

La OCDE publica anualmente un informe sobre indicadores de la educación en los países miembros y en ciertos países asociados de rentas medias. En la edición más reciente, *Education at a Glance 2014: OECD Indicators (La Educación en un Vistazo 2014: Indicadores de la OCDE)* (<http://www.oecd.org/edu/eag.htm/>), se incluyen análisis e indicadores sobre los docentes que se pueden consultar en este sitio web:

- salarios del personal docente;
- PAD y tamaño de la clase;
- tiempo de docencia;
- formación docente inicial y requisitos de ingreso para acceder a la carrera docente;
- desarrollo profesional.

Los indicadores ofrecen comparaciones muy detalladas entre países, que pueden ayudar a los responsables de definir las políticas a evaluar el rendimiento de su país y los avances a través del tiempo para alcanzar ciertos objetivos de la política según los valores que muestran los indicadores.

Aproximadamente cada cinco años, la OCDE también publica los resultados de una encuesta realizada a docentes y directores de centros escolares de más de 30 países miembros y asociados. La publicación más reciente, *Talis 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning* (Resultados Talis 2013: un Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje) (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en>) resalta las experiencias de docentes y directores de centros educativos en áreas que, según sugiere el estudio, pueden afectar a la eficacia de la enseñanza, entre ellos: formación docente inicial y desarrollo profesional; comentarios de las evaluaciones de los docentes; entorno en el aula y el centro; satisfacción laboral de los docentes y percepciones de los docentes de sus habilidades profesionales. El informe examina más de cerca que la mayoría de informes internacionales los factores intangibles que inciden en las personas para que elijan la carrera docente, se mantengan en la profesión durante toda su carrera, mantengan la motivación y rindan con eficacia. Comprender los deseos y las frustraciones personales de millones de docentes en su trabajo diario va más allá de estadísticas e indicadores, lo que ayuda a influir en las medidas políticas para la creación del mejor entorno de enseñanza y aprendizaje.

2.3.9 Alianza Mundial para la Educación (GPE)

La GPE tiene un área centrada en los docentes en su sitio web y ha publicado las Directrices metodológicas para el análisis del sector educativo <https://www.globalpartnership.org/content/methodological-guidelines-education-sector-analysis-volume-1>. El Volumen 1 de estas Directrices se centra en la educación primaria y secundaria, proporcionando una guía para la integración de las políticas docentes en los planes y políticas del sector de la educación.

Referencias

Normas internacionales

OIT/UNESCO. 1966. *Recomendación relativa a la situación del personal docente*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo y París, UNESCO http://www.ilo.org/sector/Resources/sectoral-standards/WCMS_368973/lang--es/index.htm (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Naciones Unidas. 1989. *Convención sobre los Derechos del Niño*. Nueva York, Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Políticas y planes

Ministerio de Educación de Brasil. 2007. *The Plan for the Development of Education – Reasons, Principles and Programs (El Plan para el Desarrollo de la Educación: Fundamentos, Principios y Programas)*. Brasilia, Ministerio de Educación. http://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/nigeria_roadmap.pdf (Consulta del 26 de marzo de 2018).

Consejo de Ministros de Educación de Canadá. 2008. *Learn Canada 2020 (Canadá aprende 2020)*. Toronto, Consejo de Ministros de Educación de Canadá. <http://cmec.ca/Publications/Lists/Publications/Attachments/187/CMEC-2020-DECLARATION.en.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Gobierno de China. 2010. *Borrador del China's National Plan for Medium- and Long-term Education Reform and Development (2010–2020) (Plan Nacional de Reforma y Desarrollo de Educación a Medio y Largo Plazo para 2010-2020)*. Pekín, Gobierno de China. https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/china_national_long_term_educational_reform_development_2010-2020_eng.pdf (Consulta del 26 de marzo de 2018).

Gobierno de Ghana. 2012. *Education Strategic Plan 2010–2020 – Vol. 1: Policies, Strategies, Delivery, Finance and Vol. 2: Strategies and Work Programme (Plan Estratégico para la Educación 2010-2020. Volumen 1: Políticas, Estrategias, Enseñanza, Financiación y Volumen 2: Estrategias y Programa de Trabajo)*. Accra, Ministerio de Educación, Gobierno de Ghana. http://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/ghana_esp_2010_2020_vol1.pdf y http://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/ghana_esp_2010_2020_vol2.pdf (Consulta del 26 de marzo de 2018).

Comisión de Servicios Docentes. 2007. *Sub-Sector Workplace Policy on HIV and AIDS (Política sobre el lugar de trabajo para el subsector referida al VIH y al SIDA)*. Nairobi, Comisión de Servicios Docentes. <http://hivhealthclearinghouse.unesco.org/library/documents/teachers-service-commission-sub-sector-workplace-policy-hiv-and-aids> (Consulta del 21 de marzo de 2015)

Ministerio Federal de Educación, Nigeria. 2009. *Roadmap for the Nigerian education sector (Hoja de ruta para el Sector Educativo Nigeriano). Borrador de consulta, abril de 2009*. Lagos, Ministerio Federal de Educación. http://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/nigeria_roadmap.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Departamento de Educación de Estados Unidos. 2009. *Race to the Top Program – Executive Summary (Programa carrera a la cima: Resumen ejecutivo)*. Washington D. C., Departamento de Educación de Estados Unidos. <http://www2.ed.gov/programs/racetothetop/executive-summary.pdf> (Consulta del 26 de marzo de 2018).

Directrices de política, manuales, guías, bases de datos

Internacional de la Educación. 2004. *Declaration on Professional Ethics (Declaración sobre Ética Profesional)*. Bruselas, Internacional de la Educación. http://accrs.ei-ie.org/wp-content/uploads/2014/11/El-Declaration-on-Professional-Ethics_eng.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

———. 2014a. *Ebola's Ongoing Impact on African Teachers (Impacto Actual del Ébola en los Docentes Africanos)*. *Noticias de la Internacional de la Educación*, 17 de septiembre de 2014. Bruselas, Internacional de la Educación. <https://ei-ie.org/en/detail/2885/ebola%E2%80%99s-ongoing-impact-on-african-teachers> (Consulta del 21 de marzo de 2015)

———. 2014b. *Teachers and Education Unions: Ending Child Labour – A Resource Manual for Teachers and Education Unions (Sindicatos de Docentes y de la Educación: Erradicación del Trabajo Infantil: Manual de Recursos para Sindicatos de Docentes y de la Educación)*. Bruselas. IE. <https://ei-ie.org/spa/detail/15161/la-internacional-de-la-educaci%C3%B3n-y-su-labor-contra-el-trabajo-infantil> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

- GPE. 2014. *Education Sector Analysis Methodological Guides, Vol. 1* (Guías metodológicas para analizar el sector educativo. Volumen 1). Washington D. C., Alianza Mundial para la Educación. (<http://www.globalpartnership.org>)
- INEE. 2009. *INEE Guidance Notes on Teacher Compensation in Fragile States, Situations of Displacement and Post-Crisis Recovery* (Notas de orientación sobre la remuneración del personal docente en Estados frágiles, situaciones de desplazamiento y períodos de recuperación después de una crisis). Nueva York, Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia. <https://archive.ineesite.org/en/materials/inee-guidance-notes-on-teacher-compensation> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2013. *Guiding Principles on Integrating Conflict Sensitivity in Education Policy and Programming in Conflict-Affected and Fragile Contexts* (principios rectores sobre la incorporación del tema "sensibilidad ante los conflictos" en las políticas y programas de educación en contextos afectados por conflictos y frágiles). Nueva York, Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia. https://s3.amazonaws.com/inee-assets/resources/INEE_CSE_Guiding_Principles_ES.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- IIPE y GPE. 2012. *Guidelines for Education Sector Plan Preparation and Appraisal* (Directrices para la elaboración y evaluación de un plan sectorial de educación). París, UNESCO, http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Cap_Dev_Technical_Assistance/pdf/121106-Guidelines-for-Education-Sector-Plan-Preparation-and-Appraisal-EN.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- OIT. 2012. *Guía de buenas prácticas sobre recursos humanos en la profesión docente*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo. (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2014. *Directrices de política de la OIT sobre la promoción del trabajo decente para el personal del sector de la educación de la primera infancia*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo. http://www.ilo.org/sector/Resources/codes-of-practice-and-guidelines/WCMS_236531/lang-es/index.htm (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- OIT y UNESCO. 2006a. *An HIV/AIDS Workplace Policy for the Education Sector in the Caribbean* (Política sobre VIH/SIDA para lugares de trabajo en el sector educativo en el Caribe). Ginebra, Organización Internacional del Trabajo. http://www.ilo.org/sector/activities/topics/hiv-aids/WCMS_159530/lang-en/index.htm (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2006b. *An HIV and AIDS Workplace Policy for the Education Sector in Southern Africa* (Política sobre VIH/SIDA para lugares de trabajo en el sector educativo en África meridional). Ginebra, Organización Internacional del Trabajo. http://www.ilo.org/sector/activities/topics/hiv-aids/WCMS_160799/lang-en/index.htm. (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Poisson, M. 2009. *Guidelines: For the Effective Design and Use of Teacher Codes of Conduct* (Directrices: diseño y uso eficaz de códigos de conducta docente). París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) y UNESCO: <http://teachercodes.iiep.unesco.org/teachercodes/guidelines/Guidelines.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Tomasevski, K. 2004. *Manual on Rights-based Education: Global Human Rights Requirements Made Simple* (Manual sobre educación basada en los derechos: los requisitos a nivel mundial de los derechos humanos de forma sencilla). Bangkok, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001351/135168e.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- UNESCO. 2000. Marco de Acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes. París, UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121147_spa (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2010. *Methodological Guide for the Analysis of Teacher Issues: Teacher Training Initiative for Sub-Saharan Africa (TTISSA) Teacher Policy Development Guide* [Guía metodológica para el análisis de cuestiones en materia docente: iniciativa para la formación de docentes en el África subsahariana (TTISSA); Guía para el desarrollo de políticas docentes]. París, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001901/190129e.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015)
- . 2012a. *General Education Quality Analysis/Diagnostic Framework* (Marco general para analizar y diagnosticar la calidad de la educación). París, UNESCO. www.unesco.org/new/en/education/themes/strengthening-education-systems/quality-framework/ (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2014b. *Teaching Respect for All* (Enseñanza del respeto a todos). París, París, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002279/227983E.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- OREALC. 2013. *Background and Criteria for Teacher Policy Development in Latin America and the Caribbean* (Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe). Santiago, UNESCO Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. http://www.orealc.cl/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/politicasdcentesingles27082013.pdf (Consulta del 21 de marzo).
- Banco Mundial. 2013. *What Matters Most for Teacher Policies: A Framework Paper* (Lo más importante para las Políticas Docentes: Documento Marco). Washington D. C., http://wbfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/Background/TCH/Framework_SABER-Teachers.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

———. 2014. *Systems Approach for Better Results in Education (SABER) – Teachers (Enfoque sistémico para la mejora de resultados en educación: docentes)*. Washington D. C., Banco Mundial. <http://saber.worldbank.org/index.cfm?indx=8&pd=1&sub=0> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Investigación, informes, estudios

Bennell, P. 2011. *A UPE15 Emergency Programme for Primary School Teachers, Background paper for the Education for All Global Monitoring Report* (Programa de emergencia para docentes de enseñanza primaria; documento de antecedentes del informe de seguimiento de la EPT en el mundo). París, UNESCO. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08be640f0b652dd000f9a/ResearchingtheIssuesNo71.pdf> (Consulta del 26 de marzo de 2018).

Bennell, P. y Akyeampong, K. 2007. *Teacher Motivation in Sub-Saharan Africa and South Asia (Motivación de los docentes en países del África Subsahariana y del Sur de Asia)*. Departamento de Desarrollo Internacional: Educational Papers. <http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/policystrategy/researchingtheissuesno71.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Bruns, B; Evans, D.; Luque, J. 2012. *Achieving World-Class Education in Brazil: The Next Agenda (Conseguir un nivel de enseñanza de clase mundial en Brasil: la próxima agenda)*. Washington D. C., Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/993851468014439962/pdf/656590REPLACEMENT0hieving0World0Class0.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Consejo de Ministros de Educación de Canadá. 2014. 'Education in Canada: An Overview' (La Educación en Canadá: Panorama General), 'Student and Teacher Mobility' (Movilidad de Estudiantes y Docentes) y 'Establishing a Pan-Canadian Credential Assessment Centre for Internationally Educated Teachers' (creación de un centro nacional de evaluación de credenciales en Canadá para docentes formados en el exterior). Toronto, Consejo de Ministros de Educación de Canadá. <http://www.cmec.ca/en/> (Consulta del 26 de febrero de 2020).

Ministerio Federal de Educación, Nigeria. 2012. *The Four-Year Strategic Plan for the Development of the Education Sector: 2011–2015 – 2012 Implementation Report (Plan estratégico de cuatro años para el desarrollo del sector educativo 2011-2015; informe de implementación de 2012)*. Lagos, Ministerio Federal de Educación. <http://educationstrategy.info/documents/2012-ImplementationReport.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Junta Nacional de Educación de Finlandia. 2014. *Education in Finland: Teachers in Finland – Trusted Professionals (Educación en Finlandia: los docentes en Finlandia: profesionales de confianza)*. Helsinki, Junta Nacional de Educación de Finlandia. http://www.oph.fi/download/148960_Teachers_in_Finland.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Hargreaves, A. and Braun, H. 2013. *Data-driven Improvement and Accountability (Mejora y rendición de cuentas basada en datos)*. Boulder, CO, Centro Nacional de Políticas Educativas, Universidad de Colorado. <http://nepc.colorado.edu/files/pb-lb-ddia-policy.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Hunt, F. 2013. *Review of National Policies on Learning and Teaching (Revisión de políticas nacionales de aprendizaje y enseñanza)*. Documento de antecedentes elaborado para el Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2013/14. París, UNESCO. http://www.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=225949andset=0054538B93_3_213andgp=0andlin=1andll=1. (Consulta del 21 de marzo de 2015).

OIT y UNESCO. 2010. *Informe, Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente*. (Décima sesión. París, del 28 de setiembre al 2 de octubre de 2009). París, UNESCO.

Equipo Especial Internacional sobre los Docentes para la EPT. 2011a. *Addressing the Teacher Gap through Efficient and Effective Policies and Practices: Country Reports of Nigeria, Ghana, South Africa and Uganda (Subsanar las carencias de personal docente a través de políticas y prácticas eficaces: informes nacionales de Nigeria, Ghana, Sudáfrica y Uganda)*. París, UNESCO. http://www.teachersforefa.unesco.org/v2/phocadownload/consolidatedcasestudies_anglophone.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

———. 2011b. *Addressing the EFA Teacher Gap: What Makes Effective Policies and Practices in Asian Countries? (Subsanar las carencias de personal docente en la EPT: ¿qué hace eficaces las políticas y prácticas en los países asiáticos? Case Studies on: Bangladesh, Indonesia, and Vietnam. Report of the Hanoi Workshop, November 28-29, 2011 (Estudio de casos sobre Bangladesh, Indonesia y Vietnam. Informe del Taller de Hanoi; el 28 y 29 de noviembre de 2011)*. París, UNESCO. http://www.teachersforefa.unesco.org/v2/phocadownload/hanoi_workshop.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Mbelle, A. 2008. *The Impact of Reforms on the Quality of Primary Education in Tanzania*. (Los efectos de las reformas en la calidad de la educación primaria en Tanzania). *Research Report 08.1. (Informe de investigación)*. Dar es Salaam, Research on Poverty Alleviation (Dar es Salaam, Investigación sobre la Mitigación de la Pobreza). http://www.repoa.or.tz/documents_storage/08.1%20Amon%20V.Y.%20Mbelle.pdf (Consulta del 26 de marzo de 2018).

- Moon, B. 2013. *The Management of Teacher Education – Trends in Policies and Practice: What Works, Why and for Whom?* 6th Policy Dialogue Forum of the International Task Force on Teachers for EFA (La gestión de la formación de docentes: tendencias en políticas y prácticas: ¿qué funciona, por qué y para quién? Sexto Foro de Diálogo Político del Equipo Especial Internacional sobre Docentes para la EPT). Kinshasa, DRC. 27 y 28 de noviembre de 2013. París, UNESCO (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Nordstrum, L. 2013. *Teacher Supply, Training and Cost in the Context of Rapidly Expanding Enrolment: Ethiopia, Pakistan and Tanzania*. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2013/14 (Oferta de personal docente, formación y coste en el contexto de la rápida expansión de la escolarización: Etiopía, Pakistán y Tanzania. Documento de antecedentes elaborado para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013/14. París, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002259/225952E.pdf> (Consulta del 26 de marzo de 2018).
- ECD. 2005. *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers* (La cuestión del profesorado: captar, capacitar y conservar a docentes eficientes). París, Ediciones OCDE. <http://www.oecd.org/edu/school/attractingdevelopingandretainingeffectiveteachers-homepage.htm> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2014a. *Talis 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning* (Resultados TALIS 2013: perspectiva internacional sobre enseñanza y aprendizaje). París, TALIS, Ediciones OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en> (Consulta del 28 de febrero de 2020).
- . 2014b. *Education at a Glance 2014: OECD Indicators* (La educación en un vistazo: indicadores de la OCDE). París, Ediciones OCDE. <http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf> (Consulta del 20 de marzo de 2015).
- Ratteree, B. 2004. *Teachers, their Unions and the Education for All Campaign* (Docentes, sus organizaciones sindicales y la campaña educación para todos). Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2005 – The Quality Imperative (Docentes, sus Organizaciones Sindicales y la Campaña Educación para Todos. Documento de antecedentes elaborado para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005: el imperativo de la calidad). <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001466/146693e.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Sahlberg, P. 2010. *The Secret to Finland's Success: Educating Teachers*. Research Brief (El secreto del éxito en Finlandia: la formación docente. Reseña de investigación). Stanford, CA, Centro de Stanford para Políticas de Oportunidades en la Educación (SCOPE, por sus siglas en inglés). <https://edpolicy.stanford.edu/sites/default/files/publications/secret-finland%E2%80%99s-success-educating-teachers.pdf> (Consulta del 26 de marzo de 2018).
- UNESCO. 2006. *Strong foundations: Early childhood care and education - EFA Global Monitoring Report, 2007* (Bases sólidas: atención y educación de la primera infancia, informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007). París, UNESCO. <https://es.unesco.org/gem-report/node/505> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2012b. *Report — Indicators for Teachers and Teaching Expert Group Meeting* (Informe: indicadores para docentes y encuentro del grupo de expertos en enseñanza). París, 3 y 4 de octubre de 2012. París, UNESCO, UIS, Equipo Especial Docente. http://www.teachersforefa.unesco.org/v2/phocadownload/indicators_report.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2014a. *Teaching and Learning: Achieving Quality for All – EFA Global Monitoring Report, 2013/14* (Enseñanza y aprendizaje: lograr una educación de calidad para todos. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2013-2014). París, UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225654_spa (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- OREALC. 2014a. *Catastro de experiencias relevantes de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago, UNESCO Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. http://www.unesco.org/new/en/santiago/resources/single-publication/news/catastro_de_experiencias_relevantes_de_politicas_docentes_en_america_latina_y_el_caribe-1/#.VJrZXv_C3A (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2014b. *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. Santiago, UNESCO Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. http://www.unesco.org/new/en/santiago/resources/single-publication/news/temas_criticos_para_formular_nuevas_politicas_docentes_en_america_latina_y_el_caribe_el_debate_actual/#.VJrZZf_C3A (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- UNESCO y ETI del ONUSIDA. 2013. *2011–2012 Education Sector HIV and AIDS Global Progress Survey: Progression, Regression or Stagnation? (Informe 2011-2012 sobre el avance a nivel mundial del VIH y el sida en el sector educativo: ¿avance, retroceso o estancamiento?)*. París, UNESCO. <https://hivhealthclearinghouse.unesco.org/library/documents/2011-2012-education-sector-hiv-and-aids-global-progress-survey-progression> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- República Unida de Tanzania. 2006. *Status of Implementation of Primary Education Development Plan, Presented to Workshop for Directors and Assistant Directors PMO – RALG held in Morogoro*, April 2006. (Situación de la implementación del plan de desarrollo de la educación primaria, presentado en el taller para directores y subdirectores de organismos normativos, realizado en Morogoro en abril de 2006). Dodoma, Tanzania, República de Tanzania.



CAPÍTULO 3.

Dimensiones

Tal y como establecen los Capítulos 1 y 2, la calidad docente es generalmente aceptada como un factor determinante, aunque no el único, de los resultados en la educación. Los profesores y la enseñanza de alta calidad dependen de los altos niveles de profesionalidad y autonomía de los docentes: estos deben ser agentes activos a la hora de garantizar una enseñanza y un aprendizaje eficaces. El debate sobre la calidad docente debe sustentarse en un entendimiento contextualizado y claro acerca de los procesos pedagógicos que generan un aprendizaje de calidad y la forma en que un organismo docente puede impulsarlos (Sayed y Ahmed, 2014).

Los docentes de calidad son condición necesaria, pero no suficiente, para una educación de éxito. Una buena docencia es el resultado de una compleja combinación de diferentes habilidades y competencias, ambientes de trabajo y apoyo, así como de factores como la motivación y el compromiso. En la actualidad, el conjunto de pruebas demuestra que existen varios factores que influyen, tanto de forma positiva como negativa, en la calidad o el rendimiento de los docentes. Estos factores comprenden: formación inicial, DPC y cualificaciones; tamaño de las clases y PAD; condiciones laborales, entre ellas, recompensas e incentivos; entorno y condiciones de trabajo; acceso a recursos; respeto hacia los docentes y su estatus social y profesional percibido; participación en las decisiones que les afectan; y autonomía profesional.

Este capítulo examina las dimensiones más importantes que debe abordar una política docente. Muchas están interrelacionadas y arraigadas en el contexto histórico, político, cultural o económico de un país o sistema educativo determinado. Por este motivo deben abordarse en conjunto, como parte de una política docente holística e integrada.

Aunque este capítulo se centra en los elementos más importantes de una política docente, estos deben considerarse en el contexto de un país o de un sistema educativo específico. Algunos de estos elementos han sido objeto de extensos estudios e investigaciones y el espacio disponible no permite un análisis exhaustivo de cada uno de ellos. En este capítulo se presentan los principios básicos de cada dimensión y a continuación se proporcionan referencias de fuentes que ofrecen más detalles (bien sea como referencias integradas en el texto o como hipervínculos) para que los usuarios de la presente Guía puedan investigarlos más a fondo si fuera necesario. El capítulo presenta los principios básicos de nueve dimensiones clave que se consideran cruciales para cualquier política docente integral:

- contratación y retención de docentes;
- educación de los docentes (inicial y continua);
- distribución;
- estructuras/trayectorias profesionales;
- empleo y condiciones laborales de los docentes;
- eecompensas y remuneraciones para docentes;
- estándares docentes;
- responsabilidad de los docentes;
- gobernanza escolar.

3.1. Contratación y retención de docentes

La contratación y la retención de los docentes es un aspecto fundamental de cualquier política docente. Esta sección se centra en la necesidad de una estrategia de contratación basada en:

- necesidades actuales y estimadas;
- atraer y retener a los docentes;
- situación laboral de los docentes;
- obtención de licencias o certificación;
- equidad en la contratación de docentes;
- contratación de líderes escolares;
- contratación de docentes en estados frágiles y situaciones de emergencia.

3.1.1 Estrategias de contratación y retención informadas por la evidencia

Una estrategia de contratación y retención de docentes debe considerarse un complemento necesario para el programa o plan de educación nacional (véase el Capítulo 2, Tabla 2.1), tanto si la estrategia es nacional como descentralizada/local. Debe tener en cuenta, en igual medida:

- las necesidades cuantitativas: un número suficiente para todas las aulas, centros educativos o grupos de enseñanza en todos los niveles educativos (sin olvidar la EPI), áreas geográficas y materias;
- las inquietudes cualitativas: todos los docentes deben estar bien cualificados, tener habilidades y un manejo eficaz del aula, siempre y cuando la capacidad educativa y el presupuesto lo permitan;
- las necesidades actuales y estimadas: por ejemplo, el periodo de tiempo de un plan educativo y de la preparación docente y el ciclo de contratación.

Una estrategia de contratación debe tener en cuenta los siguientes factores (tanto actuales como estimados):⁷

- la tasa de abandono de los docentes (aquellos que dejan la profesión y los que están a punto de jubilarse);
- cambios en las tasas de natalidad y tendencias demográficas: por ejemplo, cambios en las tasas de mortalidad infantil y las tasas de migración;
- tamaño de las clases y PAD;

⁷ Para obtener más información, véase OIT, 2012; UNESCO, 2010a.

- influencia de los objetivos mundiales de educación en la matriculación escolar;
- incidencia de la actual expansión de la EPI en relación a la necesidad de docentes de EPI y a las tasas de matriculación de primaria;
- incidencia del aumento de matriculaciones y de las tasas de finalización en los niveles educativos más bajos (preescolar y primaria) en relación a los niveles educativos superiores (primaria y secundaria) y las matriculaciones en los mismos;
- necesidades rurales y urbanas, sobre todo rurales;
- perfiles por género (la necesidad de mejorar el equilibrio entre los géneros con la contratación de más hombres en la mayoría de países o regiones y más mujeres especialmente en el África subsahariana y en el sur de Asia).

La planificación de una estrategia de contratación requiere tener acceso a la siguiente información:

- datos nacionales acerca del personal docente existente: los Sistemas de Información de Recursos Humanos del Sector Educativo (también conocidos como SIGD o SIAE) proporcionan información integrada a nivel docente acerca de los perfiles, la educación y la profesión de los docentes, permitiendo un seguimiento de la contratación, distribución, retención y formación de estos, así como el suministro y la escasez de los mismos en áreas clave. Estos sistemas de información también permiten a los planificadores y a los responsables de formular las políticas tener datos desglosados acerca del personal docente, como por ejemplo, edad, género, división rural/urbana, etc. Introducir dichos sistemas en los lugares donde no existen en la actualidad es un primer paso importante hacia el desarrollo de una política docente coherente (OIT, 2012: 14–16; véase también el Capítulo 2, Sección 2.2.5 y el Capítulo 4, Sección 4.4.4);
- Datos a nivel macro, como los que presenta el UIS de la UNESCO (véase el Capítulo 2, Sección 2.3).

3.1.2 Atraer y retener a los docentes

Una política docente debe contar con una estrategia de contratación para asegurar que se incorporan a la profesión un número apropiado de docentes «adecuados». Dicha política

debe identificar las características requeridas para los docentes y determinar la forma de atraer a los candidatos que encajen en dicho perfil. Del mismo modo, la estrategia debe incluir planes para retener a estos docentes: un sistema educativo deja de ser eficiente cuando utiliza valiosos recursos humanos y financieros en la formación y contratación de docentes que no permanecerán en la profesión por un tiempo mínimo. Las estrategias para retener a los docentes abarcan:

- una contratación selectiva para asegurar que los futuros docentes o los profesores en formación seleccionados estén comprometidos, motivados y sean conscientes de la realidad de la enseñanza, más allá de querer simplemente obtener una cualificación;
- garantizar condiciones de empleo y trabajo lo suficientemente atractivas y propicias como para retener a los docentes;
- proporcionar opciones reales de promoción profesional, vinculadas al DPC y a un aumento de las responsabilidades con los incentivos apropiados;
- definir un periodo mínimo de ejercicio como requisito para poder beneficiarse de formación docente financiado por el estado (de forma que los docentes que no ejerzan durante un número mínimo de años tras obtener su certificación estén obligados a reembolsar parte del coste de su formación).

Un creciente conjunto de pruebas muestra que el abandono y la falta de motivación de los docentes están estrechamente relacionados con factores como las condiciones de empleo y trabajo, la remuneración, la proyección profesional, el apoyo administrativo a los docentes (por ejemplo, el pago de los salarios a su debido tiempo), los tamaños de las clases y la PAD, las condiciones de vida (en especial, vivienda y transporte) y el acceso a los servicios sanitarios (Bennell, 2004; Bennell y Akyeampong, 2007; Mulkeen, 2010; Mulkeen y Chen, 2008; VSO, 2002 y 2008). En los lugares donde la información específica del país no esté disponible todavía, debe realizarse una investigación sobre los factores que influyen en la contratación, retención y motivación de docentes en un contexto determinado.

Una estrategia para atraer y retener a los docentes debe ser específica de un contexto concreto y abordar directamente aquellos factores que han disminuido el atractivo de la docencia, dificultado el reclutamiento y contribuido al abandono (Cuadro 3.1).

CUADRO 3.1: ASIGNACIÓN DE VIVIENDAS E INCENTIVOS RELACIONADOS PARA ATRAER Y RETENER A LOS DOCENTES EN EL ÁFRICA ANGLOFONA

La falta de acceso a viviendas adecuadas es una de las razones citadas por los docentes para dejar la profesión. Con frecuencia también se trata de una barrera para el desarrollo en zonas rurales remotas. La asignación de viviendas, bien sea por parte de las autoridades educativas o por las comunidades, ha sido utilizada para retener a los docentes en algunos de los países del África anglófona:

En Gambia, donde cerca del 25 % de los docentes tiene algún tipo de alojamiento ofrecido por el centro educativo, el gobierno está utilizando fondos de donantes para proporcionar viviendas permanentes sin cargo alguno para los docentes en áreas rurales. En combinación con subsidios significativos por condiciones de vida difíciles para los puestos rurales (hasta un 40 % del salario base en algunos casos), esto está teniendo un impacto significativo a la hora de atraer y retener a los docentes en escuelas rurales.

En Lesoto, se proporcionan viviendas a algunos docentes de educación secundaria, pero rara vez a los maestros de primaria.

En Malawi, algunos centros educativos dotan de viviendas a los docentes. Estos pagan un alquiler, que se utiliza para el mantenimiento de otras actividades escolares, a discreción de la administración del centro educativo.

En Zambia se están poniendo en práctica innovadores esquemas para atraer y retener a los docentes, entre ellos, la concesión de préstamos a las educadoras de los centros escolares en las zonas más rurales del distrito de Gwembe para la compra de paneles solares.

Adaptado de Mulkeen, Aidan, 2010. *Teachers in Anglophone Africa: Issues in Teacher Supply, Training and Management* (Docentes en el África anglófona: provisión, formación y gestión). Washington D. C., Banco Mundial. © Banco Mundial <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13545>
Licencia: licencia Creative Commons Attribution (CC BY 3.0 IGO)
Esta es una adaptación de un texto original realizada por la UNESCO. La responsabilidad de las ideas y opiniones expresadas en la adaptación recae únicamente sobre el autor o los autores de la adaptación y ninguna de las instituciones miembros del Grupo Banco Mundial se hace responsable.

Una política de contratación también puede motivar a docentes cualificados y con experiencia que ya se hayan jubilado, que hayan tenido interrupciones temporales en su carrera o que hayan cambiado de profesión para que regresen a la enseñanza. Las pruebas demuestran que dichas políticas pueden proporcionar un caudal de talento docente con experiencia, en particular del fondo de educadoras cualificadas, con frecuencia jóvenes, que hayan interrumpido sus carreras por cuestiones familiares (OCDE, 2005). Dichos retornos deben estructurarse como parte de las políticas de recursos humanos educativos y deben venir de la mano de una capacitación actualizada y un DPC, además de cursos de iniciación y de cualquier otro apoyo profesional apropiado. Algunos estados de Australia, como por ejemplo, Queensland (QCT, 2013), disponen de programas detallados y organizados en los que se fijan los requisitos y las condiciones para que los que vuelven se puedan reintegrar en la enseñanza.

3.1.3 Docentes por contrato, asistentes y comunitarios

Cada vez más países de África, del sur y sudeste de Asia y de América Latina han dejado de contar con cuerpos docentes en su gran mayoría o exclusivamente con puestos permanentes (funcionariado o de otro tipo) para pasar a emplear grandes cantidades de docentes por contrato. Se contrata a estos docentes por una variedad de razones en los distintos contextos de cada país:

- equidad y acceso: ampliar el acceso a la educación, en especial en regiones remotas y rurales que afrontan dificultades para contratar a docentes cualificados;
- economía: como un medio de bajo coste para ceñirse a los límites presupuestarios en la contratación de docentes;
- responsabilidad: mejorar la rendición de cuentas reduciendo el absentismo de docentes y mejorando su rendimiento; y
- diversidad: contratar a docentes locales pertenecientes al mismo grupo étnico o lingüístico que los estudiantes de grupos desfavorecidos y así mejorar sus resultados de aprendizaje.

Normalmente estos docentes tienen un contrato temporal o de duración determinada (habitualmente de un año). Puede que no posean una cualificación docente, a menudo cuentan con una formación pedagógica mínima (desde unas pocas semanas hasta entre tres y seis meses como mucho) y tienen un salario mucho más bajo que el de los docentes regulares (una octava parte del salario de un docente regular). En muchos países, los docentes por contrato son más jóvenes, tienen menos experiencia y a menudo hay entre ellos un mayor número de mujeres, aunque no hay uniformidad en estos perfiles (Duthilleul, 2005; Fyfe, 2007; Kingdon *et al.*, 2013).

Los resultados de los diferentes regímenes son variados. Los docentes por contrato han posibilitado aumentos sustanciales en las matriculaciones y una menor PAD en los países del este de África, donde se introdujeron primero a gran escala. No obstante, estos países todavía están situados a la cola, o cerca de ella, de las clasificaciones internacionales de acceso a la educación y la formación. Por otro lado, el incremento de docentes por contrato en la India no ha empeorado la calidad de la educación y en algunos contextos locales puede haber incluso mejorado los resultados de aprendizaje. Los bajos niveles de formación de los docentes por contrato se han visto compensados por un mayor esfuerzo en cuanto a la enseñanza y por parte de los centros educativos, pero las diferencias a veces son muy pequeñas y el impacto en general es mínimo. En Benín y la India es más probable que un docente por contrato asista a su centro escolar que un docente del cuerpo de funcionarios, pero ocurre lo contrario en Indonesia y Perú (Alcázar *et al.*, 2006; El absentismo puede ser más bajo entre los docentes por contrato en países como Benín y la India en parte porque con frecuencia viven en las comunidades en las que se encuentran las escuelas y tienen

menos responsabilidades fuera del ámbito escolar que los docentes del cuerpo de funcionarios (UNESCO, 2014a: 268).

Existen ciertas condiciones que garantizan un uso exitoso de los docentes por contrato que no guardan relación simplemente con su estatus. Entre ellas, una mayor participación de los padres o de la comunidad, ya que los docentes se contratan en el entorno local. En un experimento realizado en Kenia, el beneficio de reducir el tamaño de la clase a la mitad al captar docentes por contrato se observó solo en comunidades en las que los padres habían sido preparados para supervisar a los docentes y donde se prohibía que los familiares de los docentes del cuerpo de funcionarios pudieran ser contratados como docentes (Duflo *et al.*, 2012). De igual forma, en Mali, las notas de lenguaje y matemáticas de los alumnos de 2º y 5º curso fueron notablemente más altas con docentes por contrato supervisados de cerca por la comunidad local (Bourdon *et al.*, 2010; UNESCO, 2014a: 259).

Se han desarrollado distintas iniciativas para integrar de forma progresiva a los docentes por contrato en el personal docente a nivel nacional. Los docentes comunitarios y por contrato en Benín han sido absorbidos por el cuerpo de funcionarios con la capacitación necesaria para cumplir con los estándares nacionales previos al servicio. Indonesia tiene una ambiciosa evaluación docente, un programa de desarrollo de la carrera profesional que integra a su gran porcentaje de docentes por contrato en el cuerpo de funcionarios, a costa de un aumento considerable en el gasto educativo del gobierno (Chang *et al.*, 2014; UNESCO, 2014a: 258).

Ciertas iniciativas prometedoras proporcionan apoyo al desarrollo profesional de los docentes sin capacitación mediante la educación a distancia. En Ghana, el programa de Diploma de Docencia sin Capacitación en Educación Básica proporciona soporte a más de la mitad de los docentes sin capacitación en los 57 distritos más desfavorecidos (UNESCO, 2014a: 249).

La contratación de docentes comunitarios poco cualificados y con baja capacitación puede ayudar a los centros educativos en áreas remotas y comunidades marginadas. En Vietnam, el programa de Docentes Auxiliares y Preparación Escolar, lanzado en 2006, ha proporcionado aprendizaje a más de 100 000 niños. Más de 7 000 docentes auxiliares, contratados a nivel local en 32 provincias, fueron asignados en localizaciones remotas para ayudar a niños de minorías étnicas a prepararse para los centros escolares a través de actividades de educación de la primera infancia durante dos meses antes de incorporarse al primer curso; también se les proporcionaron instrucciones adicionales cuando empezaron a ir a la escuela, así como ayuda para aprender vietnamita (Harris, 2009; UNESCO, 2014a: 280). En Camboya, los docentes en formación normalmente tienen que completar el 12.º curso para poder ser docentes; sin embargo, este requisito se flexibilizó en zonas remotas donde no está disponible la educación secundaria superior, lo que supuso un aumento en la oferta de docentes motivados para quedarse en las zonas remotas y capaces de enseñar en el idioma local (Benveniste *et al.*, 2008; UNESCO, 2014a: 235).

Algunos países de renta alta y media han desarrollado sistemas similares en los cuales se contratan licenciados en educación superior de alto nivel como docentes directamente desde la educación superior. Estas rutas de entrada alternativas, que se iniciaron por primera vez en Estados Unidos con el programa «Teach for America» (Enseña por América), contratan graduados universitarios motivados para enseñar en centros escolares rurales y urbanos desfavorecidos, dándoles una formación e introducción iniciales limitadas antes de comenzar sus labores docentes. Estos programas se han extendido a muchos otros países de la OCDE y América Latina. Evaluaciones independientes del programa «Teach for America» han mostrado que los docentes son tan eficaces a la hora de alcanzar resultados de aprendizaje basados en exámenes normalizados como cualquier otro docente sin capacitación, pero no son tan eficaces como los docentes certificados principiantes que han pasado por una preparación docente tradicional. Además, el 50 % de estos jóvenes dejan la docencia después de dos años y el 80 % lo hace después de tres años, una proporción incluso mayor que la de las tasas de abandono promedio en EE. UU. Esta alta tasa de rotación es costosa en términos de creación de entornos estables de aprendizaje para alumnos desfavorecidos y de los costes adicionales de contratación para las autoridades educativas que los emplean (Vasquez Heilig y Jez, 2014: 1, 13-14).

Una política docente debe analizar con cuidado las ventajas y los inconvenientes de una contratación a gran escala de docentes por contrato en relación con los objetivos educativos de acceso, calidad y diversidad. Aunque a veces es necesario y beneficioso para aumentar el acceso en las áreas remotas y rurales de países de renta baja, tener dos niveles diferentes de cualificaciones y estándares para la contratación puede llevar a un estatus profesional reducido que dificulta la contratación de candidatos de gran calidad a largo plazo. Estos programas también pueden conllevar un peor entorno de enseñanza y aprendizaje en los centros escolares debido a tensiones y una cooperación reducida entre los docentes permanentes y los que están por contrato. Aunque algunos de los ejemplos analizados anteriormente muestran que es posible formular una buena política en circunstancias por debajo de las ideales, a la hora de desarrollar una política apropiada para los docentes por contrato o comunitarios, se recomienda:⁸

- establecer un calendario para asegurar la paridad entre los docentes comunitarios o por contrato y los docentes del cuerpo de funcionarios;
- proporcionar el desarrollo profesional que estos docentes requieren y necesitan;
- realizar cursos de iniciación en la institución, tutorías y programas de supervisión por parte de docentes cualificados y con experiencia o por los directores de los centros educativos para mejorar las prácticas docentes;

8 ADEA, 2011: 26; OIT/UNESCO, 1966.6

- garantizar que los docentes comunitarios o por contrato tengan los mismos derechos y prestaciones que los docentes habituales;
- involucrar a los representantes de los sindicatos de docentes en decisiones que tengan que ver con dicha política.

3.1.4 Licenciatura y certificación de docentes

La mayoría de los países cuenta con procedimientos para la licenciatura o certificación de los docentes, a fin de asegurar que quienes desean enseñar posean los conocimientos, las competencias y los atributos necesarios. Esto varía mucho pero puede incluir niveles de educación, habilidades de enseñanza, ciudadanía, dominio del idioma en el que se enseña, controles médicos y de seguridad. Aquellos que se encargan de formular la política docente buscan trabajar con organizaciones profesionales (como los consejos profesionales de docencia, si los hay) o crear dichas estructuras donde no existan, para así asegurar que los procedimientos de licenciatura docente son coherentes y reflejan un desarrollo más amplio y una política educativa. Dichas medidas incluirán la revisión de los procedimientos y las organizaciones de licenciatura, así como asegurar la coherencia entre la política de licenciaturas y la formación docente (véase la Sección 3.2) junto con los estándares docentes (véase la Sección 3.6). Es importante asegurar que los procesos de obtención de licencias son transparentes y equitativos y que no excluyen a grupos o individuos en particular (Darling-Hammond, 2001: 751-776; OIT, 2012: 16-17).

3.1.5 Equidad en la contratación docente

Los principios de equidad y transparencia en la contratación y retención de docentes son fundamentales. La equidad debe entenderse no solo como una práctica inclusiva en términos de género, edad, idioma y raza, sino también como un enfoque amplio que influye en el proceso de contratación en su totalidad. Por ejemplo, la política y los procedimientos de contratación deben incluir medidas prácticas para garantizar un acceso equitativo a los candidatos con discapacidad, así como a aquellos que pertenezcan a grupos minoritarios, que provengan de comunidades rurales, que tengan responsabilidades familiares o que vivan con VIH. Esto requiere políticas o acciones como:⁹

- publicitar las oportunidades de contratación entre los grupos menos representados;
- proporcionar información o formación a los grupos menos representados para asegurar la igualdad de acceso;
- establecer objetivos de contratación para ciertos grupos;

- utilizar criterios de contratación que perjudicarán injustamente a algunos grupos o individuos;
- formar a los empleadores para que apliquen principios de equidad;
- utilizar acciones positivas cuando sea necesario; y
- garantizar procedimientos de contratación transparentes y justos.

3.1.6 Contratación de líderes escolares

Los líderes escolares eficaces son determinantes a la hora de tener escuelas eficaces, docentes eficaces y, por lo tanto, resultados educativos. Sin embargo, en muchos contextos, los líderes escolares o los «líderes en funciones» se seleccionan entre el personal docente existente y se les asignan las funciones de liderazgo escolar sin tener las habilidades, la formación o la autoridad necesarias para desempeñar el papel de forma eficaz (OIT, 2012: 42; OCDE, 2014a; 68-70). Una política docente debe contemplar una contratación de líderes escolares basada en los principios de eficacia, equidad y transparencia. Aunque en algunos contextos es posible combinar el liderazgo escolar con la enseñanza en el aula, todos los líderes escolares deben ser formalmente designados y remunerados de acuerdo a sus responsabilidades de líder.

La contratación de líderes escolares estará estrechamente relacionada con la educación y la capacitación en liderazgo escolar, bien sea antes de la contratación o mientras se está en servicio, como parte del DPC. El proceso debe estar basado en los estándares exigidos a los líderes escolares en cuanto a cualificación, conocimientos, competencias y atributos (véanse las Secciones 3.7 y 3.7.3). Es probable que los estándares de cualificación para los líderes escolares incluyan una combinación de cualificaciones académicas, capacitación docente profesional, formación en administración (con un enfoque en administración escolar, liderazgo a nivel de instrucción y mejora escolar) y un periodo mínimo de experiencia docente (OIT, 2012: 43; OCDE, 2014a; 71-72).

El proceso de contratación debe basarse en estos estándares y estar diseñado para identificar a los candidatos que pueden cumplirlos de una manera abierta y transparente. Se ha recomendado un marco para establecer los procedimientos de contratación y los criterios de idoneidad y así facilitar el proceso. En el momento en que haya vacantes para líderes escolares, estas deben publicitarse bien, a través de canales de comunicación locales apropiados y ampliamente accesibles, tanto dentro como fuera del centro educativo. Debe haber disponible información clara acerca del perfil requerido (especificaciones de la persona), la descripción del cargo y el proceso de solicitud. Los paneles de selección deben incluir representantes de los empleadores, los docentes y los padres, así como miembros de los equipos directivos o los consejos escolares que hayan recibido formación para la contratación de líderes escolares. En los casos en los que ningún candidato cumpla con las especificaciones, un candidato

9 OIT, 2012: 9-11; OIT/UNESCO, 1966: art. 7; UNESCO, 2014a: 234-236.

que demuestre el potencial de desempeñar el cargo mientras tenga el suficiente apoyo profesional, preparación y capacitación puede ser designado, en cuyo caso, se debe poner como requisito para confirmar la designación del cargo que el candidato logre el nivel requerido de cualificación y rendimiento dentro de un marco de tiempo acordado (OIT, 2012: 41-45; OCDE, 2009: 22, 39).

3.1.7 Contratación de docentes en estados frágiles y situaciones de emergencia

Existen requisitos muy específicos en cuanto a la contratación de docentes en estados frágiles y situaciones de emergencia,

incluidos los contextos posteriores a conflictos y desastres (PCPD). Dicha contratación debe planificarse de manera planificada sistemática e incluir: planes coordinados a largo plazo para asegurar la oferta y estabilidad de los docentes; transparencia sobre las condiciones de trabajo y empleo; apoyo y desarrollo profesional para los docentes que trabajen con alumnos que experimentan conflictos o que sufren traumas.

La INEE ha presentado unos estándares mínimos para la selección y contratación de docentes en situaciones de emergencia (Cuadro 3.2).

CUADRO 3.2: ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA LA EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA

La INEE sugiere que el objetivo en situaciones de emergencia debe ser: «que se contrate un número suficiente de maestros apropiadamente cualificados y otro tipo de personal educativo a través de un proceso participativo y transparente basado en criterios de selección que reflejen diversidad y equidad». (p. 95)

Las notas de orientación para alcanzar este objetivo recomiendan:

- **Descripciones de los puestos:** equitativas y no discriminatorias, que incluyan funciones y responsabilidades, líneas de información claras y un código de conducta.
- **Experiencia y cualificaciones:** los docentes están cualificados y tienen las credenciales y habilidades apropiadas para proporcionar apoyo psicosocial a los alumnos y enseñar a los que tienen discapacidad. En la medida de lo posible, los docentes deben hablar la lengua materna de los alumnos. En los casos en los que los candidatos ya no tengan sus certificados y su documentación profesional debido a la situación de emergencia, se deben evaluar sus habilidades docentes.

Para obtener más información, véase: INEE, 2010: 95-97.

- **Criterios de selección:** deben incluir antecedentes académicos, experiencia docente, entre otras, la enseñanza a niños con discapacidad, sensibilidad a las necesidades psicosociales de los alumnos, comercio u otras habilidades técnicas, capacidades relevantes en el idioma.
- **Criterios de diversidad:** deben reflejar los de la comunidad, teniendo en cuenta las tensiones sociales y las antiguas desigualdades subyacentes que pueden tener efecto en el proceso de contratación.
- **Otras cualificaciones:** los docentes deben ser capaces de interactuar con la comunidad y ser aceptados por sus integrantes; cuando sea posible, deben ser seleccionados en un principio entre la comunidad afectada debido a su comprensión del contexto social, económico y político.
- **Referencias:** en la medida de lo posible, se deben revisar para asegurar que los alumnos no estén en riesgo.
- **Tamaño de la clase:** se debe contratar a suficientes docentes para establecer tamaños de clases con límites realistas y definidos de forma local.

3.2. Formación docente: inicial y continua

Un marco de formación docente coherente e integral es un componente esencial de una política docente. «Es necesaria a nivel nacional e internacional una política de formación docente sólida, orientada a objetivos, que describa claramente la oferta y la demanda, las necesidades presupuestarias y de recursos y la forma en la que estos ayudarán a cumplir las metas educativas» (OIT, 2012: 225). La formación de docentes comprende tres etapas interrelacionadas: la preparación inicial para docentes; el período de cursos de iniciación, cuando los docentes recién titulados se incorporan a la docencia y tienen que recibir tutorías y ayuda supervisadas antes de su licenciatura o certificación; y desarrollo profesional continuo o formación y educación en el servicio (EFDS), lo que es de particular importancia para los docentes sin formación o con formación insuficiente (UNESCO, 2014a: 236).

3.2.1 Formación docente inicial

La educación inicial para docentes (también conocida como formación o capacitación docente previa al servicio) es clave para la calidad y el rendimiento docentes. Darling-Hammond (2000: 1) explica que:

los resultados de los análisis, tanto cualitativos como cuantitativos, sugieren que las inversiones en la calidad de los docentes pueden estar relacionadas con las mejoras en el rendimiento de los estudiantes. Los análisis cuantitativos indican que las medidas de preparación y certificación de los docentes tienen, por mucho, la mayor correlación con los logros de los alumnos en lectura y matemáticas, tanto antes como después de revisar el nivel de pobreza y el idioma del alumno [...] Este análisis sugiere que las políticas adoptadas por los Estados [en EE. UU.] por lo que respecta a la educación, la licenciatura, la contratación y el desarrollo profesional de los docentes pueden marcar una diferencia importante en las calificaciones y capacidades de los docentes aportan a su trabajo.

En la India, se descubrió que la formación docente previa al servicio y las calificaciones a nivel de máster tienen una significativa correlación positiva con los resultados de los alumnos (Kingdon, 2006). Un estudio que utilizó los datos del Consorcio de África Meridional y Oriental para la Supervisión de la Calidad de la Educación (SACMEQ, por sus siglas en inglés) halló que los años de formación profesional docente tenían una relación positiva con el éxito en matemáticas en algunos casos, pero no así en alumnos de cuatro de los cinco países (Spreen y Fancsali, 2005).

No obstante, la formación docente inicial debe ser parte de un modelo integrado de desarrollo profesional vinculado a los cursos de iniciación y la tutoría al comienzo de la carrera y con el desarrollo profesional continuo a lo largo de la misma. Es posible planificar la educación inicial de docentes como parte de una estrategia de contratación de docentes basada en las necesidades actuales (Sección 3.1). Por ello, es esencial la coordinación entre los programas de preparación docente, los ministerios o departamentos de educación (entre ellos, las estructuras descentralizadas) y los organismos encargados de financiar la formación y la contratación de docentes, en particular con un desplazamiento del énfasis hacia resultados basados en la escuela y orientados al alumno (OIT, 2012: 224–226; Moon, 2013: 11–14).

3.2.2 Selección de candidatos y requisitos de ingreso¹⁰

A menudo, los candidatos son contratados partiendo de requisitos de ingreso mínimos, sin examinar su actitud, motivación e idoneidad para la profesión docente. Los procesos de selección pueden incluir entrevistas, exámenes de aptitud y análisis de idoneidad y motivación. Aunque costosas de implementar, dichas medidas tienen efectos beneficiosos a medio y largo plazo en lo que respecta a la mejora de la retención y el rendimiento de los docentes. La concesión de becas a los candidatos aptos puede aumentar la contratación de candidatos para enseñar materias que están desapareciendo. Los responsables de elaborar las políticas deben introducir procesos de selección orientados a identificar a los candidatos adecuados y motivados para la formación docente inicial.

Los requisitos de ingreso variarán según el contexto: los países con pocos graduados pueden contratar candidatos que hayan completado con éxito la educación secundaria, o incluso diez años de escolarización, para formarse como profesores de primaria, mientras que los candidatos para formarse como docentes de secundaria necesitarán un título universitario. Sin embargo, los requisitos de ingreso mínimos deben conseguir un equilibrio entre atraer a aquellos que cuentan con un nivel educativo suficientemente alto y el potencial de convertirse en docentes eficaces, y asegurar que haya suficientes candidatos para satisfacer las necesidades. En general, la revisión de los requisitos de ingreso mínimos para mejorarlos es una estrategia eficaz para atraer a los candidatos más cualificados y, de ese modo, mejorar la calidad educativa. Sin embargo, esto tiene implicaciones presupuestarias, ya que es más probable que los candidatos más cualificados sean seleccionados para otros sectores y, por lo tanto, puedan

¹⁰ Fuentes e información adicional: OIT, 2012: 231–237; Moon, 2013: 16–18; UNESCO, 2010a: 52–54; UNESCO, 2014a: 233–235; Banco Mundial, 2013: 14, 28.

acceder a salarios más altos. Por otra parte, unos estándares más altos pueden reducir la diversidad en la contratación docente y afectar negativamente a las cuestiones de equidad, dando lugar a un menor número de candidatas mujeres, de minorías étnicas o lingüísticas o con discapacidades y, por ende, menos futuros docentes, lo cual implica una necesidad de compensación de acuerdo con lo que se considera como la más alta prioridad para la educación inicial de docentes (véase también la Sección 3.2.6). En general, cuando uno de los objetivos de una política docente es mejorar la calidad educativa, los requisitos de ingreso mínimos para la formación docente deben ser lo suficientemente elevados como para garantizar que los docentes con conocimientos, competencias y atributos adecuados se gradúan en su capacitación (véase el ejemplo del Cuadro 3.3).

CUADRO 3.3: POLÍTICA PARA CONTRATAR A CANDIDATOS DE CALIDAD PARA LA FORMACIÓN DOCENTE INICIAL EN NUEVA GALES DEL SUR, AUSTRALIA

Los debates sobre la manera de mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en los centros educativos de Nueva Gales del Sur, en Australia, desembocaron en el proyecto «Blueprint for action, Great Teaching, Inspired Learning» (Plan de Acción, Gran Enseñanza, Aprendizaje Inspirado), previsto como base para la reforma. Reconocer que el rendimiento de un alumno está muy influenciado por la calidad del docente incluye futuras directrices para la selección de candidatos adecuados para la formación docente inicial.

«Quienes acceden a la formación docente deben tener un alto rendimiento académico, habilidades en aritmética y lectoescritura bien desarrolladas y mostrar aptitud para la enseñanza». Los candidatos admitidos en la formación docente inicial deben alcanzar unas puntuaciones mínimas especificadas en las pruebas escolares finales y tener habilidades en aritmética y lectoescritura equivalentes a las del 30 % de la población con las cualificaciones más altas; en caso de que no cumplan con los términos de referencia requeridos en cuanto a lectoescritura y aritmética, pueden ser admitidos en la formación docente inicial, pero se les exigirá completar esos estudios durante su formación y superar una nueva evaluación de estas materias antes del último año de su práctica profesional para demostrar que cumplen con los niveles de habilidad exigidos.

«La enseñanza atraerá más a los alumnos más brillantes y motivados que finalizan la escuela y cambian de carrera». Los incentivos y las becas estarán orientados a atraer a la enseñanza a más de los «mejores y más brillantes» alumnos que finalizan la escuela, en particular en materias donde hay escasez de docentes y en comunidades rurales y remotas. Se incentivará a las escuelas secundarias para que identifiquen a los estudiantes con alto rendimiento que cuenten con aptitudes para la enseñanza a partir del 10º año y se les alentará a entrar en la docencia, por ejemplo, ofreciéndoles prácticas profesionales basadas en carreras docentes.

Para obtener más información, véase: Gobierno de Nueva Gales del Sur, 2013: 7-9.

3.2.3 Contenidos, planes de estudio y práctica docente en el centro educativo

Los contenidos y planes de estudio de los programas de formación docente serán necesariamente específicos para el contexto local y deben estar alineados con las políticas educativas nacionales y las cuestiones pedagógicas específicas, como por ejemplo, la políticas lingüísticas. Sin embargo, un conjunto de pruebas convergentes demuestra que los enfoques más eficaces de la formación docente combinan teoría y práctica, e implican a los principiantes para que participen de manera activa en su aprendizaje. Los cursos de formación de docentes más eficaces implican un aprendizaje activo, empírico, basado en la práctica, centrado más en los resultados que en la introducción de datos. Estos cursos consideran a los docentes en formación como «profesionales reflexivos», que aprenden mediante la práctica y a través de la reflexión sobre su práctica.

Esto implica que la formación docente debe incluir una parte significativa de práctica docente en el aula, supervisada por docentes cualificados y con experiencia debidamente seleccionados, para que los docentes en formación puedan desarrollar competencias en el centro escolar y el aula. Una formación docente práctica en el centro escolar prepara a los docentes en formación para la realidad de su trabajo en los centros. Es más probable que los docentes en formación que son conscientes de la realidad de la enseñanza (incluido el trabajo en escuelas remotas con pocos recursos de enseñanza y aprendizaje donde los docentes deben ser creativos y estar motivados para rendir bien) sean docentes eficaces una vez que comiencen a enseñar. Las escuelas de formación docente como las gestionadas por las organizaciones de Humana People to People forman a los futuros docentes explícitamente para esta realidad; dicha formación incluye la preparación para vivir y enseñar en comunidades remotas, así como la creación de material de enseñanza y aprendizaje con los materiales disponibles a nivel local (Humana People to People, 2013).

3.2.4 Perfil y cualificaciones de los formadores de docentes¹¹

Es necesario contar con formadores de docentes eficaces, motivados e inspiradores para garantizar que los docentes en formación tengan una buena capacitación, aunque existen pocas políticas que destaquen suficientemente este aspecto (Moon, 2013: 23; Naylor y Sayed, 2014: 11). Según las necesidades del contexto, una política docente puede incluir recomendaciones o exigencias en cuanto al perfil, cualificaciones y desarrollo profesional de los formadores de docentes. Estos deben entender y utilizar métodos de

¹¹ Fuentes e información adicional: OIT, 2012: 240-242; Moon, 2013: 11-14; OCDE, 2014a: 6-7; Naylor y Sayed, 2014: 9-10; UNESCO, 2010a: 236; UNESCO, 2014a; Banco Mundial, 2013: 14-15, 28.

enseñanza activos y ser eficaces en su apoyo a la capacitación. Deben también conocer la pedagogía y ser capaces de aplicar distintos métodos, técnicas y procesos didácticos; tener conocimientos y experiencia en cuestiones prácticas relacionadas con el trabajo diario en el aula y en el centro escolar, así como participar o estar, al menos, informados de las investigaciones directamente relacionadas con su área de especialización. Deben ser capaces de modelar una buena conducta docente en sus aulas para brindarles a sus docentes en formación «una experiencia de aprendizaje genuina, con una percepción de la enseñanza y el aprendizaje de primera mano que puede no ser completamente apreciada o comprendida si se discutiera o transmitiera de otra manera (por ejemplo, relativa a la diversidad de los estudiantes)» (Comisión Europea, 2013: 9; véase también UNESCO, 2014a). Deben tener un profundo conocimiento del sistema educativo nacional y su contexto, buenas habilidades de trabajo colaborativo y en grupo, así como disfrutar con la enseñanza para generar una actitud positiva hacia la enseñanza entre sus alumnos (OIT, 2012: 242-43).

El ejercicio de la profesión de formador de docentes requiere acceso al aprendizaje permanente y compromiso con él. Además de mantenerse al tanto de los avances en materia educativa, enseñanza y en su propia profesión, los formadores de docentes también necesitan ser estudiantes permanentes para fomentar un aprendizaje continuo en los docentes a los cuales están formando. Como ocurre en el caso de los docentes, esto implica una selección y capacitación inicial, cursos de iniciación y DPC a lo largo de toda su carrera (Comisión Europea, 2013: 21).

Selección y capacitación inicial

Los criterios de selección pueden incluir una cualificación formal como formador de docentes, pueden especificar una combinación de niveles de cualificación mínimos (como por ejemplo, un máster) y experiencia docente en primaria y secundaria, o estar basados en un marco de competencias (véase la Sección 3.7). Aunque a menudo se selecciona a los formadores de docentes en base a su conocimiento en la materia o experiencia en la investigación, más que por su competencia en formación docente, «los criterios de cualificaciones para el ingreso y la experiencia previa pueden ser instrumentos útiles para ofrecer un nivel mínimo al comienzo de la carrera como formador de docentes». (Comisión Europea, 2013: 21-22).

Inducción

Ya que muchos formadores de docentes no cuentan con capacitación específica, una fase de cursos de iniciación facilita la transición de docente a formador de docentes. Esta favorece la comprensión de la función, el desarrollo de la confianza profesional y el acceso a la base de conocimientos y al lenguaje de la formación docente (Comisión Europea, 2013: 22).

Desarrollo profesional continuo (DPC)

Los formadores de docentes deben tener acceso y la responsabilidad de comprometerse con el desarrollo profesional continuo relacionado con los estándares acordados de formación docente (UNESCO, 2014a: 246-247). Deben también someterse a evaluaciones regulares, relacionadas con estos estándares y con sus planes de DPC. Una política puede incluir requisitos formales de DPC o crear incentivos, mecanismos y condiciones favorables para estimular el aprendizaje profesional, así como el DPC autodirigido.

Las asociaciones y comunidades profesionales de formadores de docentes ayudan a desarrollar y reforzar la identidad profesional de estos, la cual debe desarrollarse desde el interior de la comunidad profesional y no puede implementarse únicamente a través de medidas políticas (Comisión Europea, 2013: 31). Dichas comunidades profesionales pueden ser organizaciones profesionales formales capaces de representar a sus miembros en el diálogo con partes interesadas externas, como sindicatos, asociaciones de miembros individuales o asociaciones profesionales con una función reguladora. De forma alternativa, pueden ser comunidades y redes informales de formadores de docentes profesionales.

Los formadores de docentes no solo juegan un papel vital en la promoción, el mantenimiento y la mejora de una enseñanza y un aprendizaje de alta calidad, sino que además se encuentran en una posición ideal para contribuir a la formulación de la política educativa y docente. Sin embargo, a menudo se ignora a los formadores de docentes y a sus representantes cuando se elaboran políticas, lo cual implica que estas no se benefician ni reflejan sus conocimientos y experiencia (Comisión Europea, 2013: 29). Los formadores de docentes y sus representantes deben ser los actores clave del desarrollo y la implementación de una política docente en general y de las políticas relacionadas con su propia profesión en particular (Darling-Hammond, 2006: 3, 13).

3.2.5 Cualificación, inducción de nuevos docentes, tutoría y período de prueba

La superación de la formación docente inicial con éxito, incluidas las prácticas, supone la obtención de una cualificación o el Título de Profesor Cualificado (QTS). En la práctica, este es sólo el comienzo de una carrera docente, que conlleva un desarrollo continuo. Antes de la certificación o la licenciatura, es probable que los docentes recién titulados deban completar satisfactoriamente un período de prueba. Esto proporciona la oportunidad para motivar e iniciar a nuevos actores en el mundo de la enseñanza y el aprendizaje, establecer y mantener unos estándares profesionales adecuados y desarrollar la competencia práctica de los docentes. No todos los países exigen un período de prueba, pero se percibe cada vez más como un paso esencial

antes de comenzar la carrera docente y debería considerarse como parte vital de la política docente. La duración habitual del periodo de prueba, que normalmente oscila entre varios meses y tres años (OCDE, 2005), debe establecerse con antelación y las condiciones para que se complete con éxito deben estar estrictamente ligadas a la competencia profesional. Si un candidato no completa el período de prueba satisfactoriamente, se debería brindar más apoyo profesional en una segunda oportunidad, pero en última instancia, la no aprobación del período de prueba indica la falta de adecuación para la docencia. No obstante, deberían existir procedimientos definidos para garantizar un proceso adecuado para aquellos que quieran apelar una evaluación negativa (OIT/UNESCO, 1966: art. 39).

Cuando un período de prueba precede a la certificación docente, puede estar asociado con la formación profesional continua o con un programa de cursos de inducción formal, evaluado con un examen formal o mediante la demostración por parte del docente de que cumple con el estándar para la certificación. En Escocia, por ejemplo, el proceso de inducción, que dura un año, finaliza con una evaluación formal de un «perfil final», presentado por el docente para demostrar que cumple con los requisitos de los 23 estándares profesionales (Comisión Europea, 2010: 33; véase también la Sección 3.6.8). Cuando se utilizan períodos de inducción, los requisitos y criterios que los rigen deben ser realistas y apropiados al contexto, de manera que no agreguen una carga desproporcionada a los docentes recién graduados y a sus supervisores.

En una situación ideal, se utilicen períodos de prueba o no, los docentes recién titulados deben completar programas de inducción, donde puedan profundizar los conocimientos, las destrezas y las actitudes que desarrollaron durante la formación inicial, con el respaldo de tutores que sean docentes experimentados. Junto con otras formas de apoyo profesional y programas de tutorías, la inducción para los docentes noveles puede mejorar la satisfacción laboral, incrementar la eficacia de los nuevos docentes (en la medida en que haya mayores ganancias de aprendizaje) y mejorar la retención (OIT, 2012: 22; OCDE, 2014a; 88). Cuando la inducción u otro apoyo profesional es muy breve o inexistente, especialmente en contextos aislados, tales como áreas remotas o con minorías lingüísticas, la motivación y eficacia del docente se ve menguada y el abandono es más probable (Bennell, 2004; Bennell y Akyeampong, 2007; VSO, 2008).

Es importante que la inducción se considere como una etapa del aprendizaje permanente basado en la formación inicial y que alimenta el DPC; deben establecerse vínculos eficaces entre los proveedores y los coordinadores de estos aspectos (Comisión Europea, 2010: 23).

La inducción puede basarse en el centro educativo, que es responsable de apoyar al nuevo docente; en la comunidad, donde los sindicatos de docentes ofrecen

programas de apoyo; en el municipio o agrupación escolar que implementan programas de inducción; o basarse en un enfoque cooperativo entre los centros educativos y las instituciones de formación docente, con formación por tutorías o tutorías individuales/grupales organizadas por la institución de formación docente; este enfoque se observa a menudo en programas de inducción durante el periodo de prueba. Las agrupaciones de escuelas, que vinculan distintos centros escolares para fomentar el desarrollo profesional de los docentes dentro de la agrupación, son una forma común de desarrollo profesional en el mundo en vías de desarrollo, que normalmente dirige un centro escolar coordinador (que puede designarse de manera rotativa) que inicia y promueve el desarrollo profesional. Las agrupaciones docentes comparten experiencias y problemas y brindan apoyo profesional. Los temas clave de las agrupaciones son la apropiación y el control de la agrupación.

La inducción debe proporcionar apoyo personal, social y profesional a los nuevos docentes, lo que puede incluir tutorías, aportación de información por parte de docentes expertos o formadores de docentes, apoyo entre iguales y autorreflexión (Comisión Europea, 2010: 16-21; OIT, 2012: 245-246). Las investigaciones concluyen que los programas de inducción que tienen éxito son integrales, colaborativos y se centran en el aprendizaje profesional:

- **Integrales:** el proceso de inducción «muy estructurado, integral, riguroso y se supervisa con seriedad»; el papel de los desarrolladores, administradores, instructores y tutores está bien definido;
- **Colaborativos:** la cultura docente se basa en el trabajo colaborativo en grupo, donde la creación de la identidad de grupo es fundamental; se trata a los nuevos docentes como a compañeros con quienes se comparten experiencias, prácticas, herramientas e idioma.
- **Aprendizaje profesional:** vista como una fase en el proceso de aprendizaje profesional permanente, la inducción se centra en el crecimiento, el aprendizaje profesional y la profesionalidad de los docentes (Comisión Europea, 2010: 41).

Los tutores juegan un papel clave en los programas de inducción y su importancia va en aumento; en Singapur, existen programas estructurados de tutorías que amplían la inducción y los años de formación inicial para nuevos docentes hasta en dos años (OCDE, 2014A: 90, 93). Cuando docentes experimentados actúan como tutores para los colegas recién titulados, los criterios para su selección deben ser claros y basarse en marcos de competencias; los tutores deben recibir el apoyo y la formación adecuada, sus tutorías deben evaluarse regularmente y deben tener una carga docente reducida o disfrutar de incentivos, como una remuneración en base a sus responsabilidades (UNESCO, 2014a: 244). Cuando se respetan los criterios de competencia, empleando a docentes jubilados para actuar como tutores de docentes recién titulados, se puede garantizar que su valiosa

experiencia y especialización no se pierdan para el sistema educativo una vez que dejan la docencia.

La ausencia de inducción en muchos países, especialmente en el África subsahariana, puede ser una de las razones de los altos índices de abandono profesional. Tener un tutor del mismo ámbito, contar con tiempo para planificar en conjunto o poder colaborar con otros docentes son posiblemente los factores que más reducen la rotación docente; si los docentes participan en grupos o paquetes de tutoría y actividades grupales de inducción, [es] menos probable que se vayan a otros centros educativos o dejen la docencia al finalizar el primer año» (Smith e Ingersoll, 2004: 706).

Los responsables de las políticas pueden considerar las siguientes preguntas claves al diseñar un programa de inducción apropiado para el contexto local:

- ¿cuáles son los objetivos de la política del programa de inducción de iniciación?
- ¿la política cubre los aspectos clave de la inducción?

- ¿han participado todos los actores en la elaboración de la política?
- ¿se han definido de manera clara las funciones y responsabilidades de cada actor?
- ¿han recibido todos los actores la preparación que necesitan para cumplir con sus responsabilidades?
- ¿cómo se integra el proceso de inducción en la sucesión de aprendizajes permanentes de los docentes?
- ¿se han destinado los recursos financieros y temporales adecuados?
- ¿qué medidas pueden garantizar que la política se implementa de manera consistente?

El Cuadro 3.4 contiene una lista de control para los responsables de las políticas.

CUADRO 3.4: LISTA DE CONTROL PARA LOS RESPONSABLES DE LAS POLÍTICAS

Metas y objetivos

- ¿De qué manera concreta podría un programa de inducción sistemático beneficiar a los estudiantes en su país y adecuarse a los fines de las políticas nacionales?
- ¿Cuáles son las expectativas de las partes interesadas? (Ministerio, docentes principiantes, docentes en servicio, líderes escolares, formadores de docentes, autoridades locales, sindicatos, organizaciones profesionales...)
- ¿Cuáles serán los objetivos políticos de su programa de inducción? ¿Qué medidas concretas utilizará para medir el avance hacia estos objetivos?
- ¿De qué forma desea que el programa de inducción esté vinculado al desarrollo escolar o al desarrollo profesional de los docentes con experiencia, formadores de docentes y líderes escolares?

Diseño

- ¿Qué clase de programa de inducción se adecuaría a sus objetivos y contexto nacional? Por ejemplo, ¿uno relacionado con un período de prueba antes de la certificación como docente o un programa no formal? ¿Será obligatorio para todos los docentes principiantes?
- ¿Qué busca exactamente en un docente? ¿Tiene su país una declaración explícita de las competencias que los docentes deben poseer en cada etapa de su carrera?
- ¿De qué manera ofrecerá su programa de inducción apoyo personal, social y profesional a todos los docentes principiantes? ¿Qué personas e instituciones tendrán responsabilidad?

Fuente: Comisión Europea, 2010: 38-39 (reproducido con autorización).

- En su contexto, ¿cómo puede brindar sistemas interrelacionados de la mejor manera para: tutorías, apoyo entre iguales, apoyo de expertos y autorreflexión?

Implementación

- ¿Ha garantizado el apoyo financiero adecuado, especialmente para la formación de los tutores y para que los docentes principiantes y los tutores tengan unos horarios reducidos?
- ¿Tiene la intención de introducir un programa piloto para evaluar sus ideas?
- ¿Apoyan el plan propuesto todas las partes interesadas?
- ¿Está claramente establecido el papel de cada uno de los actores (partes interesadas) en el plan propuesto?
- ¿Ha establecido estructuras adecuadas para la comunicación y cooperación entre todas las partes interesadas pertinentes? ¿Existe una relación de confianza?
- ¿Han recibido los líderes escolares la capacitación y el apoyo adecuados para crear una cultura de aprendizaje en los centros educativos?
- ¿Han sido adecuadamente formados los tutores?
- ¿El programa de inducción está basado en el plan de estudios de la formación docente inicial y prepara para el DPC?
- ¿Posee un sistema eficaz de seguimiento, revisión y garantía de la calidad de la política y los procedimientos, una vez implementados?

3.2.6 Formación en inclusión y equidad

Los principios de inclusión y equidad deben caracterizar todos los niveles de la formación docente inicial, desde la contratación de docentes en formación hasta la contratación de formadores de docentes, así como el contenido y el enfoque de la formación. Los planes de estudios de la formación docente inicial deben incluir un enfoque explícito en la formación en inclusión y equidad, de modo que los principiantes aprendan a enseñar de manera inclusiva a todos los alumnos, sin importar su género, discapacidad, etnia e idioma o pertenencia a grupos minoritarios. Los docentes deben ser conscientes de los mecanismos de exclusión, prejuicio y discriminación y estar capacitados para adaptar sus métodos y materiales didácticos a las diferentes necesidades de aprendizaje de los distintos grupos de alumnos, en particular aquellos con necesidades de aprendizaje especiales. La formación debe contemplar una educación en ciudadanía y equidad para garantizar una participación eficaz. Si la formación tuviera un foco en la equidad, se garantizaría que hubiera un número suficiente de docentes formados para educar en la lengua materna (UNESCO, 2010d: 186-87; UNESCO, 2014a: 218, 239, 247).

La formación en inclusión y equidad en la formación docente inicial debe reflejar la política nacional para una educación inclusiva. Si esa política no existiera aún, los gobiernos deben considerar desarrollar una, garantizando a la vez su coherencia con la política docente.

3.2.7 DPC

Como se mencionó anteriormente, la formación docente debe ser continua y estar presente a lo largo de toda la carrera del docente. El acceso a un DPC regular y de buena calidad asegura que los docentes sean eficaces, estén motivados y más actualizados sobre los conocimientos en la materia, las habilidades en el aula y los cambios en la política; la evidencia muestra claros beneficios para un mayor aprendizaje (OIT, 2012: 75; OCDE, 2014a; 97, 107). El DPC debe estar armonizado otras dimensiones de una política docente holística e integrada. Las estructuras o caminos de la carrera docente, basados en estándares acordados que definan las competencias y conductas centrales que un docente debe poseer en las diferentes etapas de su desarrollo profesional (véase la Sección 3.4 más abajo), pueden incluir completar con éxito el DPC como criterio para una mejora salarial y para avanzar en la carrera profesional (véase la Sección 3.6 más abajo).

El DPC del docente debe estar bien integrado en la formación docente inicial y ser una continuación de la misma. Un DPC eficaz debe realizarse en el centro educativo (en la medida en que los recursos permitan un DPC eficaz en los centros educativos), estar centrado en la práctica, integrarse con el trabajo docente diario en el aula y estar relacionado con reformas sistémicas que tengan por objetivo mejorar la calidad

educativa. Aunque el DPC puede mejorar sustancialmente los logros de los estudiantes, los sistemas educativos deben contemplar una estrategia sobre su contenido e implantación, así como la personalización de la formación según las necesidades específicas de los distintos docentes. La formación presencial *in situ*, es una manera eficaz de transmitir consejos sobre la práctica en el aula y debería ser el eje de todo buen programa de desarrollo profesional. También debería adaptarse a las necesidades docentes, brindarse en las escuelas y concentrarse en los enfoques (en especial los centrados en el alumno) y habilidades de enseñanza que los docentes pueden utilizar en el aula (Schwille *et al.*, 2007; Sayed, 2009; UNESCO, 2014a: 245). Un DPC eficaz debe también tener una duración y continuidad suficientes para tener efecto en las prácticas docentes: una capacitación única de corto plazo no es una forma eficaz de DPC, en particular si la meta es cambiar las prácticas pedagógicas docentes.

Los empleadores deben proporcionar un entorno para el DPC, así como garantizar que se les otorgue a los docentes el tiempo y oportunidades necesarios para el desarrollo profesional mientras se encuentran en el centro escolar (OCDE, 2014a: 107-108). Es importante que el DPC en el centro escolar incluya información procedente de fuera del entorno y la experiencia inmediatos al docente. Esto puede darse en forma de cursos de formación impartidos por docentes expertos del centro escolar o de la agrupación, cursos de educación a distancia que utilicen materiales impresos o electrónicos o cursos residenciales cortos en institutos de formación docente (OIT, 2012: 77-79). Las tutorías de docentes expertos, así como la tutoría entre iguales, la observación de pares y las reuniones de equipo para preparar las clases y prestar apoyo, son aspectos valiosos de un DPC en el centro escolar (véase también la Sección 3.2.5).

Dada su condición de profesionales, los docentes tienen tanto el derecho como la obligación de comprometerse con el DPC para desarrollar sus competencias profesionales y mantenerse al tanto de los avances en su campo. Esto es especialmente importante en la profesión docente, donde las condiciones de las buenas prácticas evolucionan con regularidad a medida que hay nuevas evidencias disponibles. El principio de apropiación del docente de su propio desarrollo profesional es importante si los docentes van a ser profesionales activos, con un alto grado de autonomía sobre su práctica en el aula.

El DPC debe estar disponible para todos los docentes, sin importar su nivel de certificación ni la ubicación geográfica, para que puedan enseñar como «profesionales reflexivos». En particular, una política docente debe encontrar soluciones creativas para que los docentes enviados a áreas rurales y remotas puedan acceder a oportunidades de desarrollo profesional con regularidad. Opciones atractivas de DPC pueden formar parte de un paquete diseñado para incentivar a los docentes a aceptar puestos de trabajo remotos, durante un período de tiempo definido. Es probable que uno de los aspectos del DPC para los docentes en ubicaciones remotas sea

la creación de recursos de enseñanza y aprendizaje utilizando materiales disponibles a nivel local. Las oportunidades de DPC que brindan las nuevas tecnologías y la enseñanza semipresencial son de particular interés para los docentes en ubicaciones remotas, tal y como se analiza a continuación.

El DPC debe estar incluido en los presupuestos educativos a nivel nacional, regional, local y escolar, según la naturaleza del sistema educativo. Una política docente debe incluir una financiación específica para el DPC, evitando así que el dinero destinado a la educación se utilice para otros fines, como por ejemplo un déficit salarial. Una dotación anual por docente para DPC por docente, ajustada a la paridad del poder adquisitivo, incluido el coste de contratar a docentes suplentes cuando sea necesario, puede ser una estrategia para financiar el DPC. El Cuadro 3.5 muestra un ejemplo a nivel nacional.

CUADRO 3.5: RECOMENDACIONES PARA DELIMITAR LOS PRESUPUESTOS DE DPC DOCENTE EN EL REINO UNIDO (RU)

En 2010, tras examinar las evidencias disponibles, el Comité para los niños, las escuelas y las familias de la Cámara de los Comunes del RU señaló que el impacto del desarrollo profesional en la eficacia docente es «con frecuencia equivalente a seis meses adicionales de progreso de los alumnos por año». El informe detectó que «la especificación de un nivel mínimo de gasto en el desarrollo profesional (como un porcentaje del presupuesto general escolar) respaldaría unos mayores esfuerzos para integrar una cultura de desarrollo profesional en el personal docente» y recomendaba que «dicha delimitación de fondos se ponga en práctica lo antes posible».

Para obtener más información, véase: Parlamento del Reino Unido, (2010, p.47) <https://publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmchilsch/275/275i.pdf>

La enseñanza es una actividad dinámica y en constante cambio, que evoluciona junto con las necesidades sociales y culturales, así como con los entornos económicos y tecnológicos, tanto globales como locales. Los docentes también evolucionan a lo largo de sus carreras: su confianza, el estilo de enseñanza y el dominio tanto de la materia que enseñan como de las técnicas de enseñanza serán muy distintos en las distintas etapas de su vida profesional. Es por ello que los planes de desarrollo profesional continuo, que incorporan evaluaciones y apoyo profesional personalizado, pueden ayudar a los docentes a planificar su desarrollo profesional, basándose en sus fortalezas, debilidades y necesidades actuales al mismo tiempo que en las necesidades de su centro escolar y del sistema educativo en su conjunto. En efecto, el DPC debe asociarse sistemáticamente a las evaluaciones y observaciones sobre el mismo, basándose en estándares establecidos (OCDE, 2013c; véase también la Sección 3.7 a continuación). Los sistemas educativos que ya contemplan planes de

desarrollo escolar deben integrar también planes de desarrollo profesional individual. En este caso, la revisión de los planes individuales del personal docente puede constituir uno de los elementos de una inspección escolar. El apoyo a los docentes en el diseño de planes de desarrollo profesional individual puede ayudarles a asumir la apropiación y responsabilidad de su DPC. El plan entonces pasa a ser la base de un acuerdo entre el docente y su empleador, lo que sienta las condiciones y responsabilidades para ambas partes: ¿cuánto tiempo tendrá disponible el docente para realizar el DPC tanto dentro como fuera del centro escolar? ¿cómo se financiarán los cursos específicos u otras oportunidades de DPC? ¿cuál será la contribución del empleador al DPC del docente? ¿en qué contribuirá el docente?

El Cuadro 3.6 a continuación presenta un ejemplo de DPC en Japón.

CUADRO 3.6: ESTUDIO DE LECCIONES EN JAPÓN: UN EJEMPLO DE DPC

El «estudio de lecciones» (del término japonés *jogyokenkyu*) es un ejemplo de DPC permanente en equipo, liderado por docentes, que ha existido en Japón durante más de 200 años. El método ha sido sumamente exitoso en Japón y también se ha adaptado e implementado en otros países. Los docentes se reúnen para planificar, discutir y mejorar sus prácticas de enseñanza. Esto puede implicar que los docentes planifiquen una lección de manera colectiva y que luego observen cómo un miembro del grupo imparte la lección a los alumnos. Después de la lección, los docentes debaten sobre cómo funcionó la experiencia, cómo reaccionaron los alumnos y qué podría mejorarse. Es posible que entonces se imparta de nuevo la lección a un grupo distinto de alumnos, incorporando las mejoras.

El estudio de lecciones incluye todas características fundamentales de una actividad de DPC exitosa: se basa en la clase y por lo general se asocia con los esfuerzos en todo el centro escolar, ya que se insta a todos los docentes del centro a que participen. Es participativa, está promovida por los docentes y basada en debates sobre las formas de mejorar la enseñanza. Se centra en lo que se les enseña a los alumnos y la forma en que estos aprenden y es un proceso continuo con constantes comentarios.

Fuente: © Organización Internacional del Trabajo, 2012, p. 76 (adaptado con autorización).

3.2.8 La formación de docentes y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)

Las posibilidades que ofrecen las TIC son esenciales en la formación de docentes por dos razones: por un lado, estas tecnologías permiten que la formación de docentes y el DPC, ya sea de manera presencial o a distancia, así como mediante cursos en línea masivos y abiertos o CEMA (Fyle, 2013), se coordinen e impartan parcial o totalmente mediante el uso de herramientas y medios electrónicos; por otro lado, los docentes del siglo XXI, que trabajan en un contexto en el que muchos de los estudiantes a diario, o por lo menos de manera bastante regular, usan tecnologías basadas en Internet, necesitan estar al tanto del potencial de la pedagogía en el aula basada en las TIC y estar familiarizados con el uso de distintas herramientas educativas. Las evidencias de países de renta media y alta muestran que los docentes valoran muy positivamente este tipo de formación (OCDE, 2014a: 107). El hecho de que exista una necesidad de docentes que sean capaces de ayudar a los alumnos con el uso de las TIC no implica que dichas herramientas puedan reemplazar a los docentes o sustituir el aprendizaje tradicional. Al contrario, el uso de las TIC en el aula requiere que los docentes reciban una extensa formación para poder utilizarlas y adquirir las habilidades necesarias para desarrollar aplicaciones que respondan a necesidades específicas y de las cuales sean responsables (IICD, 2007).

Las TIC deben enseñarse como una materia y estar incorporadas en la enseñanza de contenidos en la formación inicial y en el servicio de los docentes (Latchem, 2010). Existen varios marcos de competencias en las TIC para docentes, entre ellos, el Marco de competencias de los docentes en materia de TIC de la UNESCO (UNESCO, 2011). Un estudio sobre las políticas nacionales sobre TIC y formación docente inicial en 31 países de la OCDE revela que muchos de los países se centran más en su uso en la educación continua que en la formación docente inicial. El estudio recomienda una mayor integración de las TIC en la formación docente inicial, al mismo tiempo que una mejor definición de las competencias digitales que los docentes deben tener. Se necesita un mayor desarrollo desde la base de las políticas nacionales sobre TIC y de las estrategias para la formación de docentes, con el fin de evitar que estas sean demasiado normativas y para asegurar su credibilidad y garantizar la responsabilidad de las partes interesadas que las implementarán. Es necesario que las distintas políticas sobre TIC en áreas como la elaboración de planes de estudios, los marcos de competencias docentes y los marcos de evaluación y prácticas sean coherentes entre sí (Rizza, 2011: 40). La oficina de la UNESCO en Bangkok presenta estudios de casos sobre la integración de las TIC en los programas de formación docente inicial en Australia, China, Filipinas, la República de Corea, Singapur, Tailandia y Vietnam (UNESCO, 2013).¹² Las organizaciones con amplia experiencia

y evidencia sobre la preparación de docentes para el uso de las TIC en el aula incluyen la UNESCO, la Commonwealth of Learning (véase Danaher y Umar, 2010, para una exhaustiva revisión de las experiencias en los países y los problemas del aprendizaje abierto y a distancia), el Centro de medios educativos de la Commonwealth para Asia y la OCDE.

Además de ser utilizadas en la formación docente inicial, las TIC ofrecen muchas posibilidades valiosas de DPC a distancia para los docentes. Los docentes de hoy pueden desarrollar sus aptitudes profesionales y conocimientos a través de cursos exclusivamente electrónicos, a los que se puede acceder en línea y fuera de línea, o cursos de aprendizaje semipresencial, que combinan el estudio presencial con el estudio independiente mediante el uso de material digital. Además de facilitar la distribución de materiales para la formación de docentes, Internet es una ayuda en el DPC autoaccesible, ya que permite a los docentes elegir el material de acuerdo a sus propias necesidades, metas y preferencias, y se adapta a distintos estilos y ritmos de aprendizaje. Sin embargo, los docentes deben aprender a evaluar los materiales y herramientas disponibles de manera crítica y a tomar decisiones fundamentadas, lo que por lo general requiere cierto nivel de apoyo. Internet también permite al docente estar en contacto y comunicarse con otros docentes, de forma que aprenden unos de otros en una amplia comunidad de profesionales. Los desarrollos tecnológicos permiten que en muchos contextos el aprendizaje electrónico esté evolucionando hacia un «aprendizaje móvil» (respaldado por dispositivos móviles y transmisión inalámbrica), lo cual ofrece una mayor accesibilidad a docentes en áreas donde actualmente no existe acceso a Internet por cable, pero que están cubiertas por redes telefónicas móviles (Mayes y Burgess, 2010).

3.2.9 Formación de docentes en Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS)

Ser conscientes del carácter insostenible de muchos de los aspectos de las prácticas y estilos de vida modernos ha motivado la aparición de la EDS, un enfoque educativo basado en el principio de que la educación es clave para promover los valores, la conducta y los estilos de vida necesarios para un futuro sostenible. El programa de la UNESCO sobre «Educación para un futuro sostenible» ha elaborado un programa de educación para docentes, «Enseñar y aprender para un futuro sostenible», que tiene como objetivo situar las cuestiones ambientales y de sostenibilidad en el centro del proceso de enseñanza y aprendizaje y ayudar a los alumnos a «comprender mejor el mundo en el que viven, abordando la complejidad y la interconexión de problemas como la pobreza, el consumo ineficiente, la degradación ambiental, la población, la salud, el conflicto y los derechos humanos que amenazan nuestro futuro» (UNESCO, 2010b: www.unesco.org/education/tlsf/mods/theme_gs/mod0a.html).

12 El espacio disponible no permite una revisión completa de estas cuestiones.

Las políticas docentes deben incluir principios de la EDS en la formación de docentes y asegurarse de que otros aspectos de las políticas, como la gestión escolar, sean coherentes con los principios del desarrollo sostenible (UNESCO, 2010b).

CUADRO 3.7: PROGRAMA DE ACCIÓN PILOTO DE LA UNESCO EN BANJARMASIN, INDONESIA: ESCUELAS VERDES

Las escuelas verdes de la UNESCO en Asia promueven la educación como una herramienta que brinda a educadores y alumnos un sentido de apoderamiento que hace frente a los desafíos medioambientales, con el fin de fomentar el compromiso con las cuestiones medioambientales en sus comunidades y a nivel mundial.

En el año 2012, se formó a docentes de ciencias de escuelas seleccionadas en Banjarmasin para que implementaran «proyectos de acción» con sus alumnos. Su formación incluyó cuestiones medioambientales a nivel local, nacional y mundial, enfoques pedagógicos para la educación sobre el cambio climático, planificación de proyectos, elaboración de presupuestos, implementación, seguimiento y evaluación. Los docentes y sus alumnos comenzaron a implementar sus proyectos en una de estas cinco áreas: residuos, agua, bosques, energía y biodiversidad. Los proyectos incluyeron actividades de limpieza medioambiental, reforestación, limpieza de lagunas, reciclaje en escuelas y concursos para el ahorro de energía.

Para obtener más información, véase: UNESCO, 2014b (<https://en.unesco.org/greencitizens/stories/adiviyata-green-schools>).

3.2.10 Formación de líderes escolares

Los centros escolares con más éxito suelen estar dirigidos por líderes eficaces; por el contrario, los centros que no funcionan correctamente puede que tengan líderes con dificultades. Los líderes escolares tienen un papel vital para garantizar una administración eficaz del centro educativo. Junto con el equipo directivo, que puede incluir jefes de estudios, directores y/o representantes de otras partes interesadas, son los responsables en última instancia de la educación que se imparte en el centro escolar, de la gestión y el apoyo del personal docente y no docente y de estimular el entorno material y moral de la escuela. Este papel requiere de una contratación cuidadosamente planificada (véase la Sección 3.1.6) y una formación y apoyo adecuados, en especial para los líderes escolares con menos experiencia y los que trabajan en zonas rurales o remotas. La formación de los líderes escolares debe basarse en el contexto local y las necesidades identificadas; es posible que incluya gestión y liderazgo instructivo centrados en la gestión docente, incluidos el control de la asistencia de los docentes, el cumplimiento de horarios, la profesionalidad y el rendimiento, al tiempo que ofrece apoyo, orientación y asesoramiento pedagógico para los docentes; también debe cubrir la interacción con los alumnos y sus padres y la orientación de los mismos, así como abordar problemas financieros y otros temas

de gestión y administración escolar (OIT, 2012: 255-257; OCDE, 2014a: 80-81; UNESCO, 2014a: 303). La formación inicial y el DPC de los líderes escolares debe basarse en estándares definidos dentro de un marco de competencia adecuado y asociado a un sistema de evaluación (OCDE, 2009). Se han establecido centros escolares con liderazgo especializado en países como Australia y el Reino Unido para desarrollar y promover estándares y proporcionar una formación de liderazgo (Instituto Australiano para la Enseñanza y el Liderazgo Escolar - AITSL, 2014; Colegio Nacional de Enseñanza y Liderazgo del RU, 2014).

3.2.11 Formación de docentes en contextos posteriores a conflictos y desastres

Los docentes que trabajan en contextos PDPC requieren de una formación adecuada, que se base en las necesidades del contexto específico en el que están trabajando y que refleje las necesidades tanto de alumnos como de docentes. Siempre que sea posible, las autoridades educativas deben coordinar el diseño y la implementación de actividades de formación docente; en caso de que no sea posible, un comité de coordinación entre agencias debe proporcionar orientación y coordinación. Debido a que los docentes en contextos PDPC pueden tener distintos niveles de experiencia y formación y pueden ser alumnos mayores o miembros de la comunidad, deben tener acceso a formación en el conocimiento de las materias principales en caso de ser necesario, así como en pedagogía y metodologías educativas, entre ellas, el manejo de la clase y la disciplina positiva, enfoques centrados en el alumno y participativos, así como educación inclusiva en cuanto a la manera de abordar la diversidad y la discriminación (INEE, 2010: 83-4). Es posible que también sea necesario una formación en:

- códigos de conducta para docentes, entre ellos, la condena de la violencia de género contra los alumnos;
- disminución del riesgo de desastres y prevención de conflictos;
- desarrollo y soporte psicosocial, en especial para los docentes trabajen con niños con traumas y en comunidades desplazadas;
- principios y perspectivas de los derechos humanos y las leyes humanitarias, así como la manera en que estas se relacionan con las necesidades de los alumnos y las responsabilidades de docentes, alumnos, comunidades y autoridades educativas;
- otros contenidos adecuados en el contexto.

3.2.12 Colaboraciones entre el sector público y el privado en la formación de docentes

Si bien a menudo se asume que la formación de docentes es responsabilidad del Estado, bajo la supervisión de los Ministerios de Educación, existen muchos casos en los que

los actores no estatales hacen una contribución inestimable a la formación de docentes. Por ejemplo, las ONG pueden formar docentes en lugar del estado, o en su nombre: esto puede ocurrir cuando las instituciones y programas encargados de la formación de docentes dejan de estar operativos (por ejemplo, durante o después de conflictos) o en paralelo a iniciativas organizadas por el Estado dentro de programas integrados de formación docente. En cualquier escenario se necesita un marco claro de colaboración que aborde aspectos como la reglamentación y la supervisión.

La existencia de distintos socios en la formación docente, si está bien reglamentada y supervisada, puede contribuir

al desarrollo de metodologías de formación de docentes y métodos pedagógicos más sólidos en todo el sistema nacional de formación docente. En Mozambique, por ejemplo, once instituciones de formación docente dirigidas por ADPP Mozambique, una ONG nacional miembro de Humana People to People Federation, funciona junto con una red de instituciones de formación docente del estado (Humana People to People, 2013). En ellas, se imparte el mismo plan de estudios y los aprendices deben superar exámenes comunes; en general, se considera que las instituciones dirigidas por ADPP tuvieron un impacto positivo en los métodos de formación docente que utilizan las instituciones del estado.

3.3. Distribución

3.3.1 Estrategia de distribución

Una estrategia de distribución, basada en las necesidades actuales, requiere información fiable y actualizada acerca de las características, necesidades y preferencias tanto de los docentes que buscan trabajo, como de las escuelas que buscan personal docente. Tal y como se especifica más arriba, el uso eficiente de los SIAD y SIGE es la forma más eficaz de gestionar la estrategia de distribución (para obtener más información, véase OIT, 2012: 14-16).

Existen dos modelos básicos de distribución de los docentes:

- sistemas de gestión central coordinados en el ámbito nacional o provincial/estatal/de distrito, que asignen a docentes a puestos vacantes; y
- sistemas basados en la escuela, en los que los centros escolares publican los puestos vacantes y los docentes se postulan directamente. Los centros educativos también pueden hacer uso de intermediarios como agencias de contratación de docentes.

El modelo a utilizar dependerá de la forma en la que se han organizado históricamente los servicios públicos, entre ellos, la educación, en un determinado país. Cada modelo tiene sus ventajas y desventajas. Uno de los efectos negativos de los modelos de distribución nacional o subnacional puede ser la asignación de docentes a zonas donde no se hable su lengua materna, con consecuencias negativas tanto para su bienestar como para su habilidad de enseñar. Sin embargo, los sistemas basados en las escuelas pueden exacerbar las injusticias existentes en la distribución de docentes, donde las escuelas urbanas y con recursos tienen mayores ventajas.

En teoría, los sistemas de gestión centralizados deben ofrecer una distribución de docentes más equitativa, en lo que respecta a enlazar las necesidades de las escuelas con los perfiles de docentes que buscan empleo. En la realidad,

ambos modelos tienen como resultado la asignación de los puestos más codiciados, es decir, aquellos de los centros escolares con buen nivel de rendimiento (a menudo, las urbanas), a los docentes con más experiencia y mejor cualificados. Los puestos que no son tan atractivos para los docentes, por ejemplo, aquellos en zonas rurales remotas, con minorías étnicas o en zonas urbanas desfavorecidas, tienden a ser ofrecidos a los docentes menos cualificados o con menor experiencia, a quienes les puede resultar más difícil sobrellevar la situación. También es más probable que estos puestos permanezcan vacantes y que estén sujetos a un mayor índice de rotación. Tanto si la distribución de docentes se gestiona de manera centralizada o está basada en la escuela, la interacción y la comunicación entre las autoridades nacionales y locales es esencial para garantizar una adecuada distribución cuantitativa y cualitativa de los docentes a nivel local. En el sistema basado en la escuela, una política docente nacional puede buscar promover una mayor igualdad entre las zonas locales, para que las desigualdades no se vean aún más acentuadas debido a la selección de docentes por parte de las escuelas.

Una estrategia de distribución eficaz debe encontrar maneras de asignar docentes a los puestos adecuados, equilibrando las necesidades de las escuelas y el bienestar de los docentes. Lograr este «encaje» es esencial para permitir que los docentes cumplan su labor de la mejor manera posible y asegurar su compromiso con el puesto de trabajo. El desarrollo de una estrategia de distribución es una tarea compleja que debe estar unida a la estructura profesional, al acceso al DPC y a programas de recompensa e incentivos. Como tal, es un aspecto fundamental de las políticas docentes, que tiene implicaciones financieras que deben ser presupuestadas. La financiación de una estrategia de distribución forma parte del complejo proceso de estimación de costes e identificación de fondos para una política docente que se describe en los Capítulos 4 y 5.

3.3.2 Distribución en zonas rurales, remotas y áreas urbanas complicadas¹³

En una estrategia de distribución efectiva, los docentes son designados donde más se los necesita. En especial, una estrategia de distribución debe asegurar la designación de docentes en las zonas rurales remotas y áreas urbanas complicadas. Dicha estrategia debe vincular las realidades y las necesidades específicas de los centros escolares en estas áreas e identificar, contratar y retener a los docentes que tienen las habilidades y el compromiso necesarios para trabajar en dichos centros y que son capaces de involucrarse y motivar a los alumnos, sus padres y la comunidad en general. Existen varias estrategias prometedoras para distribuir docentes en tales ubicaciones:

- recompensas al trabajo en los centros educativos donde es difícil contratar personal con una progresión acelerada de la trayectoria profesional y el salario;
- asignación de subsidios educativos a puestos obligatorios en zonas rurales o remotas;
- aplicación de programas de aceleración que ofrecen a los docentes identificados como futuros líderes acceso a programas de máster o formación en gestión educativa tras un período mínimo de servicio en centros educativos donde es difícil contratar personal;
- selección y formación de alumnos motivados para trabajar en zonas rurales o remotas;
- formación y contratación de alumnos de comunidades rurales o remotas;
- facilitación del desarrollo profesional para trabajadores educativos rurales;
- acceso al DPC a distancia, así como a programas a distancia para mejorar sus certificaciones académicas o de gestión educativa;
- exención del pago de matrícula en programas de educación a distancia;
- ofrecimiento de licencias por estudio;
- ofrecimiento de teléfonos inteligentes, lectores de libros electrónicos u ordenadores portátiles y conexión móvil de Internet para el DPC;
- facilitación de viviendas y/o transporte;
- ofrecimiento de incentivos financieros reales que no puedan ser anulados por otros incentivos o ventajas, y que sean lo suficientemente importantes para motivar el cambio;
- fomento de la interacción entre trabajadores educativos urbanos y rurales.

Como ya se ha examinado, cubrir las necesidades de los centros escolares en zonas de difícil acceso también puede incluir la contratación y la formación de docentes locales, que por lo general son bien aceptados y están bien integrados en la comunidad local, pues ya hablan el idioma local y pueden comprometerse a permanecer en una escuela o zona local. Debe reconocerse que estas estrategias no son mutuamente exclusivas: una estrategia de distribución puede incluir, por ejemplo, el empleo y formación de docentes locales y al mismo tiempo atraer a docentes de otras zonas geográficas mediante el uso de incentivos significativos, contribuyendo así a la diversidad y la calidad en el personal docente de centros educativos donde es difícil contratar personal. Las estrategias de incentivos son eficaces únicamente si forman parte de políticas bien diseñadas e implementadas que mitigan las consecuencias adversas e involuntarias.

CUADRO 3.8: ESTRATEGIAS PARA GARANTIZAR UNA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE DOCENTES EN EL SUDESTE ASIÁTICO

Los países de la Organización de Ministros de Educación de Asia Suroriental han implantado una serie de incentivos para garantizar que los docentes se distribuyen allí donde se necesitan: creación de puestos especiales para docentes en zonas muy remotas (como el programa de docentes móviles en Filipinas); sistemas de recompensas u otros incentivos para atraer a docentes a comunidades subatendidas (dotación de viviendas en RPD Lao, remuneraciones especiales para algunas áreas formativas o financiación de proyectos en Vietnam); remuneración para puestos acordados en zonas remotas (Indonesia y RPD Lao); premios y recompensas (China, Filipinas, Vietnam); aumento de las clases con alumnos de distintos cursos en distritos escolares pequeños (RPD Lao e Indonesia); programa de docentes móviles (Filipinas); contratación local, formación durante el servicio cercana a los lugares de trabajo e información clara y sencilla sobre la distribución en los comedores locales (esquema de codificación por colores en Filipinas).

Fuente: Equipo Especial Docente, 2011.

El Cuadro 3.8 muestra el aumento de las clases con alumnos de distintos cursos como estrategia para una distribución equitativa. Generalmente, las clases con alumnos de distintos cursos son una estrategia para que los países en desarrollo satisfagan las necesidades educativas en zonas rurales y agrícolas, donde hay asentamientos con pocos habitantes. Los datos del UIS (2012) sugieren que en algunos países del África subsahariana, entre ellos, Burkina Faso, Mali, Nigeria, Senegal y Togo, al menos el 10 % de los alumnos estudia en aulas con alumnos de distintos cursos. En Chad, casi la mitad de los alumnos estudian en ese tipo de clases. El plan estratégico para el sector educativo de Camboya tiene por objetivo desarrollar la formación con metodología de enseñanza en clases con alumnos de distintos cursos para docentes en

¹³ Para obtener más información, véase *Deployment to rural and remote areas for all teachers* (Distribución en zonas rurales y remotas para todos los docentes; OIT, 2012) y *Teacher deployment* (Distribución del personal docente; UNESCO, 2010a, 67-74).

escuelas remotas, priorizando a los que ya están a cargo de clases con alumnos de distintos cursos. Otro objetivo es desarrollar un plan de acción anual sobre enseñanza en clases con alumnos de distintos cursos en zonas remotas y en zonas pobladas por grupos de minorías étnicas (UNESCO, 2014a).

3.3.3 Distribución de destinos iniciales

La distribución de docentes recién titulados para puestos de trabajo iniciales debe ser parte de un sistema integrado de distribución, basado en los principios de equidad y transparencia. Esa distribución también debe garantizar que:

- los docentes recién formados se asignen a centros escolares donde puedan beneficiarse del apoyo y la tutoría de compañeros con más experiencia;
- los docentes no se asignen a destinos donde puedan ser vulnerables, por cuestiones de género, por su origen étnico o por otros factores;
- los docentes con discapacidad se asignen a destinos donde la infraestructura les permita desempeñar su actividad profesional y tener acceso a la asistencia y a los servicios necesarios, entre ellos, las instalaciones médicas;
- los docentes con problemas de salud, en especial, con VIH y SIDA, se asignen a destinos donde cuenten con asistencia y servicios médicos adecuados.

3.3.4 Distribución y derecho a la vida familiar¹⁴

La distribución debe respetar el derecho a la vida familiar. Las personas con responsabilidades familiares, en especial con niños en edad escolar o menores, deben asignarse a destinos que les permitan asumir esas responsabilidades. Al decidir los destinos se debe tener en cuenta el lugar de trabajo de la pareja del docente. En los casos en que los puestos de trabajo propuestos no sean compatibles con la vida familiar, se deben ofrecer paquetes de reubicación familiar, que incluyan el alojamiento adecuado. A los docentes que aceptan puestos de trabajo que no les permiten vivir en el hogar familiar se les deben cubrir los gastos de viaje para que puedan volver a sus hogares periódicamente.

3.3.5 Gestión de traslados¹⁵

Se deben establecer disposiciones para el traslado de docentes cuyas circunstancias personales o profesionales cambien, siempre que sean compatibles con las necesidades de personal de los centros educativos. Los traslados deben realizarse siguiendo los mismos principios de equidad y transparencia que rigen la distribución, equilibrando las necesidades de los docentes y de los centros educativos. El uso del SIAD/SIGE puede facilitar las solicitudes y la gestión de los traslados.

14 Para obtener más información, véase «Placement criteria for first assignments» (Criterios de ubicación para las primeras asignaciones; OIT, 2012).

15 Para obtener más información, véase OIT, 2012: «Transfer criteria» (Criterios de traslado, pp. 27-28) y «Management of deployment and transfers» (Gestión de distribución y traslados, p. 28).

3.4. Estructura/trayectoria profesional

La existencia de una estructura o trayectoria profesional que permita el progreso y el desarrollo a lo largo de la carrera de los docentes es crucial para atraer, motivar y retener a los docentes, para así contribuir a la construcción de un cuerpo docente con los conocimientos, las competencias y las actitudes necesarias para mejorar el aprendizaje. Brindar una evolución profesional asegura que los docentes competentes y con experiencia puedan actuar como tutores y formar a aquellos con menos experiencia. Una carrera estructurada también contribuirá a la retención del personal docente, ya que implicará motivación ante la posibilidad de avanzar en su profesión. Es posible que la trayectoria profesional se considere como algo costoso, pero es más rentable que proporcionar formación a docentes que luego abandonan pronto el puesto de trabajo al que fueron asignados inicialmente. Una trayectoria profesional debe brindar recompensas e incentivos importantes, financieros y no financieros, que motiven a los docentes a progresar. Tal y como se analiza más arriba, el progreso durante la trayectoria profesional está

vinculado a opciones significativas de DPC. Por lo tanto, es importante que el DPC se ajuste a los distintos roles dentro de la estructura de la carrera docente, de forma que los docentes puedan acceder sistemáticamente al desarrollo profesional que determina los avances en su carrera.

La estructura de la carrera debe ser equitativa y permitir la igualdad de oportunidades en el progreso profesional, lo cual debe basarse en una clasificación laboral eficaz y unos criterios claros, transparentes y equitativos para la evolución y la promoción. Las estructuras de la carrera deben reflejar las necesidades del sistema educativo y del contexto individual: por ejemplo, los sistemas educativos con una alta tasa de abandono o con escasez de docentes que tengan el perfil necesario para actuar como tutores o líderes escolares pueden adaptar una estructura profesional que responda a esas necesidades (OIT, 2012: 54).

3.4.1 Diversificación de las oportunidades de desarrollo profesional con trayectorias diferenciadas pero equivalentes

Una buena estructura profesional docente, que refleje las necesidades del sistema educativo, debe estar diversificada, con opciones profesionales múltiples, pero equivalentes para los docentes.

Oportunidades de desarrollo profesional horizontal

Hasta hace relativamente poco tiempo, el único modo que tenían los docentes de avanzar por encima de un cierto grado, en términos de responsabilidad y remuneración, con demasiada frecuencia era abandonar las aulas para ocupar puestos en la gestión escolar, puestos de administración educativa o de desarrollo político, lo que se conocía como desarrollo «vertical» de la carrera. Hoy en día, existen diversas opciones de crecimiento profesional «horizontal» que reconocen la necesidad de permitir que los buenos docentes sigan enseñando y que utilicen su experiencia y competencia para beneficiar a otros docentes. Una trayectoria profesional horizontal implica la existencia de varias categorías, con las correspondientes franjas salariales. El ascenso a partir de la primera categoría, donde comienzan los docentes recién titulados, hasta la categoría de docente eficaz depende de la obtención de una licenciatura o certificación por parte del docente. Los distintos sistemas educativos tienen una serie de categorías o niveles diferentes, con títulos como «docente experto», «docente especialista», «docente encargado», «docente tutor», «habilidades avanzadas» o «docente guía». Cada categoría debe estar asociada a un marco de competencias claro, que describa los niveles de rendimiento requeridos y las pruebas usadas para definirlos (véase la Sección 3.7).

Las oportunidades de desarrollo profesional horizontal generalmente incluyen permanecer en el aula como docente «experto» y encargarse del desarrollo de planes de estudios y de materiales, respaldar y ofrecer tutoría a compañeros, coordinar la planificación y enseñanza dentro de una asignatura o grado (como director de departamento o director del curso), o como docente con «habilidades avanzadas», que asume responsabilidades como brindar apoyo a la dirección escolar. También puede incluir tareas externas al centro escolar, como es el caso de los docentes tutores que trabajan en una agrupación escolar, que actúan como líderes o forman a un grupo de docentes, o que contribuyen al desarrollo del plan de estudios o con tareas de investigación. Además de un mayor salario, esos puestos pueden incluir prestaciones adicionales; por ejemplo, «pagos por tareas de enseñanza y aprendizaje», remuneración por ser coordinador del curso o del departamento, compensaciones por actividades de tutoría o reducción de las horas de docencia.

Oportunidades de desarrollo profesional vertical¹⁶

En general, la trayectoria profesional vertical supone el avance hacia otras funciones distintas del apoyo docente, normalmente en puestos de gestión o liderazgo. Con frecuencia, estas trayectorias incluyen ascensos a puestos de director o jefe de estudios, inspector escolar, formador de docentes, funcionario del área educativa a nivel de distrito, regional, provincial o central, puestos administrativos, de gestión, asesoría o planificación en ministerios u departamentos de educación. El ascenso de los docentes, para que accedan a oportunidades de desarrollo profesional vertical, presenta ventajas siempre que tales ascensos se acompañen de la formación y la asistencia necesarias. Es más probable que los docentes que conocen la realidad del aula y del entorno escolar apliquen estos conocimientos en su nuevo puesto; sus expectativas y gestión de los centros escolares y de los docentes puede, por tanto, ser más justa y realista. No obstante, existe el riesgo de que sus contribuciones se vean limitadas por las prácticas existentes y que, como consecuencia, muestren una menor disposición a promover cambios positivos significativos. Cuando los docentes ascienden a puestos de liderazgo, se les debe designar formalmente y deben recibir formación en tareas de dirección, así como remuneración por tales responsabilidades.

Duración de las licencias y acceso a la actividad docente a tiempo parcial dentro de una estructura de carrera diversificada¹⁷

Ofrecer a los docentes acceso a periodos de licencia y la posibilidad de trabajar a tiempo parcial en varias etapas de sus carreras es un importante componente de una estructura de carrera diversificada. Los docentes deben tener derecho a periodos de licencia o a trabajar a tiempo parcial, de forma que puedan emprender actividades de desarrollo profesional o de formación para mejorar sus posibilidades de progresar en su carrera. Deben tener la posibilidad de formarse para cambiar de un nivel educativo a otro, por ejemplo, de EPI a enseñanza primaria (véanse las Secciones 2.1.3 y 3.2). Además, la flexibilidad y la capacidad para combinar una carrera con otras responsabilidades, por ejemplo, el cuidado de niños pequeños, asumir diferentes responsabilidades familiares o seguir otros planes de desarrollo personal o profesional, es un factor para atraer y retener a las personas en la docencia. Esta flexibilidad va más allá del derecho a la licencia reglamentaria, por ejemplo, por maternidad o por enfermedades crónicas o debilitantes. Eso requiere una política que contemple contratar y financiar a docentes suplentes (también denominados sustitutos o de reemplazo) para cubrir a los docentes durante los diferentes tipos de licencia.

¹⁶ Para obtener más información, véase OIT, 2012: «Career diversification and job classification» (Diversificación profesional y clasificación laboral, pp. 54-61).

¹⁷ Para obtener más información, véase «Diversified career structure and leave terms for specific groups of teachers» (Estructura de carrera diversificada y duración de las licencias para grupos específicos de docentes; OIT, 2012: 63-71); «Leave terms» (Duración de las licencias; OIT, 2012: 71-74); y «Study and professional development» (Estudio y desarrollo profesional; OIT, 2012: 75-79).

La estructura de la carrera profesional debe incluir una disposición para que el personal docente pueda solicitar un empleo a tiempo parcial durante determinadas etapas de su vida personal y profesional, con la posibilidad de regresar al trabajo a tiempo completo cuando las circunstancias hayan cambiado. Es probable que permitir que las personas trabajen a tiempo parcial o que tomen un período de licencia permita retener a los docentes que, de otro modo, se verían obligados

a renunciar o retirarse anticipadamente. Las solicitudes para licencia o de trabajo a tiempo parcial se deben considerar en función de las necesidades actuales del centro escolar o del sistema educativo y la posibilidad de contratar a suplentes para cubrir la licencia o el trabajo a tiempo parcial. Esas solicitudes se deben basar en principios y criterios claros, transparentes y equitativos.

3.5. Empleo y condiciones laborales de los docentes

Una política docente debe esforzarse por establecer un entorno laboral (de enseñanza y aprendizaje) que motive especialmente a los docentes a nivel individual y a los equipos escolares para lograr tres objetivos simultáneos que interactúan entre sí:

- producir los niveles más elevados de enseñanza profesional y satisfacción laboral;
- hacer hincapié en la enseñanza básica y en las responsabilidades de aprendizaje;
- maximizar la eficacia docente, según la medición de logros o resultados de aprendizaje.

La política sobre entornos laborales en el área de educación debe guiarse por una serie de principios:

- el trabajo de los docentes profesionales mejora en un entorno laboral favorable, en el cual:
 - los docentes pueden trabajar de forma autónoma;
 - sus responsabilidades están claramente definidas;
 - la gestión y la supervisión permiten alcanzar un equilibrio entre el respeto a la autonomía del docente y el cumplimiento de sus responsabilidades hacia los alumnos.
- los docentes ofrecerán un servicio profesional de gran calidad, basado en las políticas que ellos mismos ayudan a crear, aplicar y evaluar;
- los docentes pueden fomentar el mejor entorno para el aprendizaje de los alumnos y ayudarlos a que obtengan los mejores resultados de aprendizaje si se les ofrece el tiempo y el apoyo para que se involucren en:
 - actividades colectivas dentro del equipo escolar;
 - actividades de interacción adecuadas y regulares con los alumnos y los padres;
 - actividades de desarrollo profesional, entre otras actividades de reflexión, como parte integral de sus actividades profesionales.

De acuerdo con las normas internacionales, las políticas sobre las condiciones de trabajo del personal docente se deben

establecer en consulta o a través de la negociación con representantes de organizaciones sindicales docentes y son un elemento clave para mejorar la calidad del aprendizaje (OIT/UNESCO, 1966; OIT, 2012; OCDE, 2005; UNESCO, 2014a).

El empleo y las condiciones de trabajo tienen un fuerte impacto en la percepción del estatus de la profesión docente, en la capacidad para atraer y retener a los candidatos de gran calidad y en la motivación, moral y satisfacción profesional (véase por ejemplo, Bennell, 2004; Bennell y Akyeampong, 2007; Mulkeen, 2010; Mulkeen y Chen, 2008; VSO, 2002 y 2008; UNESCO, 2010a). Las condiciones laborales que afectan positiva o negativamente a la motivación y moral de los docentes, así como a la atracción, retención y compromiso, incluyen:

- horas de trabajo, carga laboral y equilibrio entre el trabajo y la vida familiar;
- tamaño de las clases y PAD;
- infraestructura del centro educativo;
- disponibilidad y calidad de los materiales de enseñanza y aprendizaje;
- conducta y disciplina de los estudiantes;
- violencia escolar; y
- autonomía y control.

3.5.1 Horario laboral, carga de trabajo y equilibrio entre el trabajo y la vida familiar

La Recomendación 1966 (artículos del 89 al 93) insta a que las horas de trabajo se basen en todas las dimensiones del trabajo de los docentes y en sus necesidades personales y familiares. No obstante, en muchos contextos, en los contratos de los docentes no se especifica exactamente la definición de «horario laboral».

Bien sea basada en una definición del tiempo de formación o de enseñanza, en la presencia en el centro educativo o en el trabajo o en el total de horas de trabajo previstas expresadas en días, semanas, meses o años, una política docente debe

definir las horas de trabajo esperadas de los docentes teniendo en cuenta lo siguiente:¹⁸

- el tiempo de docencia o de enseñanza como la responsabilidad central del docente, en función de la cantidad de alumnos y clases;
- el tiempo de apoyo formativo basado en la preparación de las clases, la evaluación de los alumnos y las actividades de orientación;
- el tiempo para el desarrollo profesional dentro y fuera del centro educativo, que comprende el tiempo para la reflexión personal, tutorías, enseñanza y aprendizaje colaborativo;
- responsabilidades «administrativas», como la supervisión de estudiantes, el mantenimiento de registros y otras tareas de gestión educativa;
- actividades extracurriculares, incluyendo clubes de actividades extraescolares, excursiones y proyectos;
- tiempo para interactuar con los padres o tutores;
- condiciones específicas relativas a la enseñanza y el aprendizaje en zonas rurales, remotas y desfavorecidas, incluyendo turnos dobles y clases con alumnos de distintos cursos.

Además de definir el horario de trabajo de los docentes, una de las competencias de una política docente es definir ciertos principios para la enseñanza en el aula, en particular en relación con las clases particulares, que en algunos contextos desplaza a la enseñanza en el aula (véase UNESCO, 2014a: 271-72 para un análisis sobre este asunto con ejemplos de respuestas políticas de varios países).

En los casos en que los centros educativos funcionan con varios turnos debido a que los centros o los docentes son insuficientes para la población en edad escolar, con frecuencia a los docentes se les solicita que cubran varios turnos o ellos mismos eligen hacerlo. En los casos en que los salarios de los docentes con turno único son insuficientes, esta «opción» es en realidad una necesidad. La docencia cubriendo varios turnos implica una reducción en el tiempo de formación para los alumnos y que los docentes estén cansados y menos comprometidos; amenaza la calidad de la educación y es uno de los factores que contribuyen a la baja consideración social y profesional de los docentes en muchos de los países más pobres (OIT, 2012; UNESCO, 2010a; VSO, 2008). Se alienta a los responsables de las políticas a trabajar para eliminar gradualmente la docencia en varios turnos lo antes posible; además, los docentes no deben estar obligados a cubrir varios turnos por necesidades económicas debido a salarios inaceptablemente bajos.

Una buena política docente debe permitir cargas de trabajo flexibles y ajustar el tiempo para cumplir con las metas de eficacia docente y el equilibrio entre la vida laboral y familiar.

Estas metas incluyen favorecer a los docentes de mayor o menor edad, a los hombres y mujeres con responsabilidades familiares, docentes que desean trabajar a tiempo parcial o en régimen de empleo compartido y a aquellos con problemas de salud específicos, como por ejemplo portadores de VIH o personas con discapacidad. Estas políticas se deben ajustar, en la medida de lo posible, para evitar sobrecargar la administración o gestión del personal docente. Estas deben incluir disposiciones sobre:

- jornadas de trabajo flexibles: escalonamiento de los horarios y «horarios flexibles»;
- jornadas o semanas de trabajo más cortas o comprimidas, incluyendo trabajo a tiempo parcial;
- trabajo y empleo compartido;
- ciertos tipos de trabajo por turnos;
- horarios de trabajo personalizados, sujetos al total de horas de trabajo esperadas y a las necesidades de los alumnos (OIT, 2012; OCDE, 2005).

3.5.2 Tamaño de la clase y proporciones entre alumnos y docentes (PAD)

El tamaño de la clase es un factor significativo en la carga de trabajo del docente y de su satisfacción o descontento laboral. Clases más grandes se asocian a niveles bajos de satisfacción profesional en varios países (UNESCO, 2010a).

Una política docente no solo plantea las necesidades de contratación de personal docente en función de una PAD deseable, sino que establece límites regulados o indicadores más flexibles del tamaño de una clase como una forma de medir el entorno de enseñanza y aprendizaje real. A pesar de las afirmaciones de que el tamaño de la clase no es una cuestión de las políticas relevante para el éxito del aprendizaje, existen pruebas suficientes que respaldan que la elaboración de reguladores o indicadores del tamaño de la clase fijan la eficacia del docente y las metas de aprendizaje, en especial:

- crear enfoques centrados en el alumno (los cuales se ven en peligro con clases extremadamente grandes);
- permitir que los docentes puedan prestar la máxima atención individual a sus alumnos, con los recursos necesarios para grupos pequeños o formación individualizada o grupos más grandes con la ayuda de asistentes, así como con metodologías basadas en las TIC;
- centrarse en grupos específicos de estudiantes o niveles de educación, como alumnos desfavorecidos, clases bilingües, alumnos con necesidades educativas especiales, alumnos de primera infancia y estudiantes en los primeros cursos escolares.

Las evidencias aportadas por la investigación y la experiencia en la vida real señalan la importancia de que las políticas especifiquen el tamaño de la clase según el contexto del país, especialmente en lo que respecta a:

18 Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2013; OIT, 2012; OIT/UNESCO, 1966; UNESCO, 2014a.

- asegurar la equidad en tamaños de clase entre regiones o distritos, áreas rurales y urbanas;
- proporcionar formación y apoyo a los docentes para que adapten las metodologías didácticas y se concienten de los beneficios de tener grupos más pequeños;
- proporcionar formación y apoyo para enseñar en clases extremadamente grandes, en turnos dobles o clases con alumnos de varios cursos.

Debido a sus implicaciones en los requisitos de contratación de personal docente y, por tanto, en los recursos disponibles, así como en la necesidad de mantener unos estándares de calidad en las clases de pequeño tamaño, la política sobre el tamaño de las clases debe tener en cuenta la financiación actual, futura y potencial para la educación (véase la Sección 3.6) (OIT/UNESCO, 1966; OIT, 2012; OCDE, 2005; OCDE, 2013a; OCDE, 2014a; UNESCO, 2014a; UNESCO/OREALC, 2013, Banco Mundial, 2013).

3.5.3 Infraestructura escolar

La infraestructura escolar es un factor fundamental en los resultados educativos y la satisfacción, la motivación y el estatus social del docente. Una infraestructura escolar pobre o con poco mantenimiento dificulta el aprendizaje y manda un mensaje negativo acerca del valor de los docentes y la educación (UNESCO, 2014a; VSO, 2002 y 2008). Los docentes deben tener acceso a salas para docentes o espacios reservados donde puedan realizar labores profesionales no lectivas, consultara con colegas, etc. Los empleadores de los docentes tienen el deber de preocuparse por garantizar que los edificios educativos son seguros y funcionales para un aprendizaje y enseñanza eficaces y para actividades extracurriculares. Este deber es compartido con los docentes y sus representantes. Se debe consultar a docentes y al resto del personal del centro escolar acerca del diseño y la construcción del centro.

Los centros educativos deben cumplir con la normativa sanitaria. Deben tener una fuente de agua limpia y segura e instalaciones sanitarias que sean adecuadas en términos de calidad y cantidad, entre ellas, baños separados para estudiantes y docentes de ambos sexos con instalaciones cercanas donde lavarse las manos.

Puesto que los temas de infraestructura escolar afectan inevitablemente al bienestar y el desarrollo eficaz de los estudiantes, así como de los docentes y otro personal escolar, son un tema de la política educativa global. Sin embargo, una política docente debe establecer los principios para consultar a los docentes sobre cuestiones relativas al diseño y mantenimiento del centro escolar, así como sobre un entorno laboral seguro, higiénico y funcional (véase también la Sección 3.9 sobre gestión escolar y la Sección 3.10 sobre el entorno escolar).

3.5.4 Disponibilidad y calidad de los materiales de enseñanza y aprendizaje

La disponibilidad para los docentes de materiales de instrucción suficientes y de buena calidad, y para los alumnos de herramientas y materiales educativos suficientes y de buena calidad, en especial, libros de texto, es un factor fundamental para la satisfacción y motivación de los docentes, además de los resultados educativos (UNESCO, 2014a). Es necesario realizar consultas a los docentes acerca de los tipos de materiales de enseñanza y aprendizaje que utilizarán e involucrarlos en su elección y desarrollo (OIT/UNESCO, 1966). Una política docente puede promover soluciones creativas para maximizar la eficacia lectiva, además de dar prioridad a la disponibilidad de materiales de enseñanza y aprendizaje de buena calidad. En contextos de bajos recursos, la formación docente, tanto inicial como continua, puede centrarse en ayudar a los docentes para que impartan una docencia eficaz con los recursos disponibles en el entorno local, así como en formar a los docentes para producir materiales de enseñanza y aprendizaje usando materiales locales. Cuando se espera que los docentes creen su propio material, debe reflejarse en sus horas de trabajo.

3.5.5 Conducta y disciplina de los estudiantes

La política docente debe tratar de abordar el entorno en el aula como parte de las medidas para mejorar la salud, la seguridad, la satisfacción laboral y la eficacia de los docentes y, por consiguiente, los resultados de aprendizaje. La evidencia en los países de rentas altas y medias muestra una creciente falta de disciplina y una mala conducta en aulas y centros educativos; señala el gran impacto de las cuestiones de conducta de los alumnos en la satisfacción laboral de los docentes y la percepción de su propia eficacia. La calidad de la gestión y administración escolares (Sección 3.9) es un factor crucial en la creación de mejores entornos escolares y en el aula para docentes y alumnos (OIT, 2012; OCDE, 2005; OCDE, 2014a; UNESCO/OREALC, 2013).

3.5.6 Violencia escolar

En muchos países, la docencia es una profesión de alto riesgo. En los últimos años, los ataques a centros educativos, docentes y alumnos han sido frecuentes en países como Afganistán, Colombia, Georgia, la India, Iraq, Nepal, Pakistán, Palestina, Tailandia y Zimbabwe. Los ataques a centros educativos y docentes pueden darse por diversos motivos: para impedir que se imparta educación, en especial a las niñas; para intimidar a alumnos, docentes o profesores debido a sus opiniones, actividades políticas, apoyo a los derechos humanos o participación en actividades sindicales; durante operaciones de seguridad o militares o como parte de tácticas

militares; para captar niños y adultos para que se unan a fuerzas rebeldes o armadas; o para realizar trabajos forzados o prestar servicios sexuales. Independiente de los motivos, tales ataques «suponen el uso deliberado de la fuerza de forma que alteran y desalientan la impartición o el acceso a la educación» (UNESCO, 2010c: 27-28). Esta violencia escolar tiene diversas consecuencias para los docentes, entre ellas:

- efectos físicos en los individuos, entre otros, la muerte y lesiones;
- efectos físicos o pérdida de edificios y equipos escolares, así como materiales de enseñanza y aprendizaje;
- efectos psicológicos del asesinato, las lesiones, la tortura y la desaparición de estudiantes, docentes y otro personal, entre ellos, traumas, miedo, inseguridad, desmotivación y desánimo;
- niños que tienen miedo de ir al colegio, padres temerosos de enviarlos y docentes con miedo de ir a trabajar;
- efectos negativos en la contratación y la retención de docentes;
- cierre de centros educativos;
- limitación de la contribución de la educación al desarrollo económico, político y humano;
- ataques a sindicalistas del sector educativo que restan influencia a los docentes y sus representantes en la educación, lo que, a su vez, debilita la calidad de la educación que se imparte (UNESCO, 2010c: 27-28).

Una política adecuada a cada contexto para promover el apoyo y la protección de los docentes es una de las características de una política que "promueva el respeto por los centros educativos y otras instituciones educativas como santuarios y zonas de paz para proteger el derecho a la educación" (UNESCO, 2010c: 36).

Otras formas de violencia en las escuelas, como la violencia de género hacia alumnas y docentes mujeres, así como el castigo físico, son perpetuadas por los propios docentes: la violencia de género perjudica las posibilidades de aprendizaje de las niñas y es un factor que incide en el abandono de la profesión por parte de las educadoras (UNESCO, 2014a: 266, 269). Una política docente debe incluir garantías para que los docentes sean conscientes de sus funciones y responsabilidades profesionales, y establecer sanciones para aquellos que incumplan los códigos de conducta profesional (como se detalla también en el Apartado 2.1.4). La política debe hacer referencia de manera explícita a la violencia contra los alumnos; asimismo, las sanciones deben reflejar los derechos legales y los marcos de protección de los niños y aplicarse de manera eficaz (UNESCO, 2014a: 303). En Kenia, las nuevas normas de la Comisión de Servicios Docentes, elaboradas con el apoyo de los sindicatos de docentes, incluyen cláusulas para que los docentes condenados por crímenes sexuales contra sus alumnos sean eliminados del registro docente (UNESCO, 2014a: 269-70) (véase el Cuadro 3.9).

CUADRO 3.9: BUENAS PRÁCTICAS DE KENIA PARA DESARROLLAR E IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA SOBRE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EJERCIDA POR DOCENTES

Una manera de conseguir apoyo para tomar medidas contra los docentes que violan los códigos de conducta es colaborar directamente con los sindicatos de docentes. En Kenia, el equipo de Stop Violence against Girls in School (Detener la Violencia contra las Niñas en la Escuela) colaboró con la Comisión de Servicios Docentes, el Ministerio de Educación, el Sindicato Nacional de Docentes de Kenia y el Departamento Infantil para redactar un proyecto de ley basado en una circular elaborada en 2010 por la Comisión de Servicios Docentes sobre el abuso sexual. La ley pretende reforzar los procedimientos para denunciar situaciones de abuso o violencia llevadas a cabo por docentes y para garantizar que los docentes condenados no sean simplemente transferidos a otros centros educativos. Además, la circular estipula que si no se denuncia o se intenta encubrir un incidente, habrá medidas disciplinarias. El Sindicato, que anteriormente bloqueaba las reformas, está ahora comprometido con evitar la protección de docentes declarados culpables de un delito y se ha creado una base de datos centralizada para seguir a los docentes condenados por delitos sexuales.

Fuente: UNESCO, 2014a: 270.

3.5.7 Autonomía y control

La profesionalidad docente se asocia a un conjunto de factores: educación inicial y continua de gran calidad; niveles relativamente altos de remuneración y estatus social; y cierto grado de autonomía y control en la práctica profesional de los docentes a título particular y en la profesión en su conjunto. Estos elementos interactúan entre sí: la calidad docente y la educación deben ser suficientes para permitir que la autonomía de los docentes sea eficaz. En Finlandia, los docentes tienen un nivel educativo, social y profesional alto y gozan de un alto nivel de autonomía sobre su clase y condiciones laborales, ya que «se ganaron la confianza de los padres y la sociedad en general al demostrar su capacidad para usar la discreción y juicio profesionales en la forma en que manejan sus clases y responden a los desafíos de conseguir que prácticamente todos los estudiantes se conviertan en estudiantes con éxito» (OCDE, 2011b: 11; véase también el Cuadro 2.3). Por el contrario, cuando los docentes y sus representantes carecen de influencia y control sobre sus prácticas y condiciones laborales, es más probable que se sientan desmotivados, impotentes e incapaces de lograr los mejores resultados posibles para los alumnos. A su vez, esto conduce hacia un círculo vicioso de bajo estatus social, poca motivación y moral baja, así como un rendimiento profesional y unos resultados pobres. Una política docente integral debe promover estrategias para desarrollar de forma gradual una

profesión docente de gran calidad mediante el impulso de diferentes dimensiones laborales, entre ellas una mayor autonomía, como parte de un enfoque integrado.

3.5.8 La relación laboral

La relación entre empleador y empleado se define mediante derechos y obligaciones. Una política docente debe establecer los términos de la relación laboral entre los docentes y sus empleadores. En ciertos casos, esto puede hacerse con una política por separado incluida en la legislación laboral, en cuyo caso la política docente debe estar armonizada con la misma. La política docente debe definir los derechos y responsabilidades

de los docentes, que son específicos de un país y su contexto. Estos incluyen las condiciones y procedimientos para la selección y contratación, certificación, permanencia o estabilidad laboral, evaluación/valoración y despido de los docentes. En muchos casos, también abarcan el derecho a la libertad de expresión y culto y, cuando no esté previsto en una política específica, la posibilidad de pertenecer a un sindicato y participar en negociaciones colectivas. La política también puede definir derechos y responsabilidades en cuanto a la formación, como por ejemplo qué se puede o no enseñar, libertad de cátedra, metodología, políticas de calificación, uso de los registros académicos de los estudiantes y seguridad y bienestar de los alumnos (Osborne y Russo, 2011).

3.6. Recompensa y remuneración de los docentes

Las recompensas incluyen todos los pagos monetarios y no monetarios brindados como compensación por el trabajo, generalmente, como un conjunto de distintos elementos. Además de la paga base (salario básico), las recompensas, como asignaciones específicas, complementos y una gran variedad de incentivos financieros y no financieros, incluidos pensiones y otras formas de seguridad social, derecho a licencias y acceso al DPC, pueden funcionar como instrumentos de las políticas docentes. Una política docente global debe contemplar todos estos factores relacionados con la contratación, retención, desarrollo, motivación y eficacia de los docentes, ya que forman parte de la política de recompensas para los docentes en mayor o menor medida, según las necesidades y circunstancial del país.

3.6.1 Política salarial

El salario de los docentes es un factor importante para su contratación y retención. Desde la perspectiva del mercado laboral, los sistemas educativos que pagan salarios atractivos con respecto a profesiones comparables tendrán más éxito para atraer y retener a docentes de buena calidad. Los niveles salariales y los incentivos profesionales que, en conjunto contribuyen a hacer de la docencia una carrera de alto estatus social, son cuestiones que influyen especialmente en las decisiones individuales para dedicarse a la docencia y acceder a los programas de formación docente. Una política salarial que valore la docencia en comparación con otras opciones profesionales ayuda a atraer a los mejores graduados en educación secundaria hacia la profesión docente. En los últimos diez años, la evidencia señala que el salario es un factor clave (aunque no el único) en el éxito de lo que se conoce como «sistemas educativos de alto rendimiento» (OCDE, 2005; OCDE, 2013a; Banco Mundial, 2013).

Por el contrario, si los salarios docentes no se perciben como adecuados para los niveles de educación, capacitación y

responsabilidades requeridos, o no permiten que los docentes vivan dignamente sin necesidad de buscar otros trabajos, el resultado es una pérdida de prestigio para la profesión docente, lo que afecta negativamente a las cuestiones políticas de la contratación, la motivación y la retención de docentes. Los salarios que no alcanzan ni siquiera el umbral de pobreza doméstica básica en países de rentas muy bajas tienen como resultado dificultades en la contratación de docentes, absentismo y diferentes tipos de bajo rendimiento de los docentes (UNESCO, 2014a: 254).

Para alcanzar los objetivos de las políticas, los niveles salariales de los docentes se deben establecer en relación con:

- los niveles de renta del país, que normalmente se miden con el PIB per cápita;
- los niveles de vida mínimos en países muy pobres;
- profesiones comparables: profesiones que requieren calificaciones, duración de la capacitación, conocimientos, destrezas y responsabilidades similares;
- la capacidad de ingresos o fiscal de las autoridades educativas (OIT, 2012: 148-150; UNESCO, 2010a: 2-3).

En muchos países, las políticas que contemplan las múltiples demandas de contratación, retención, motivación y efectividad se considerarán gradualmente en el marco de la agenda EPT posterior a 2015 y se someterán a discusiones sobre su rentabilidad, lo que en muchos casos implicará asumir opciones políticas difíciles y compensaciones (GPE, 2014: 152-156, para cuestiones sobre situación y salarios).

En ciertos contextos, esto significará priorizar la financiación de la educación por encima de otras demandas en cuanto a los recursos. En parte debido a su cercanía con la mucho más rica Sudáfrica, Lesoto, uno de los países más pobres del mundo, gasta el 13 % de su PIB y más del 30 % de su gasto gubernamental total en educación, para mantener los salarios

de los docentes a un nivel mucho más alto que el de muchos países comparables de África, situándose entre tres y cinco veces el PIB per cápita en 2005, pero aun así por debajo de los salarios de otros funcionarios públicos (Mulkeen, 2010; GPE, 2005: 6-7).

Muchos países de renta baja han recibido recomendaciones para limitar los salarios de los docentes según los términos de referencia establecidos por la Iniciativa Vía Rápida (IVR) de la EPT en 3,5 veces el PIB per cápita, con el fin de asegurar recursos para otras necesidades de enseñanza y aprendizaje. Estos términos de referencia han sido un factor a considerar en la contratación a gran escala de docentes (véase la Sección 3.1). Si se utilizan, se deberían ajustar en función del PIB del país, especialmente en países de rentas muy bajas con un pequeño sector formal como base económica, de lo contrario podría conducir a sueldos irracionalmente bajos, en ocasiones por debajo del umbral nacional de pobreza (UNESCO, 2010a: 16; UNESCO, 2014a: 254). Ya que estos términos de referencia no tienen en consideración necesariamente los salarios comparables de otros trabajos del sector público o privado que requieren el mismo nivel de capacitación o responsabilidades dentro de cada país, pueden ser un impedimento para la contratación y retención de docentes.

En algunos países, es posible que se necesite realizar compensaciones para los niveles salariales más altos debido a las limitaciones de los ingresos de los gobiernos. Las compensaciones más obvias se dan entre los salarios y el número de docentes, y las proporciones entre alumnos y docente (PAD) o el tamaño de las clases que resultan de los mismos. También se puede incrementar el tiempo de enseñanza o instrucción o el total de horas de trabajo requeridas para reducir el número necesario de docentes y crear más capacidad para mayores salarios. En ambos casos, debe considerarse el impacto potencial en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje antes de adoptar políticas que incrementen el tamaño de las clases o el tiempo de enseñanza, teniendo en cuenta que ambos tienen un impacto en la carga de trabajo de los docentes (Sección 3.5) y podrían disminuir la satisfacción laboral de los docentes en condiciones en el aula que sean muy exigentes (OCDE, 2013a: 191).

De hecho, algunos países de renta alta optan por pagar salarios mucho mayores a docentes mejor formados a cambio de aceptar unas PAD y tamaños de clase relativamente altos. La República de Corea, Japón y Singapur son países de renta alta con un promedio del tamaño de las clases en educación secundaria que excede los 30 estudiantes por clase y algo menos en la educación primaria, pero todavía muy por encima del promedio de la OCDE. Estos países pagan a sus docentes considerablemente más que el PIB per cápita o el promedio de salarios obtenido por profesionales con estudios superiores en puestos de trabajo comparables en el sector público o privado (OCDE, 2013a: 45; OCDE, 2014b: 411, 454).

Por otro lado, en los últimos años, Indonesia, un país de renta media, ha decidido enfatizar los aumentos salariales de los funcionarios públicos que son docentes como parte de una mayor profesionalización de la enseñanza, mientras mantienen la PAD relativamente baja, en parte debido a una captación masiva de docentes por contrato. Al igual que los docentes que son funcionarios públicos, se espera que estos docentes por contrato también se beneficien de las medidas laborales, salariales y de profesionalización (Chang *et al.*, 2014; UNESCO, 2014a).

Tendrán dificultades para lograr este tipo de compensaciones como parte de su política docente aquellos países que ya tienen una PAD elevada y clases de gran tamaño, sobre todo en las escuelas primarias, a la vez que luchan por lograr la EPU y la EPT, al tiempo que se enfrentan a una escasez de docentes a gran escala. La alternativa a la captación masiva de docentes por contrato con salarios bajos y manteniendo los salarios a un nivel suficiente como para atraer y retener a buenos docentes podría expandirse y diversificar las fuentes de financiación para la educación. Muchos de los países con salarios bajos y dificultades para la contratación y la retención de docentes tienen niveles relativamente bajos de financiación para la educación como un porcentaje del PIB o PNB. Solo 41 países en el mundo destinan al menos un 6 % de su PIB a la educación, que es el objetivo recomendado para lograr la EPT. A pesar de los aumentos significativos en el total del grupo de renta baja desde el año 2000, 25 de estos países dedican menos del 3 % de su PIB a la educación y en algunos el porcentaje incluso disminuye. Un aumento importante en aquellos países que todavía no han alcanzado el objetivo del 6 % permitiría que se dedicara a la educación una parte más significativa del presupuesto, lo que proporcionaría más fondos para contratar y pagar salarios razonables a los docentes necesarios para cubrir la escasez (UNESCO, 2014a: 24, 110-113).

Para los países que dependen de la ayuda internacional para una parte importante de su financiación educativa resulta difícil tener opciones en política. Con el fin de complementar los compromisos de los gobiernos nacionales para establecer como prioridad la financiación educativa, incluidos los salarios de los docentes, se necesitan compromisos de financiación a largo plazo por parte de donantes internacionales. También es necesario un diálogo sobre las políticas y coherencia entre todas las partes involucradas y quienes financian la educación. A pesar de los principios de efectividad de la ayuda, que promueve la armonización de los mecanismos de financiación con las metas estratégicas del sector educativo, los donantes prefieren ofrecer su apoyo a proyectos antes que a los presupuestos debido a la ausencia de marcos presupuestarios fiables a medio plazo y el temor a malas gestiones financieras (Steiner-Khamsi, *et al.*, 2008: 43, 46; OCDE 2005/2008). La combinación de una reticencia a respaldar costes recurrentes (como los salarios docentes) junto con los recortes en la ayuda a la educación de los últimos años, implica que deben encontrarse nuevas fuentes de financiación, al mismo tiempo

que se ejerce presión sobre los grandes donantes para que respeten los compromisos previos (UNESCO, 2014a: 127-133).

Se han propuesto varias vías para «crear un espacio fiscal» a fin de aumentar los recursos disponibles destinados a financiar los salarios de los docentes. Estas comprenden:¹⁹

- el aumento de ingresos a través de una mejor recaudación de impuestos, reduciendo las exoneraciones y la evasión fiscales;
- la diversificación de la base fiscal para incluir a grandes corporaciones, a pequeñas y medianas empresas y al sector informal;
- la modificación de las prioridades en el gasto presupuestario gubernamental, centrándose en la educación y alejándose de líneas presupuestarias relativamente no productivas como el gasto militar;
- la relajación de prácticas restrictivas internacionales sobre préstamos gubernamentales responsables;
- la alineación de las políticas de ayuda de donantes para la estabilidad macroeconómica con gastos educativos recurrentes como los salarios de los docentes.

3.6.2 Escalas salariales docentes²⁰

Muchos países utilizan una escala salarial única, con clases o bandas basadas en calificaciones académicas y un progreso salarial gradual dentro de estas bandas en base a la antigüedad o los años de servicio. Los niveles de destrezas o rendimiento, basados en estándares definidos en los marcos de competencia, se utilizan cada vez más como base para incrementos salariales (véase la sección 3.7). En general, dentro de estas escalas salariales, los incrementos salariales regulares se basan en los años de experiencia, mientras que los incrementos más grandes están asociados con los movimientos ascendentes en los niveles de destreza definidos por la estructura profesional, por ejemplo, desde docentes recién titulados a profesionales certificados, pasando por docentes especialistas y docentes expertos (o los términos que se considere utilizar en una estructura profesional concreta, como se describe en la Sección 3.4).

En muchos países, no es posible realizar cambios en la escala salarial de los docentes del cuerpo de funcionarios sin extenderlos a todos los empleados públicos.

3.6.3 Otros incentivos financieros²¹

Además del sueldo base o salario básico, que puede incluir previsiones de pensión por jubilación y seguridad social (entre otras, atención médica y prestaciones por enfermedad, prestaciones por lesiones e invalidez laboral, y prestaciones por jubilación y a familiares supérstites), otros incentivos financieros que forman parte de los paquetes de recompensa de los docentes incluyen asignaciones por responsabilidades particulares, incentivos para atraer docentes a escuelas poco elegidas, prestaciones familiares, el suministro de vivienda o subsidios para ella, subsidios para transporte y contribuciones financieras para formación adicional y DPC.

Como se ha expuesto, los incentivos financieros se pueden utilizar para atraer a los docentes a trabajar en escuelas para las que es difícil encontrar personal, como las ubicadas en áreas rurales remotas o áreas desfavorecidas. Estos incentivos pueden incluir asignaciones por condiciones laborales difíciles, prestaciones de vivienda o la provisión de viviendas de buena calidad, subsidios para cubrir los costes de transporte y mudanza, y ya sean becas para la formación docente a cambio del compromiso de trabajar en escuelas para las que es difícil encontrar personal o becas para estudiar con el fin de obtener calificaciones de nivel superior una vez a cargo de un puesto.

3.6.4 Otros incentivos no financieros²²

Los incentivos no financieros incluyen diversas previsiones de licencia (entre ellas, licencias por estudio), oportunidades de ascenso mejoradas, acceso a diferentes tipos de DPC, la provisión de teléfonos inteligentes, lectores digitales u ordenadores portátiles con conexión a Internet para el DPC, así como vivienda.

Los incentivos financieros y no financieros deben formar parte de una estrategia integral (que tenga en cuenta el progreso profesional) para atraer a los docentes a trabajar en escuelas para las cuales es difícil encontrar personal.

3.6.5 Sueldos basados en el rendimiento

Algunos países o sistemas educativos relacionan las recompensas docentes con el rendimiento, en forma de salario o bonificaciones adicionales (en el pasado y en algunos países, se conoce como «paga por méritos»). Tales planes pueden estar dirigidos a atraer y retener a docentes de gran calidad, así como alentar la motivación y el esfuerzo para mejorar los resultados de aprendizaje. Debido a que no

19 Action Aid, 2007; UNESCO, 2014a. Para obtener más información, véase «Remuneration, incentives and benefits» (Remuneración, incentivos y prestaciones; UNESCO, 2010a: 90–100); «Cost of achieving UPE — domestic/external funding sources for teachers» (El coste de alcanzar la EPU: fuentes de financiación locales y externas para docentes"; UNESCO, 2010a: 105-107).

20 Para obtener más información y un análisis más detallado de las escalas salariales, incluido un ejemplo, véase «Salary criteria and scales» (Criterios y escalas salariales; OIT, 2012: 153–162); «Salary scales» (Escalas salariales; UNESCO 2010a: 100-103).

21 Para obtener más información, véase «Material incentives/bonuses for rural and disadvantaged areas» (Incentivos materiales y bonificaciones para áreas rurales y desfavorecidas; OIT, 2012: 172-173) y «Module 6: Social security» (Módulo 6: seguridad social; OIT, 2012; 181-197).

22 Para obtener más información, véase «Non-material incentives for rural and disadvantaged areas» (Incentivos no materiales para áreas rurales y desfavorecidas; OIT, 2012: 197-74).

existe una base de evidencia concluyente (OCDE, 2012), los encargados de elaborar las políticas prefieren considerar con cuidado los argumentos a favor y en contra de las estrategias basadas en el rendimiento, la experiencias de los sistemas donde se han implementado, así como sus objetivos y diseño, antes de incorporarlas en una política docente.

Los argumentos a favor ofrecen evidencias de que los sueldos basados en el rendimiento han resultado eficaces para mejorar el rendimiento de los docentes y los alumnos. El Banco Mundial (2013: 34-35) cita varios estudios en países de rentas bajas y medias para apoyar este hallazgo; véase también OCDE (2012: 1, 4). Unir directamente la compensación a la asistencia del docente y a los resultados del alumno se percibe como un factor que reduce el absentismo docente y mejorar la motivación y el esfuerzo en la instrucción, siendo vistos ambos indicadores como importantes contribuciones al proceso de aprendizaje. La medición de este progreso casi siempre se realiza a partir de los resultados de pruebas estandarizadas que aparecen en investigaciones de los defensores de esta postura. Otras posturas sugieren que los incentivos basados en el rendimiento refuerzan los valores del trabajo en equipo cuando se aplican en el contexto de programas centrados en el centro educativo. En los casos basados en la evaluación del docente, la motivación se refuerza mediante recompensas, combinando así recompensas profesionales (satisfacción con el progreso de los alumnos) con recompensas financieras (mayores ingresos). Estos argumentos y las evidencias a las que se remiten asocian firmemente los incentivos de sueldo basado en el rendimiento con objetivos educativos clave.

Los argumentos en contra de estas estrategias ofrecen investigaciones que indican que existe poca evidencia de mejoras en la educación o el aprendizaje del sueldo relacionado con el rendimiento (La OIT, 2012: 166-168 cita estudios y estudios de casos de diversos países, en su mayoría de rentas altas; véase también OCDE, 2012: 1, 4). Los opositores sostienen que existen muchas más pruebas de impactos negativos, tales como reforzar la disparidad entre escuelas, lo cual hace menos competitivas a las escuelas con desventajas para atraer a los docentes que necesitan. Los docentes que trabajan en estos planes tienen una tendencia a «enseñar para los exámenes», para asegurarse de que los alumnos tengan buenas calificaciones en los exámenes estandarizados, lo cual reduce las destrezas y los conocimientos adquiridos por los alumnos. Es posible que las estrategias de sueldo basado en el rendimiento no puedan explicar algunos factores que influyen en el aprendizaje sobre los cuales los docentes no tienen control (como pobreza, lenguaje, compromiso parental y el impacto de docentes anteriores). Por otro lado, los planes basados en la fijación de objetivos y la gestión de resultados son complejos, ya que requieren niveles de tiempo, destrezas y capacitación que pueden abrumar a los directores de los centros educativos. Cuando se basan únicamente en las recompensas individuales, los sueldos basados en el rendimiento socavan el trabajo en equipo considerado como un factor fundamental en el progreso del aprendizaje y en los buenos centros educativos, además de debilitar la motivación individual de los docentes

cuando un plan se percibe como injusto. Estos argumentos se basan en la evidencia de que los incentivos de sueldo basado en el rendimiento funcionan básicamente en contra de los objetivos educativos fundamentales.

La evidencia de los últimos años sugiere que, si se utilizaran incentivos relacionados con el rendimiento más a menudo, la manera de aplicarlos influiría significativamente en la consecución de los objetivos. Los factores clave a considerar incluyen los métodos de evaluación de los docentes como base para las recompensas, el tamaño de los incentivos y su sostenibilidad financiera a lo largo del tiempo, la estrecha conexión entre la conducta y las recompensas esperadas y el nivel de éstas, tanto a nivel individual como en comparación con el grupo o la escuela en su conjunto (véase Harris, 2007; Ingvarson *et al.*, 2007; Banco Mundial, 2013, donde se citan diversos estudios). También cumple una función importante el sistema salarial general. Como ejemplo, los países de renta media y alta miembros de la OCDE utilizan una variedad de planes de recompensas diferentes para el rendimiento docente sobresaliente, entre ellos, la posición en la escala salarial de base, pagos complementarios y pagos progresivos (escalonados o graduales). En general, el rendimiento de los estudiantes es mejor cuando los sistemas de sueldo basado en el rendimiento se aplican en países con salarios docentes comparativamente bajos (menos del 15 % por sobre el PIB per cápita) y más bajo en países con docentes relativamente bien pagados (más del 15 % sobre el PIB per cápita) (OCDE, 2012: 2-3).

Las políticas de gestión de los recursos humanos sugieren que un plan de sueldo basado en el rendimiento en una política docente debe responder a las siguientes cuestiones:

- ¿el rendimiento de quién se está evaluando: docentes individuales, un equipo o grupo de docentes o todos los empleados de un centro educativo?
- ¿cómo se debe medir y evaluar el rendimiento: por logros finales (por ejemplo, alcanzar las metas de aprendizaje de un individuo o grupo) o por logros iniciales (destrezas, conocimiento y comportamiento docente)?
- ¿cómo se debe recompensar el rendimiento: por evaluación del rendimiento individual o grupal, en base al juicio de quién y con qué criterios? (Kessler, 2005).

Los principios administrativos a respetar para garantizar que una paga por rendimiento tenga éxito incluyen la equidad y transparencia en su aplicación, criterios diversos y relevantes, buena comunicación, una amplia comprensión del sistema por parte de los docentes y apoyo profesional para los docentes cuyo rendimiento no alcance los estándares, hasta que tal apoyo ya no resulte útil (véase también la Sección 3.9).

En resumen, aunque las necesidades de aprendizaje y enseñanza, la capacidad de gestión y los recursos disponibles sugieren que el sueldo basado en el rendimiento podría ser útil y factible, los responsables de las políticas podrían tener interés en considerar las siguientes cuestiones (OIT, 2012: 166, donde se citan a distintos especialistas en sueldos):

- Los indicadores del rendimiento: ¿se limitan a indicadores muy estrictos y cuantificables de los logros de los alumnos por medio de exámenes estandarizados en las materias centrales, o incluyen un abanico más amplio de objetivos de aprendizaje, tales como la creatividad o la capacidad de razonar y resolver problemas?
- Progreso de las mediciones: ¿el éxito será determinado por exámenes estandarizados o un abanico más amplio de mediciones, tales como los perfiles de aprendizaje de los alumnos y resultados de evaluaciones docentes (a través de pares, supervisores educativos o asesores externos)? ¿Las mediciones se basarán en el progreso interanual, en comparación con unos términos de referencia deseados o en una definición con de valor añadido? ¿Qué ponderación se deberá dar a las contribuciones del personal de apoyo docente en el logro de mejoras en el aprendizaje? ¿Los datos utilizados son suficientes y fiables, sobre todo a lo largo del tiempo, como base de las decisiones en cuanto a las recompensas?
- Ajuste por factores externos: ¿los instrumentos de medición han tenido en consideración los factores externos al centro educativo, como los alumnos pobres o desfavorecidos, el papel de los padres y las diferencias de financiación entre los centros escolares o sistemas educativos?
- Elegibilidad y financiación: ¿serán elegibles todos los docentes y miembros del personal? ¿El plan se centrará en el rendimiento individual, en el de todo el centro educativo o en ambos? ¿Qué valor tendrá la recompensa en relación con otras remuneraciones? ¿Los fondos para las recompensas son sostenibles en el tiempo?

Una consideración final para la elaboración de cualquier política docente consiste en que se puede mejorar la aceptación y cooperación para asegurar el éxito de un plan de sueldos basados en el rendimiento si en su diseño y aplicación se implica a los mismos docentes y a los sindicatos o asociaciones que los representan a través del diálogo social (OIT/UNESCO, 1966: art. 124). Muchas estrategias, si no todas, fracasan si se opta por ignorar este principio.

3.7. Estándares docentes

En un esfuerzo por comprender y definir qué es lo que caracteriza a un buen docente y por promover la competencia y la profesionalidad docentes, de acuerdo con el objetivo general de mejorar la calidad de la educación y los resultados de los alumnos, un número creciente de países está planteando estándares profesionales para los docentes (en adelante, estándares). Aunque existen diferentes definiciones de «estándares», en esta Guía los estándares se definen como las expectativas acerca de los conocimientos, las competencias y las características de los docentes, así como el nivel deseado de rendimiento (estándares de rendimiento). En general, se reconoce que los estándares deben describir de manera clara y concisa lo que constituye una buena enseñanza en un contexto en particular, y lo que los docentes necesitan saber y ser capaces de hacer para implementar esa buena enseñanza.

Establecer estándares para los docentes puede servir para múltiples propósitos:

- promover una visión compartida, así como un objetivo y un idioma comunes con respecto a la calidad de la enseñanza entre los docentes, otros profesionales de la educación y el público;

- brindar un marco para orientar el aprendizaje y el desarrollo profesional de los docentes;
- establecer un marco profesional claro y justo de responsabilidad profesional;
- brindar un marco para mejorar la consistencia y la coherencia de las políticas docentes (entre ellas, educación, selección, ascenso, recompensa y desarrollo de los docentes);
- contribuir a la profesionalización y a la mejora del estatus profesional de la docencia.

3.7.1 Estructura y contenido de los estándares

La mayoría de los documentos actuales sobre los estándares son genéricos, en el sentido de que son comunes para los docentes de la mayoría de niveles y materias, con algunas notables excepciones como Chile, donde se han elaborado estándares específicos para docentes de enseñanza primaria y docentes especialistas de escuelas secundarias (Ingvarson, 2012). Algunos marcos de estándares definen de dos a

cuatro niveles diferentes de objetivos con respecto a las competencias centrales y las etapas de la profesión docente. Estos niveles incluyen estándares para el registro provisional (docentes de universidad, de nivel inicial, emergentes y principiantes), registro completo (docentes competentes), docentes expertos (con experiencia, avanzados) y docentes líderes (distinguidos).

Los marcos de estándares generalmente tienen varios niveles, de enunciados generales a específicos (véase la Tabla 3.1). Sin embargo, no todos los marcos de estándares contienen todos los niveles y también pueden variar en cuestión de detalles.

TABLA 3.1: NIVELES DE ENUNCIADOS DENTRO DE LOS MARCOS DE ESTÁNDARES

Nivel 1: principios	Orientar la visión de un aprendizaje y trabajo docente de calidad
Nivel 2: áreas	Categorías de organización para los estándares docentes
Nivel 3: estándares	Descripciones sobre lo que los docentes deben saber y ser capaces de hacer en cada área
Nivel 4: explicaciones detalladas	Explicación acerca del significado de los estándares para campos de enseñanza particulares

Fuente: Ingvarson, 2012, p.11 (reproducido con autorización).

Nivel 1: principios

Muchos documentos sobre estándares contienen declaraciones de la visión que describe una buena enseñanza en el contexto. Por ejemplo, el Model Core Teaching Standards del InTASC de EE. UU. describe «una nueva visión de la enseñanza para la mejora de los logros estudiantiles» (Consejo de Funcionarios Jefes de Escuelas Estatales, 2011).

Nivel 2: áreas

Muchos de los marcos de diferentes países organizan los estándares en diferentes áreas, como se observa en la Tabla 3.2.

TABLA 3.2: ÁREAS DE LOS ESTÁNDARES

País	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4
Australia	Conocimiento profesional	Práctica profesional	Compromiso profesional	-
Escocia (RU)	Valores profesionales y compromiso personal	Conocimiento y comprensión profesionales	Habilidades y capacidades profesionales	-
Singapur	Práctica profesional	Liderazgo y administración	Eficacia personal	-
InTASC (EE. UU.)	Estudiante y aprendizaje	Conocimiento de los contenidos	Práctica didáctica	Responsabilidad profesional
Quebec (Canadá)	Fundamentos	Acción pedagógica	Contexto social y educativo	Identidad profesional
Marco para la enseñanza de Danielson ²³	Planificación y preparación	Entorno del aula	Instrucción	Responsabilidades profesionales

Fuente: elaborado por los autores

23 El marco para la enseñanza de Danielson ha tenido influencia en varios sistemas de evaluación docente alrededor del mundo (OCDE, 2013b).

Nivel 3: estándares

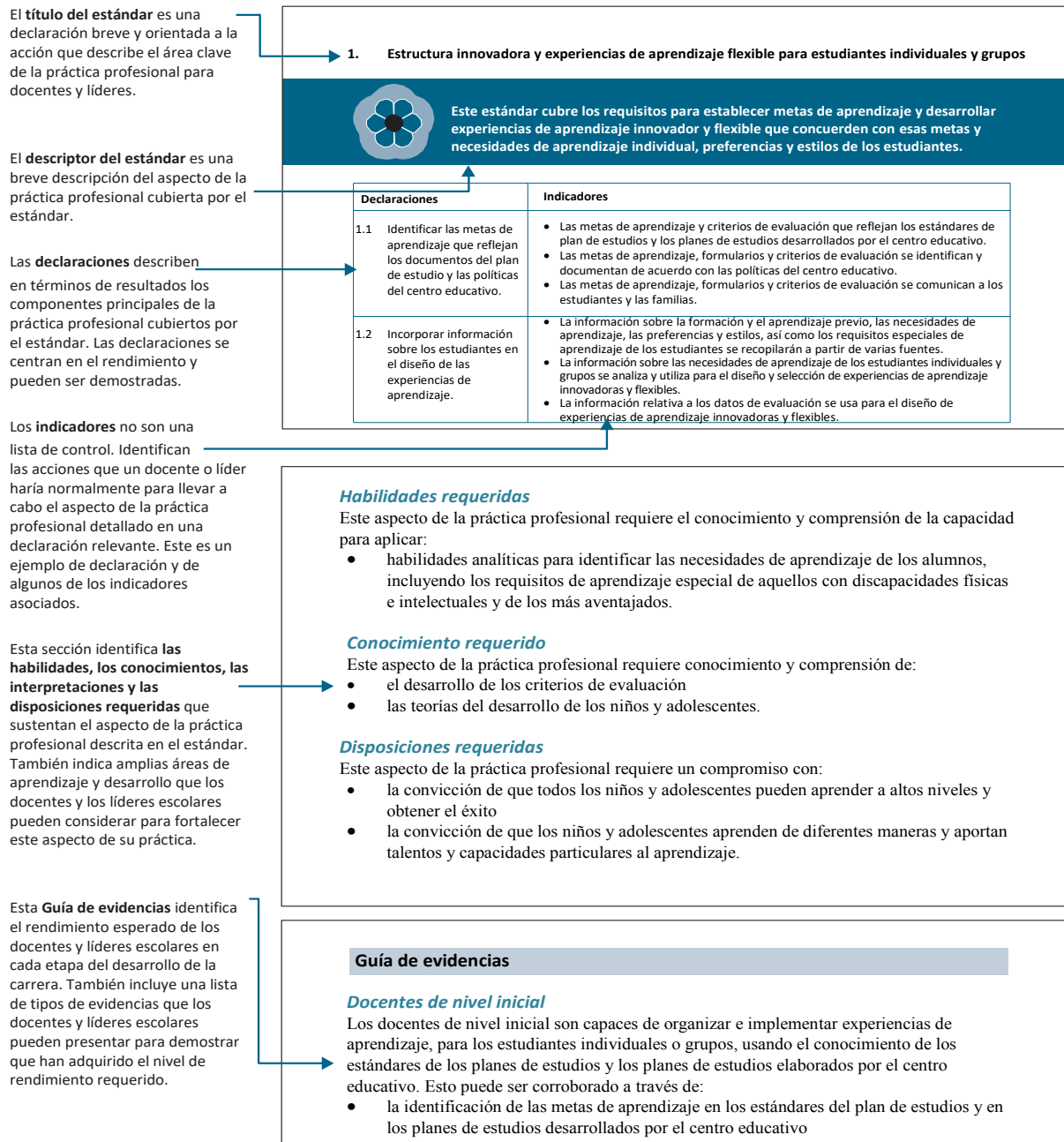
En general, los estándares se expresan ya sea en enunciados claros y concisos o en conjuntos de títulos cortos acompañados de sus descripciones. Habitualmente hacen referencia a todas las dimensiones clave del conocimiento y la práctica docentes valoradas por un sistema educativo. La mayoría de los marcos de estándares contienen elementos similares, tales como un sólido conocimiento de la asignatura, habilidades pedagógicas, conocimiento sobre los alumnos, habilidades para planificar las clases, evaluación del aprendizaje de los alumnos, gestión del entorno de aprendizaje y capacidad para continuar evolucionando.

Nivel 4: explicación detallada

Para poder convertir un estándar en rendimientos observables, los enunciados generales se deben desarrollar más en profundidad para que sean lo suficientemente específicos como para ser puestos en práctica. El marco de estándares de Qatar proporciona una ilustración clara de los estándares y el nivel de explicación o desarrollo (Figura 3.1).

FIGURA 3.1: EL MARCO DE ESTÁNDARES DE QATAR

Los estándares se presentan en un formato común. Cada estándar comprende los elementos mostrados a continuación.



Fuente: reproducido con autorización del Instituto de Educación, 2007 (<http://www.sec.gov.qa/En/SECInstitutes/EducationInstitute/Offices/Documents/NPSTSLE.pdf>)

3.7.2 Uso de los estándares

Algunos países pueden desarrollar estándares para un propósito específico, mientras que otros pueden utilizarlos como un marco para múltiples propósitos. Por ejemplo, los Estándares profesionales nacionales para docentes de Australia describen competencias fundamentales junto con niveles de rendimiento establecidos para cuatro etapas distintas de la carrera profesional: graduado, competente, experto y líder (AITSL, 2014)

En algunos contextos, los estándares se utilizan para estimular el aprendizaje profesional de los docentes y mejorar la calidad de la enseñanza. En esos casos, las autoridades educativas deben considerar seriamente cómo motivar y apoyar a los docentes para que cumplan con los estándares. Es probable que añadir responsabilidades adicionales a los docentes, ya de por sí saturados, sin ninguna clase de apoyo, no tenga ningún efecto, o posiblemente sea perjudicial.

Unos estándares bien definidos pueden proporcionar un marco sistemático y útil para el desarrollo docente, entre otros, el DPC, tutorías para docentes que necesiten asistencia adicional, una evaluación formativa que proporcione comentarios a los docentes,²⁴ autoevaluación diagnóstica y herramientas de autoaprendizaje. El sitio web del AITSL proporciona una amplia gama de herramientas y recursos para apoyar el aprendizaje profesional de los docentes.

Los países que establezcan estándares para docentes noveles deben garantizar que la educación previa al servicio y los parámetros de los cursos de iniciación sean adecuados. Esto podría requerir que se revise el currículo de los cursos de preparación de docentes. Si un país cuenta con un sistema de acreditación para las instituciones o los programas de formación docente u otras regulaciones, los criterios de evaluación deben coincidir con los estándares. Los estándares también pueden proporcionar un punto de referencia a fin de establecer criterios para la selección de aquellos que accedan a los programas de preparación docente.

Los estándares para las evaluaciones basadas en el rendimiento también se pueden usar para fines de gestión y responsabilidad.²⁵ Este tipo de evaluaciones responsabiliza a los docentes de su rendimiento y requiere herramientas de evaluación bien diseñadas, válidas y comparables, así como de asesores capacitados para garantizar la imparcialidad de los criterios.

3.7.3 Estándares para los directores

Además de los estándares para docentes, algunos países han desarrollado estándares para los directores. Los propósitos

clave para establecer dichos estándares son: 1) especificar la función de los directores; 2) orientar el desarrollo profesional; 3) definir los criterios para la evaluación y 4) orientar la selección de directores (CEPPE, 2013).

Aunque los estándares varían considerablemente su estructura, los estándares para los directores se diseñan de manera similar a los de los docentes, tal y como se ha explicado anteriormente.

3.7.4 Condiciones clave para la implementación exitosa

Vínculo explícito con los objetivos de aprendizaje de los alumnos

Principalmente, los estándares para docentes y directores deben estar alineados con los objetivos de aprendizaje de los alumnos del sistema educativo, ya que el máximo propósito de un marco de estándares es mejorar la calidad de las oportunidades de aprendizaje para los alumnos en los centros educativos (OCDE, 2005).

Alineación de los marcos de estándares con una estrategia integral para mejorar la enseñanza

Es crucial contar con políticas coherentes y sistemas que apoyen continuamente la mejora docente en todas las etapas de la profesión. Sin una estrategia bien articulada, las políticas docentes en los diferentes ámbitos pueden estar conectadas de forma deficiente, fragmentadas o ser incoherentes, lo que debilita la mejora eficaz de la profesión docente. Darling-Hammond (2012b) sugiere varios elementos clave para un enfoque sistemático:

- estándares básicos de enseñanza que estén relacionados con el aprendizaje significativo de los alumnos;
- evaluaciones de rendimiento basadas en estos estándares que orienten las funciones de las autoridades, tales como la preparación y obtención de licencias de docentes;
- diversas evaluaciones de la práctica en el puesto de trabajo alineadas con los mismos estándares;
- estructuras de apoyo para garantizar esos mecanismos, entre otras, evaluadores capacitados y tutorías para los docentes;
- oportunidades de aprendizaje profesional alineadas que apoyen a los docentes.

En los sistemas eficaces, los marcos de estándares deben ser parte integral de una estrategia holística para mejorar la calidad docente.

24 Para obtener más información, véase «Teacher evaluation, assessment and feedback» (Evaluación, valoración y observaciones de los docentes; OIT, 2012: 89-97).

25 Para obtener más información, véase «Teacher evaluation, assessment and feedback» (Evaluación, valoración y observaciones de los docentes; OIT, 2012: 89-97).

Apropiación por parte de los docentes y amplio consenso

La participación y/o el liderazgo de los docentes son esenciales en el establecimiento de los estándares. En última instancia, los docentes son los responsables de aplicar los estándares en su práctica y de invertir en su propio desarrollo profesional alineado con dichos estándares (Asia Society, 2013; Hayes, 2006; OCDE, 2013b). Así como muchos organismos profesionales en otras profesiones, tales como la medicina, la ingeniería y el derecho, asumen la responsabilidad de definir y mantener altos estándares, los consejos de enseñanza deben proporcionar un espacio para el establecimiento de estándares y garantías de calidad orientados por la profesión.

Evaluación y revisión de los estándares

Los estándares requieren una evaluación e investigación continuas. Algunas cuestiones comunes son si los estándares identifican o no a los buenos docentes y si son aplicables en los distintos niveles (Darling-Hammond, 2001). El conjunto creciente de conocimientos y experiencia sobre los docentes y la enseñanza y el cambio de roles de los docentes en diferentes contextos sugiere una necesidad de mantener los estándares bajo constante revisión.

Los peligros del «gerencialismo»

Las autoridades educativas deben permanecer alerta ante el uso de los estándares como una herramienta para reducir y limitar la profesión docente a aquello que puede ser auditado y

medido. Los estándares no deben abogar en contra del uso de diversos enfoques, simplificar las complejidades de la práctica o ignorar las profundas dimensiones sociales y contextuales de la enseñanza (Darling-Hammond, 2001). Cuando los estándares se usan como medidas «gerencialistas» verticales, en lugar de como instrumentos profesionales, pueden limitar la práctica docente y generar un cumplimiento superficial en lugar de cambios pedagógicos significativos.

Equilibrio entre los principios rectores comunes y la autonomía local

La implementación de estándares y sistemas de evaluación nacionales debe encajar dentro del contexto específico de gestión nacional. En países donde los sistemas educativos descentralizados permiten mayor autonomía a centros escolares y docentes individuales, introducir estándares nacionales y sistemas de evaluación basados en los estándares puede resultar contraproducente. Por ejemplo, Finlandia no cuenta con estándares nacionales o sistemas de evaluación docente. En cambio, se considera a los directores líderes en la gestión de la calidad; los docentes y los directores tienen «conversaciones de desarrollo» anuales y la mayoría de los docentes tienen planes de desarrollo individual que están alineados con el plan de desarrollo escolar. Algunos países cuentan con estándares nacionales, pero incorporan una flexibilidad considerable en las etapas de implementación. Cada país debe considerar cuál es el mejor equilibrio entre unos principios rectores comunes y una flexibilidad local que se ajusta al contexto nacional, garantizando la coherencia y la responsabilidad (OCDE, 2013b).

3.8. Responsabilidad docente

3.8.1 Responsabilidad, rendimiento y calidad

El principio de que los docentes son responsables de su rendimiento y la calidad de su enseñanza es clave para garantizar un alto estatus de la profesión docente y para mejorar la enseñanza. Un principio recíproco es que los sistemas educativos deben estar al servicio de los docentes, brindándoles apoyo eficaz y condiciones laborales aceptables. Esto es importante, ya que los docentes no tienen control sobre muchos de los factores que afectan su propio rendimiento y el de sus alumnos. Aunque que una política docente debe hacer hincapié en la responsabilidad, a la vez debe formar parte de una política más general para mejorar la enseñanza y la educación. Es esencial que la exigencia pública y política de una responsabilidad docente no se traduzca en culpar a los docentes de todos los problemas de un sistema educativo.

3.8.2 Evaluación y valoración del rendimiento²⁶

Realizar valoraciones periódicas de los docentes, así como de todos los empleados, es una buena práctica para evaluar su rendimiento y fundamentar su desarrollo profesional. Las valoraciones también se pueden utilizar para medir el progreso individual de los docentes con respecto a su plan de desarrollo profesional: de hecho, las valoraciones y los comentarios deben estar estrechamente unidos al DPC. Como se ha señalado anteriormente, es probable que las valoraciones o evaluaciones del rendimiento estén basadas en los marcos de estándares. La valoración de los docentes

²⁶ Para obtener más información, véase «Teacher evaluation, assessment and feedback» (Evaluación, valoración y observaciones de los docentes; OIT, 2012: 89-97).

debe ser formativa, centrarse en la mejora de la práctica profesional, estar vinculada con una evaluación, estrategias y metas a nivel escolar y estar basada en criterios integrales, como aspectos específicos del contexto escolar.

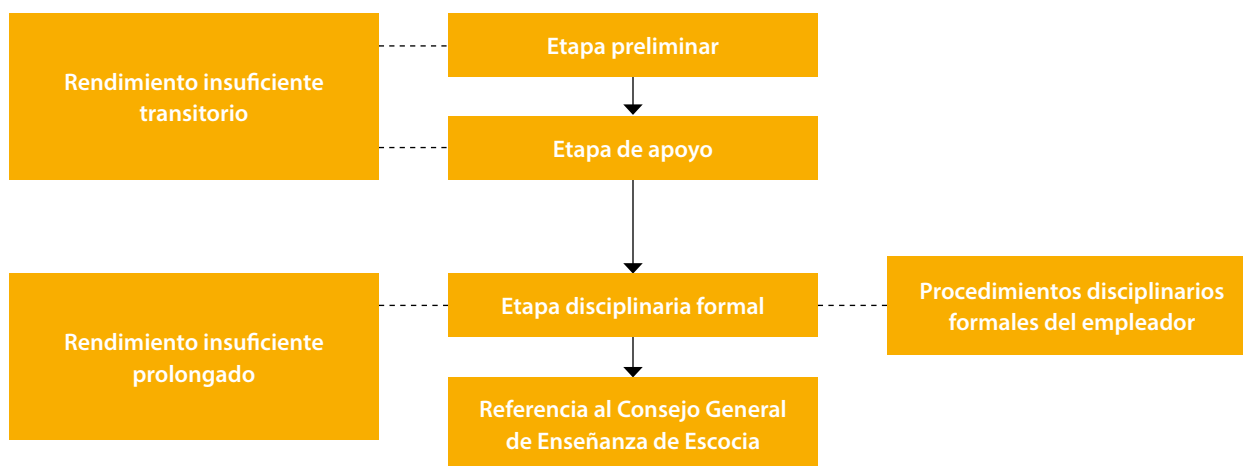
Los objetivos de las valoraciones deben ser claros y estar al alcance de todas las personas involucradas, en particular, deben ser transparentes, equitativas y justas, y deben equilibrar la necesidad de mejora con unos comentarios positivos. Más aún, debe quedar claro si la valoración está siendo utilizada para la responsabilidad o la mejora, o posiblemente para ambas. Sin embargo, existen riesgos al combinar las dos funciones, ya que esto puede llevar a los docentes a esconder sus debilidades en lugar de utilizar la valoración como una oportunidad de discutir estrategias para superarlas.

La evaluación y valoración del rendimiento están ligadas a la evaluación del docente con un rendimiento bajo o deficiente. Para los rendimientos deficientes relacionados con la

formación curricular son aplicables los mismos principios que tienen que ver con la evaluación del rendimiento, es decir, imparcialidad y transparencia. No obstante, la ruta legal para la evaluación del rendimiento debe utilizarse como último recurso. Unas buenas medidas de evaluación del rendimiento, cimentadas en una cultura de mejora continua y práctica reflexiva, deben identificar las debilidades en la enseñanza en una etapa temprana y establecer medidas para la mejora. Solo cuando estas medidas fallen, se deben llevar a cabo procedimientos más formales para apartar a docentes cuyo rendimiento sea insuficiente.

El Consejo de Enseñanza General del Marco de Escocia (2012), que incluye apoyo para los docentes con un rendimiento insuficiente como un componente clave de una estrategia de mejora, proporciona un resumen útil para abordar el rendimiento insuficiente.

FIGURE 3.2: ABORDAR EL RENDIMIENTO DOCENTE INSUFICIENTE



Fuente: reproducido con autorización del Consejo General de Enseñanza, Escocia, 2012 (<http://www.gtcs.org.uk/web/FILES/teacher-regulation/framework-on-teacher-competence.pdf>).

3.8.3 Evaluación del rendimiento e incentivos

Como se analizó en la Sección 3.7.5, la evaluación del rendimiento puede estar vinculada a los incentivos, ya sean recompensas económicas o de otro tipo, tales como el acceso al desarrollo profesional o la ausencia para estudiar. Si la evaluación del rendimiento está relacionada con los incentivos, el criterio para administrarlos debe ser equitativo, transparente y fiable, y los individuos responsables de su aplicación deben estar bien capacitados y ser capaces de utilizarlos de manera congruente e imparcial. Las evaluaciones del rendimiento mal administradas o injustas, basadas en criterios subjetivos, el paternalismo o el favoritismo, pueden ser una importante fuente de desmotivación. Los docentes

cuyo rendimiento no alcance los estándares deben recibir comentarios claros y constructivos que expliquen qué aspectos de su rendimiento deben mejorar y de qué manera, además de ofrecerles apoyo para lograrlo.

3.8.4 Garantizar la calidad²⁷

La supervisión y evaluación periódicas de la enseñanza por parte de colegas calificados y que ofrezcan respaldo puede ayudar a los docentes en el uso de métodos y prácticas adecuados y en la promoción de su desarrollo profesional, contribuyendo a la calidad general de la educación. La evaluación docente debe

²⁷ Para obtener más información, véase «Teacher evaluation, assessment and feedback» (Evaluación, valoración y observaciones de los docentes; OIT, 2012: 89-97).

incluir docentes de apoyo que identifiquen si los alumnos están alcanzando los resultados de aprendizaje deseados y que implementen medidas de resolución apropiadas cuando sea necesario. En muchos países, las evaluaciones docentes son realizadas por inspectores, miembros de organismos de inspección especializados, que son parte de las autoridades educativas regionales o se encuentran bajo los auspicios de los ministerios o departamentos nacionales de educación. Debido a que los docentes pueden temer a estos inspectores externos y desconfiar de ellos, sus visitas pueden interrumpir las rutinas escolares y ser una gran fuente de ansiedad y estrés. En los lugares donde se utilicen los organismos externos de inspectores, estos deben seleccionarse de acuerdo a marcos de competencias bien diseñados, que garanticen que cuentan con los conocimientos, las competencias y los atributos para evaluar y apoyar a los docentes. Además, los inspectores deben utilizar marcos de evaluación inequívocos e inclusivos de manera congruente, objetiva y equitativa. Los inspectores deben recibir formación, en particular en equidad, no discriminación y prevención de prejuicios. Las inspecciones deben ser constructivas y no punitivas, centrándose en proporcionar comentarios formativos para impulsar la mejora continua.

La tendencia actual se aleja de inspecciones externas y se orienta cada vez más hacia sistemas de evaluación de docentes más colegiados, flexibles y basados en los centros educativos (OIT, 2012: 94). Los mismos docentes, directores, organismos de administración escolar, consejos escolares

o juntas de gobernadores y alumnos pueden formar parte de la evaluación docente, que también puede incluir la autoevaluación. Cuando se utilizan estos métodos, los responsables de evaluar a los docentes también deben recibir formación para realizar evaluaciones congruentes, objetivas, equitativas y constructivas.

Una política docente también debe estipular una evaluación del rendimiento de los líderes escolares, determinar la frecuencia y el método de evaluación y establecer criterios de evaluación claros y transparentes. Los sistemas de valoración de los líderes escolares incluirán la recogida de comentarios sobre su rendimiento por parte de los docentes y otras personas a las que gestionan, así como de sus propios supervisores. Los criterios de evaluación estarán alineados e integrados en las políticas y prioridades de la educación nacional; pueden incluir criterios como los resultados de aprendizaje de los alumnos, la atención a los alumnos, la gestión y supervisión docente y la satisfacción y retención de los docentes. Los sistemas de evaluación y valoración deben estar vinculados al DPC y a las oportunidades para el desarrollo profesional. Los responsables de la evaluación del rendimiento de los líderes escolares deben recibir una formación adecuada. El proceso de evaluación «no debe convertirse en un ejercicio pro forma, en el que solamente se marquen casillas, y debe ser lo suficientemente crítico como para comprender los patrones de comportamiento subyacentes que han sido resultado de una gestión eficaz» (OIT, 2012: 45).

3.9. Gobernanza escolar

La gobernanza escolar ha sido identificada como un factor crucial tanto para la motivación de los docentes (y por consiguiente, para la moral, el rendimiento y la retención de los mismos) como para el rendimiento y resultados de aprendizaje del alumno (Hightower *et al.*, 2011; UNESCO, 2014a). Algunos ejemplos de las consecuencias de una gobernanza escolar deficiente que afecte de manera negativa a los alumnos incluyen: absentismo docente e incumplimiento de horarios, docentes que ofrecen apoyo escolar privado no controlado como alternativa a las responsabilidades básicas de la enseñanza para obtener ingresos adicionales, violencia de género y otras conductas no profesionales. El *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2013/14* refuerza la integración entre la gobernanza escolar y el resto de dimensiones de la gestión docente presentados en este capítulo mediante la identificación de cuatro estrategias para mejorar la gobernanza: atraer a los mejores docentes, mejorar la formación de los docentes para que todos los alumnos puedan aprender, captar docentes allí donde más se necesitan y proporcionar incentivos para retener a los mejores docentes (UNESCO, 2014a: 266). Otros aspectos clave para promover la gobernanza incluyen la formación de los líderes escolares y otras partes interesadas y responsabilizarlos de

llevar a cabo sus funciones de manera eficaz garantizando que las personas implicadas en el establecimiento y mantenimiento del entorno escolar material y cultural reconozcan la función tan importante que esto desempeña en la promoción de una enseñanza y aprendizaje eficaces.

3.9.1 Liderazgo escolar

El papel del liderazgo en las escuelas exitosas y la promoción de la gobernanza docente está bien documentado (véase, por ejemplo, Pont, Nuche y Moorman, 2008; Hightower *et al.*, 2011; UNESCO, 2014a). Aunque existe una mayor concienciación sobre la necesidad de una contratación y formación eficaz de líderes y directores en los centros escolares (véanse las Secciones 3.1 y 3.2), muchos países aún no cuentan con estrategias de identificación y preparación de líderes escolares, quienes tienden a ser seleccionados de entre el mismo personal docente y de los cuales se espera que gestionen el centro educativos y sus recursos, tanto materiales como humanos, con una preparación limitada o deficiente.

Como se explicó en la Sección 3.2, los líderes escolares son responsables en última instancia de la educación que los alumnos reciben dentro del centro escolar, tanto directamente en el aula como indirectamente en las áreas comunales de las juntas escolares y las áreas de recreo. También son responsables de gestionar y apoyar al personal docente y no docente, entre otras cosas, del control de la asistencia y puntualidad de los docentes, así como del entorno material y moral del centro educativo. Las funciones y las responsabilidades de los líderes escolares incluyen tutorías, docentes de apoyo y asesoramiento, orientación de los alumnos, comunicación y colaboración con padres y tutores, gestión de la economía escolar y otras funciones administrativas y el establecimiento del carácter, la cultura y la ética del centro escolar. Una política docente debe permitir que los directores desempeñen este papel fundamental con disposiciones para: identificar, captar y retener a líderes escolares motivados y con talento (véase la Sección 3.1.6); garantizar una formación apropiada (inicial y DPC) para los docentes (véase la Sección 3.2.10) y realizar evaluaciones o valoraciones regulares de los líderes escolares (véase la Sección 3.8.4).

3.9.2 Funciones y responsabilidades de otras partes interesadas

Otros grupos y partes interesadas también tienen un papel importante en la gestión escolar. Estos incluyen padres, directores de escuela, APD, miembros y líderes de la comunidad, funcionarios locales de educación, personal docente y no docente, como administradores, cuidadores o conserjes, personal de mantenimiento y jardineros. Cualquier persona que trabaje en el centro educativo de forma regular o asista a él, por ejemplo, como voluntario para ayudar en las actividades escolares, como deportes o comidas escolares, tiene un papel que desempeñar en el establecimiento y refuerzo de la cultura y la ética escolar. Todos estos individuos deben asegurarse de que su comportamiento responda a los más altos estándares, que estén dando un buen ejemplo a los alumnos y que no dañen de forma alguna a los alumnos, docentes o cualquier otro miembro del personal. Los directores y jefes de estudios son responsables de comunicar y hacer cumplir estas normas y estándares y deben contar para ello con el apoyo de los miembros, en especial, del presidente, del consejo escolar o del organismo rector.

3.9.3 El entorno escolar

Los líderes escolares, en colaboración con otras partes interesadas, son responsables de crear y mantener un entorno escolar que sea seguro, adecuado para sus fines y capaz de promover una educación de buena calidad. El entorno escolar

incluye tanto el entorno físico y material como el entorno cultural.

El entorno material

Crear y mantener un entorno escolar material eficaz incluye la gestión y el mantenimiento de la infraestructura y el mobiliario del centro educativo, así como asegurar que el centro se mantenga limpio, en condiciones higiénicas y sin basura, contaminación o peligros. Los baños deben ser seguros para que los alumnos (en particular las niñas) los puedan utilizar con confianza y sin miedo; debe haber papel y agua disponibles para lavarse las manos. Crear y mantener un entorno propicio para la enseñanza y el aprendizaje incluye garantizar que el centro educativo esté libre de ruidos excesivos y sea tan estéticamente agradable como sea posible. Los centros educativos donde se expone el trabajo escolar y artístico de los alumnos de forma destacada da a los alumnos, padres y visitantes el mensaje de que este trabajo es importante y se valora. Un entorno escolar eficaz es agradable para los alumnos, para las niñas y para los docentes, para mejorar la motivación y el rendimiento de los alumnos y docentes (véase el análisis de la interacción entre las condiciones de trabajo y la motivación y rendimiento de los docentes en la Sección 3.5). La responsabilidad de mantener tal entorno recae en todos aquellos que lo utilizan, pero finalmente es responsabilidad de los líderes escolares.

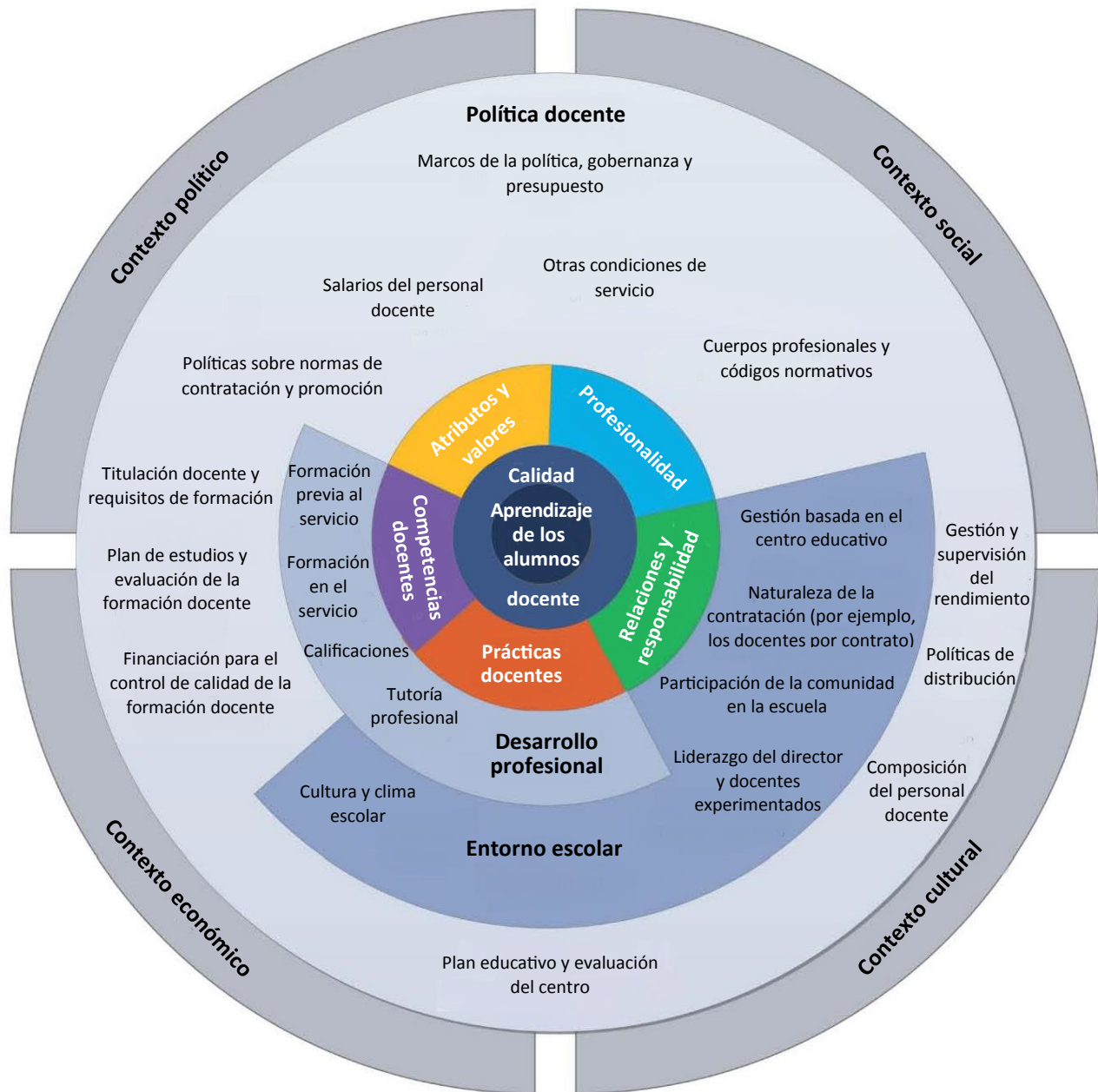
El entorno cultural

Igualmente importante y ligado al entorno material escolar es el entorno cultural predominante. Un centro educativo debe ser un espacio donde el aprendizaje se valore y los alumnos y docentes se sientan apoyados y reconocidos. Debe estar impregnado de los valores de tolerancia, inclusión y equidad en todos los niveles y en todas las actividades. Cualquier grupo vulnerable debe estar protegido y la escuela debe promover una cultura activa de igualdad. Crear un entorno cultural en el que los alumnos aprendan a vivir en la sociedad y se traten unos a otros y a sus docentes con respeto requiere un fuerte liderazgo, que es responsabilidad del director.

Este capítulo ha presentado y analizado distintas dimensiones, aunque interrelacionadas, que deben sustentar una política docente holística e integrada. La Figura 3.3 expone algunas de las cuestiones o los problemas principales que se han analizado en este capítulo y que deben ser abordados en una política docente. En la figura se muestra que la elaboración de políticas y programas docentes eficaces depende de la relación entre variables clave en los entornos de educación y de formación docente, tomando en cuenta el contexto global,

así como los contextos nacionales políticos, económicos, sociales y culturales.

FIGURA 3.3: ESQUEMA DE CUESTIONES DE POLÍTICAS DOCENTES



Fuente: Gobierno de Australia, Oficina para la Eficacia del Desarrollo, 2013 (reproducido con autorización).

El siguiente capítulo examina el proceso de desarrollo de esta política.

Referencias

Normas internacionales

OIT/UNESCO. 1966. *Recomendación relativa a la situación del personal docente*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo y París, Ediciones UNESCO. http://www.ilo.org/sector/Resources/sectoral-standards/WCMS_368973/lang--es/index.htm (Consulta del 21 de marzo de 2015).

UIS. 2012. *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación – CINE 2011*. Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO. <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/fs27-2013-teachers-projections.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Directrices, manuales y programas de la política

Asociación para el Desarrollo de la Educación en África. 2011. *Policy Frameworks on Contract Teachers (Marcos en la política sobre docentes por contrato)*. Túnez, Asociación para el Desarrollo de la Educación en África. http://www.adeanet.org/includes/publications/PDF/conferences_08_en.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Instituto Australiano para la Enseñanza y el Liderazgo Escolar. 2014. *Australian Professional Standards for Teachers (Estándares Profesionales Australianos para Docentes)*. Melbourne, Instituto Australiano para la Enseñanza y el Liderazgo Escolar. <http://www.aitsl.edu.au/australian-professional-standards-for-teachers> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Consejo de Funcionarios Jefes de Escuelas Estatales. 2011. *Interstate Teacher Assessment and Support Consortium (InTASC) Model Core Teaching Standards: A Resource for State Dialogue (Modelo de Estándares de Enseñanza Fundamentales del Consorcio Interestatal de Evaluación y Apoyo de Docentes (InTASC): un Recurso para el Diálogo Estatal)*. Washington D. C., Consejo de Funcionarios Jefes de Escuelas Estatales. https://ccsso.org/sites/default/files/2017-11/InTASC_Model_Core_Teaching_Standards_2011.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Instituto de Educación. 2007. *National Professional Standards for Teachers and School Leaders (Estándares Profesionales Nacionales para Docentes y Líderes Escolares)*. Doha, Estado de Qatar, Consejo Supremo de Educación, Instituto de Educación. <http://www.sec.gov.qa/En/SECInstitutes/EducationInstitute/Offices/Documents/NPSTSLE.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Comisión Europea. 2010. *Desarrollo de programas de iniciación coherentes y sistémicos para profesores principiantes: manual para los responsables políticos*. (Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea SEC(2010) 538 final). Bruselas, Comisión Europea. https://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/school/doc/handbook0410_es.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

———. 2013. *Supporting Teacher Educators for better learning outcomes (Apoyo a los formadores de docentes para obtener mejores resultados de aprendizaje)*. Bruselas, Comisión Europea. http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/school/doc/support-teacher-educators_en.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Comisión Europea/EACEA/Eurydice (Comisión Europea/EACEA/Eurydice). 2013. *Datos clave sobre docentes y líderes escolares en Europa. Edición 2013. Informe Eurydice*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. http://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/key-data-teachers-and-school-leaders-europe-2013-edition_en (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Consejo General de Enseñanza, Escocia. 2012. *Framework on Teacher Competence (Marco sobre competencia docente)*. Edimburgo, Consejo General de Enseñanza. <http://www.gtcs.org.uk/web/FILES/teacher-regulation/framework-on-teacher-competence.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Alianza Mundial para la Educación. 2014. *Directrices metodológicas para el análisis del sector educativo*. Volumen 1. Washington D. C., Alianza Mundial para la Educación (<http://www.globalpartnership.org>).

OIT. 2012. *Guía de buenas prácticas sobre recursos humanos en la profesión docente*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_187796.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

INEE. 2010. *Normas mínimas para la educación: preparación, respuesta, recuperación*. (2.ª edición). Nueva York, Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE). <http://www.ineesite.org/minimum-standards/handbook> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

- Gobierno de Nueva Gales del Sur. 2013. *Great Teaching, Inspired Learning: A Blueprint for Action (Gran Enseñanza, Aprendizaje Inspirado: Plan de Acción)*. Sydney, Gobierno de Nueva Gales del Sur. http://www.schools.nsw.edu.au/media/downloads/news/greatteaching/gtil_blueprint.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- OCDE. 2009. *Mejorar el liderazgo escolar: herramientas de trabajo*. París, Ediciones OCDE. <http://www.oecd.org/education/school/43913363.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2012. *¿Los sueldos basados en el rendimiento mejoran la enseñanza? PISA in Focus*. (Informe de políticas n.º 16). París, Ediciones OCDE. https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PISA%20in%20Focus-n%C2%B016%20ESP_Final.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2014b. *Education at a Glance 2014: OECD Indicators (La educación en un vistazo: indicadores de la OCDE)*. París, Ediciones OCDE. <http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Colegio de Profesores de Queensland. 2013. *Returning to Teaching Fact Sheet (Volviendo a la Ficha Descriptiva sobre Enseñanza)*. Brisbane, Colegio de Profesores de Queensland. <https://www.qct.edu.au/Renewal/RTTPrograms.html> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Parlamento del Reino Unido. 2010. *Comité para los niños, las escuelas y las familias. Report 4: Training of Teachers, Professional Development (Informe 4: Formación para Docentes, Desarrollo Profesional)*. Londres. <https://publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmchilch/275/275i.pdf> (Consulta del 26 de marzo de 2018).
- UNESCO. 2010a. *Methodological Guide for the Analysis of Teacher Issues: Teacher Training Initiative for Sub-Saharan Africa (TTISSA) Teacher Policy Development Guide [Guía Metodológica para el Análisis de Problemas Educativos: Guía para el Desarrollo de Políticas Docentes de la Iniciativa de Formación Docente para el África Subsahariana (TTISSA)]*. París, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001901/190129e.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2011. *Transforming Education: The Power of ICT Policies (Transformar la Educación: el Poder de las Políticas sobre TIC). Marco de competencias de los docentes en materia de TIC de la UNESCO*. París, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002118/211842e.pdf> (Accessed 21 March 2015).
- . 2014b. *Escuelas Verdes en Asia. ¿Yakarta? UNESCO*. <https://en.unesco.org/greencitizens/stories/adiwiyata-green-schools> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- UNESCO/OREALC. 2013. *Background and Criteria for Teacher Policy Development in Latin America and the Caribbean (antecedentes y criterio para desarrollar políticas docentes en América Latina y el Caribe)*. Santiago, UNESCO/OREALC. http://www.orealc.cl/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/politicadocentesingles27082013.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Colegio Nacional de Enseñanza y Liderazgo del Reino Unido. 2014. *Professional Development for School Leaders (Desarrollo Profesional para Líderes Escolares)*. Londres, Colegio Nacional de Reino Unido de Enseñanza y Liderazgo. <https://www.gov.uk/government/collections/professional-development-for-school-leaders> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Banco Mundial. 2013. *What Matters Most for Teacher Policies: A Framework Paper (Lo más Importante para las Políticas Docentes: Documento Marco)*. Washington D. C., Banco Mundial. http://wbjfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/Background/TCH/Framework_SABER-Teachers.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Investigación, informes, estudios

- Ayuda en Acción. 2007. *Confronting the Contradictions: the IMF, Wage Bill Caps and the Case for Teachers (Afrontar las contradicciones: el FMI, los toques a salariales y el caso de los docentes)*. Johannesburgo, Ayuda en Acción Internacional. https://actionaid.org/sites/default/files/aaconf_contradictions_final2.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Alcázar, L., Rogers, F. H., Chaudhury, N., Hammer, J., Kremer, M. y Muralidharan, K. 2006. *Why Are Teachers Absent? Probing Service Delivery in Peruvian Primary Schools (¿Por qué se ausentan los docentes? Sondeo de la prestación de servicios en escuelas primarias peruanas)*. *International Journal of Educational Research*, Vol. 45, pp. 117-36.
- Asia Society. 2013. *Teacher Quality: The 2013 International Summit on the Teaching Profession (Calidad Docente: Cumbre Internacional de 2013 sobre la Profesión Docente)*. Nueva York, Asia Society. <http://asiasociety.org/files/teachingsummit2013.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Gobierno de Australia, Oficina para la Eficacia del Desarrollo. 2013. *Evaluability assessment: The influence of Australian aid on teacher quality (Evaluación de la evaluabilidad: la influencia de la ayuda en la calidad docente en Australia)* (informe inédito).

- Bennell, P. 2004. *Teacher Motivation and Incentives in Sub-Saharan Africa and Asia. Knowledge and Skills for Development (Motivación e incentivos de los docentes en países del África subsahariana y Asia. Desarrollo de conocimientos y aptitudes)*. Brighton, Eldis. <http://www.eldis.org/fulltext/dfidtea.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Bennell, P. y Akyeampong, K. 2007. *Teacher Motivation in Sub-Saharan Africa and South Asia (motivación de los docentes en pPaíses del África Subsahariana y del Sur de Asia)*. Department for International Development Educational Papers (Motivación de los Docentes en Países del África Subsahariana y del Sur de Asia. Documentos Educativos del Departamento para el Desarrollo Internacional). <http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/policystrategy/researchingtheissuesno71.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Benveniste, L., Marshall, J. y Santibanez, L. 2008. *Teaching in Lao PDR (La educación en la República Democrática Popular de Laos)*. Washington D. C., Banco Mundial y Vientian, Ministerio de Educación de la República Democrática Popular de Laos.
- Bhattacharjea, S., Wadhwa, W. y Banerji, R. 2011. *Inside Primary Schools: A Study of Teaching and Learning in Rural India (El interior de las escuelas de primaria: un estudio de la enseñanza y el aprendizaje en las zonas rurales de la India)*. Inicitativa de educación Pratham Mumbai, Mumbai, India.
- Bourdon, J., Frölich, M. y Michaelowa, K. 2010. *Teacher Shortages, Teacher Contracts and Their Effect on Education in Africa (La carencia y los contratos docentes y sus efectos en la educación en África)*. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society)*, Vol. 173, N.º 1, pp. 93-116.
- Centro de Estudios para Políticas y Prácticas en Educación. 2013. *Learning Standards, Teaching Standards and Standards for School Principals: A Comparative Study*. OECD Education Working Papers (Estándares de aprendizaje, enseñanza y para directores de escuelas: estudio comparativo. Documentos de Trabajo en Educación de la OCDE, n.º 99). París, Ediciones OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/5k3tsjqtp90v-en> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Chang, M.C., Shaeffer, S., Al-Samarrai, S., Ragatz, A., de Ree, J. y Stevenson, R. 2014. *Teacher Reform in Indonesia: The Role of Politics and Evidence in Policy Making, Directions in Development (Reforma docente en Indonesia: el papel de la política y las evidencias en la elaboración de políticas, direcciones para el desarrollo)*. Washington, D. C., Banco Mundial. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/12/05/000442464_2013120513023_9/Rendered/PDF/831520PUB0Teac00Box379886B00PUBLIC0.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Chaudhury, N., Hammer, J., Kremer, M., Muralidharan, K. y Rogers, F. H. 2006. *Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries (Desaparecidos en acción: ausencia de docentes y trabajadores de la Salud en países en desarrollo)*. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 20, n.º 1, pp. 91-116.
- Danaher, P.A. y Umar, A. (Eds). 2010. *Teacher Education through Open and Distance Learning, Commonwealth of Learning Perspectives on Distance Education (Formación de Docentes a través del Aprendizaje Abierto y a Distancia, Perspectivas del Commonwealth of Learning sobre Educación a Distancia)*. Vancouver, Commonwealth of Learning. <http://www.icde.org/filestore/Resources/Reports/PERSPECTIVESONDISTANCEEDUCATION-TeacherEducationthrough.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Darling-Hammond, L. 2000. *Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence (Calidad docente y rendimiento estudiantil: una revisión de las evidencias de las políticas estatales)*. *Educational Policy Analysis Archives*, Vol. 8, N.º 1.
- . 2001. *Standard Setting in Teaching: Changes in Licensing, Certification, and Assessment (Establecer estándares en la enseñanza: cambios en la obtención de licencias, certificación y evaluación)*. V. Richardson (ed.), *Handbook of Research on Teaching (Manual de investigación sobre la enseñanza) 4ª Edición*, pp. 751-776 Washington, D. C., Asociación Americana de Investigación Educativa.
- . 2006. *Constructing 21st Century Teacher Education (Construir la Formación de Docentes del Siglo XXI)*. *Journal of Teacher Education*, Vol. 57, N.º 10, pp. 1-15. <http://www.chalkboardproject.org/wp-content/uploads/2010/12/Constructing-21st-Century-Tchr-Ed.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2012a. *Creating a Comprehensive System for Evaluating and Supporting Effective Teaching (Creación de un sistema integral para evaluar y apoyar una enseñanza eficaz)*. Stanford CA, Centro de Stanford para Políticas de Oportunidades en la Educación. https://edpolicy.stanford.edu/sites/default/files/publications/creating-comprehensive-system-evaluating-and-supporting-effective-teaching_1.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2012b. *The Right Start: Creating a Strong Foundation for the Teaching Career (El inicio apropiado: creación de una base sólida para la carrera docente)*. *Phi Delta Kappan*, Vol. 94, N.º, pp. 8-13.
- Duflo, E., Dupas, P. y Kremer, M. 2012. *School Governance, Teacher Incentives, and Pupil-teacher Ratios: Experimental Evidence from Kenyan Primary Schools (Gestión Escolar, Incentivos para los Docentes y Proporciones entre Alumnos y Docente: Pruebas Experimentales en las Escuelas de Primaria de Kenia)*. NBER Working Paper, 17939. Cambridge, MA, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.

- Duthilleul, Y. 2005. *Lessons Learnt in the Use of "Contract" Teachers – Synthesis Report (Lecciones Aprendidas en el Uso de Docentes "por Contrato": Informe de Síntesis)*. París, UNESCO-IIEP. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000144412> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Fyfe, A. 2007. *The Use of Contract Teachers in Developing Countries: Trends and Impact (El Uso de Docentes por Contrato en Países en Desarrollo: Tendencias e Impacto)*. Documento de Trabajo de Actividades Sectoriales 252. Ginebra, OIT. https://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS_160813/lang-es/index.htm (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Fyle, C.O. 2013. *Teacher Education MOOCs for Developing World Contexts: Issues and Design Considerations (CEMA de Formación Docente para Contextos Mundiales en Desarrollo: Cuestiones y Consideraciones de Diseño)*. Documento entregado en la Novena Conferencia Internacional del Consorcio de Redes Internacionales de Aprendizaje del MIT. <http://linc.mit.edu/linc2013/proceedings/Session3/Session3Fyle.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Alianza Mundial para la Educación. 2005. *Education for All Fast Track Initiative Endorsement Report Lesotho (Informe de Aprobación de la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos en Lesoto)*. Washington D. C., Alianza Mundial para la Educación. <https://www.globalpartnership.org/content/education-all-fast-track-initiative-endorsement-report-lesotho> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Harris, D. 2007. *The Promises and Pitfalls of Alternative Teacher Compensation Approaches (Las Promesas y Dificultades de los Enfoques Alternativos de Remuneración de los Docentes)*. Phoenix, AZ, EPRU y Boulder, CO, EPIC. <http://nepc.colorado.edu/files/EPSL-0704-231-EPRU.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Harris, R. 2009. *Capacity Building for Sustainable Development: Teaching Assistants – At School (Fomento de Capacidades para el Desarrollo Sostenible: Docentes Auxiliares en la Escuela)*. <http://rayharris57.wordpress.com/2009/05/29/teaching-assistants-at-school> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Hayes, T. 2006. *Professional Teaching Associations and Professional Standards: Embedding Standards in the 'Discourse of the Profession' (Asociaciones de Enseñanza Profesional y Estándares Profesionales: Incorporación de Estándares en el "Discurso de la Profesión")*. Acton, ACT, Teaching Australia. http://www.aitsl.edu.au/docs/default-source/default-document-library/professional_teaching_associations_and_professional_standards_-_embedding_standards_in_the_ (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Hightower, A.M., Delgado, R. C., Lloyd, S. C., Wittenstein, R., Sellers, K. y Swanson, C. B. 2011. *Improving Student Learning by Supporting Quality Teaching: Key Issues, Effective Strategies (Mejora del Aprendizaje de los Alumnos mediante el Apoyo a la Enseñanza de Calidad: Cuestiones clave, Estrategias eficaces)*. Bethesda, Editorial Projects in Education, Inc. http://www.edweek.org/media/eperc_qualityteaching_12.11.pdf
- Humana People to People. 2013. *Teacher Training (Formación de Docentes)*. Humana People to People. <http://www.humana.org/Programs-Home/teacher-training> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Ingvarson, L. 2012. *Standards for Graduation and Initial Teacher Certification: the international experience (Estándares para la Graduación y la Certificación Inicial de Docentes: la experiencia internacional)*. Consejo Australiano para la Investigación Educativa. http://works.bepress.com/lawrence_ingvarson1/206 (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Ingvarson, L., Kleinhenz, E y Wilkinson, J. 2007. *Research on Performance Pay for Teachers (Investigación sobre Sueldos Basados en el Rendimiento para Docentes)*. Victoria, Consejo Australiano de Investigación Educativa Ltd. <http://research.acer.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1000andcontext=workforce>
- IICD. 2007. *ICTs for Education: Impact and Lessons Learned from IICD-supported Activities (TIC para la Educación: Impacto y Lecciones Aprendidas de las Actividades Respaladas por el IICD)*. La Haya, Instituto Internacional para la Comunicación y el Desarrollo. <http://www.iicd.org/about/publications/icts-for-education-impact-and-lessons-learned-from-iicd-supported-activities> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Equipo Especial Internacional sobre los Docentes para la Educación para Todos. 2011. *Developing and Implementing Comprehensive National Policies for EFA: Teacher Quality and Equity (Desarrollo e Implementación de Políticas Nacionales Integrales para la EPT: Calidad y Equidad de los Docentes)*. (Informe Final. Tercer Foro de Diálogo Internacional sobre Política, 13-14 de septiembre, Bali, Indonesia). <http://www.teachersforefa.unesco.org/v2/phocadownload/ipdf/finalreport3pdf.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015)
- Kessler, I. 2005. Remuneration Systems (Sistemas de Remuneración). S. Bach (ed.), *Managing Human Resources (Gestión de Recursos Humanos)*. Cuarta edición. Oxford, Blackwell.
- Kingdon, G.G. 2006. *Teacher characteristics and student performance in India: a pupil fixed effects approach*. Global Poverty Research Group Working Paper 59, 2006 (Características de los Docentes y Rendimiento de los Alumnos en la India: un enfoque de efectos fijos de los alumnos. Documento de trabajo 59 del Grupo de Investigación sobre la Pobreza Mundial, 2006). <http://economics.ouls.ox.ac.uk/14026/1/gprg-wps-059.pdf>

- Kingdon, G.G., et al. 2013. *Are Contract Teachers and Para-teachers A Cost-effective Intervention to Address Teacher Shortage and Improve Learning Outcomes? (¿Son los Docentes por Contrato y Asistentes una Intervención Rentable para Abordar la Escasez de Docentes y Mejorar los Resultados de Aprendizaje?)*. Londres, Centro EPPI, Unidad de Investigación de Ciencias Sociales, Instituto de Educación, Universidad de Londres. <http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/systematicreviews/Parateachers2013Kingdon.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Latchem, C. 2010. Using ICT to Train Teachers in ICT (El Uso de las TIC para Formar a Docentes en las TIC). P.A. Danaher and A. Umar (eds.), *Teacher Education through Open and Distance Learning (Formación Docente a través del Aprendizaje Abierto y a Distancia)*. Commonwealth of Learning, Vancouver, pp. 75-91. http://www.col.org/PublicationDocuments/pub_PS_TeacherEd_web.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Mayes, A. S. and Burgess, H. 2010. Open and Distance Learning for Initial Teacher Education (Aprendizaje Abierto y a Distancia para la Formación Inicial Docente). P. A. Danaher and A. Umar (eds.), *Teacher Education through Open and Distance Learning (Formación Docente a través del Aprendizaje Abierto y a Distancia)*. Vancouver, Commonwealth of Learning, pp. 35-46. http://www.col.org/PublicationDocuments/pub_PS_TeacherEd_web.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Moon, B. 2013. *The Management of Teacher Education – Trends in Policies and Practice: What Works, Why and for Whom?* 6th Policy Dialogue Forum of the International Task Force on Teachers for EFA (la gestión de la formación de docentes: tendencias en políticas y prácticas: ¿qué funciona, por qué y para quién? Sexto Foro de Diálogo Político del Equipo Internacional de Tareas sobre Docentes para la EPT). Kinshasa, DRC. 27 y 28 de noviembre de 2013. París, UNESCO. <http://www.teachersforefa.unesco.org/v2/phocadownload/6pdf/report6thpdf-kinshasa.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Mulkeen, A. 2010. *Teachers in Anglophone Africa : Issues in Teacher Supply, Training and Management (Docentes en el África Anglófona: Cuestiones de Provisión, Formación y Gestión)*. Washington D. C., Banco Mundial. © Banco Mundial <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13545> Licencia: licencia Creative Commons Attribution (CC BY 3.0 IGO) Esta es una adaptación del texto original realizada por la UNESCO. La responsabilidad de las ideas y opiniones expresadas en la adaptación recae únicamente sobre el autor o los autores de la adaptación y ninguna de las instituciones miembros del Grupo Banco Mundial se hace responsable.
- Mulkeen, A. y D. Chen (eds). 2008. *Teachers for Rural Schools: Experiences in Lesotho, Malawi, Mozambique, Tanzania, and Uganda (Docentes en Escuelas Rurales: Experiencias en Lesoto, Malawi, Mozambique, Tanzania y Uganda)*. Washington D. C., Banco Mundial. http://siteresources.worldbank.org/INTAFRREGTOPEUCATION/Resources/444659-1212165766431/ED_Teachers_rural_schools_L_M_M_T_U.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Naylor, R. and Y. Sayed. 2014. *Teacher quality: Evidence review*. Office of Development Effectiveness: Commonwealth of Australia.
- OCDE. 2005. *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers (La cuestión del profesorado: captar, capacitar y conservar a docentes eficientes)*. París, Ediciones OCDE. <http://www.oecd.org/edu/school/attractingdevelopingandretainingeffectiveteachers-homepage.htm> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2005/2008. *Declaración de París y Programa de Acción de Accra*. París, Ediciones OCDE. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>. (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2013a. PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? *Resources, Policies and Practices (¿Qué Hace que las Escuelas Tengan Éxito? Recursos, Políticas y Prácticas)*. Volumen 4. PISA. París, Ediciones OCDE.
- . 2013b. *Teachers for the 21st Century: Using Evaluation to Improve Teaching (Docentes para el Siglo XXI: el Uso de la Evaluación para Mejorar la Enseñanza)*. París, Ediciones OCDE.
- . 2013c. *Sinergias en aras de un mejor aprendizaje: una perspectiva internacional sobre la evaluación*. París, Ediciones OCDE.
- . 2014a. *Talis 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning (Resultados TALIS 2013: perspectiva internacional sobre enseñanza y aprendizaje)*. París, TALIS, Publicaciones OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en>
- . 2014b. *Education at a Glance 2014: OECD Indicators (La educación en un vistazo: indicadores de la OCDE)*. París, Publicaciones OCDE. <http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>
- Osborne, A.G. y Russo, C.J. 2011. *The Legal Rights and Responsibilities of Teachers (Los Derechos y Responsabilidades Legales de los Docentes)*. Thousand Oaks, CA, Corwin Press.
- Pont, B., Nusche, D. y Moorman, H. 2008. *Mejorar el liderazgo escolar*. Volumen 1. París, Ediciones OCDE. <http://www.oecd.org/education/school/44374937.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

- Rizza, C. 2011. *ICT and Initial Teacher Education: National Policies*. OECD Education Working Papers (TIC y Formación Docente Inicial: Políticas Nacionales. Documentos de Trabajo en Educación de la OCDE, n.º 61). París. https://www.oecd-ilibrary.org/education/ict-and-initial-teacher-education_5kg57kjj5hs8-en (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Sayed, Y. 2009. Teacher Professional development: Lessons and Experiences (Desarrollo Profesional Continuo: Lecciones y Experiencias). En las *Actas de la Segunda Conferencia Nacional de Educación para el Desarrollo Profesional Continuo*. Namibia, NIED.
- Sayed, Y. y Ahmed, R. 2014. Education Quality, and Teaching and Learning in the Post-2015 Education Agenda (Calidad Educativa y Enseñanza y Aprendizaje en la Agenda Educativa post-2015). *International Journal of Educational Development*, Vol. 40. <http://www.sciencedirect.com/science/> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Schwille, J., Dembélé, M. y Schubert, J. 2007. *Global perspectives on teacher learning: improving policy and practice (Perspectivas Globales sobre el Aprendizaje de Docentes: Mejora de las Políticas y las Prácticas)*. París, IIPE UNESCO: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150261e.pdf> (Consulta del 14 de enero de 2015).
- Senou, B. M. 2008. Contractualisation de la fonction enseignante et comportement des maîtres au primaire: cas du Bénin (Contractualización de la función docente y el comportamiento de los docentes de primaria: el caso de Benin). Inédito. Yaoundé, Université de Yaoundé II-SOA.
- Smith, T. M. e Ingersoll, R. M. 2004. What Are the Effects of Induction and Mentoring on Beginning Teacher Turnover? (¿Cuáles son los Efectos de los Cursos de Iniciación y la Tutoría en la Rotación de Docentes Principiantes?). *American Educational Research Journal*, Vol. 41, n.º 3, pp. 681-714.
- Spreen, C.A., y Fancsali, C. 2005. *What Can We Learn about Improving Teaching and Learning from Comparing Policies across Countries? A Study of Student Achievement and Teacher Quality in Southern Africa (¿Qué Podemos Aprender sobre cómo Mejorar la Enseñanza y el Aprendizaje Comparando Políticas entre Países? Un estudio sobre el Rendimiento de los Estudiantes y la Calidad de los Docentes en África Meridional)*. Documento de la Conferencia Internacional por Invitación de Investigación en Materia de Política Educativa de 2005.
- Steiner, L. 2010. *Using Competency-Based Evaluation to Drive Teacher Excellence (Uso de la Evaluación basada en Competencias para Impulsar la Excelencia Docente)*. Chapel Hill, NC, Public Impact. http://opportunityculture.org/images/stories/singapore_lessons_2010.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Steiner-Khamsi, G., Harris-Van Keuren, C., Silova, I. y Chachkhiani, K. 2008. *Decentralization and Recentralization Reforms: Their Impact on Teacher Salaries in the Caucasus, Central Asia, and Mongolia (Reformas de Descentralización y de Recentralización: su Impacto en los Salarios de los Docentes en el Cáucaso, Asia Central y Mongolia)*. Documento encomendado para el Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2009, *Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza*. París, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001780/178023e.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- UNESCO. 2010b. *Teaching and Learning for a Sustainable Future. Multi-media teacher education programme (Enseñar y Aprender para un Futuro Sostenible. Programa de Formación Docente Multimedia)*. www.unesco.org/education/tlsf/mods/theme_gs/mod0a.html (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2010c. *La Educación víctima de la violencia armada*. París, UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150548_spa (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2010d. *Llegar a los marginados. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2010*. Oxford, Oxford University Press y París, UNESCO. <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/reports/2010-marginalization/>. (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2013. *Case Studies on Integrating ICT into Teacher Education Curriculum in Asia (Estudios de Casos sobre la Integración de las TIC en el Currículo de Formación Docente en Asia)*. Bangkok, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002235/223520e.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2014a. *Teaching and Learning: Achieving Quality for All – EFA Global Monitoring Report, 2013/14 (Enseñanza y aprendizaje: lograr una educación de calidad para todos. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2013-2014)*. París, UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000226662_spa (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Vasquez Heilig, J. y Jez, S. J. 2014. *Teach For America: A Return to the Evidence (Enseñar para Estados Unidos: un Retorno a la Evidencia)*. Boulder, CO, Centro Nacional de Políticas Educativas. <http://nepc.colorado.edu/publication/teach-for-america-return> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

- Servicio de Voluntariado en el Extranjero. 2002. *What Makes Teachers Tick? A Policy Research Report on Teachers' Motivation in Developing Countries (¿Qué Hace que los Docentes Funcionen? Un Informe de Investigación de Políticas sobre la Motivación de los Docentes en los Países en Desarrollo)*. Londres, Servicio de Voluntariado en el Extranjero. http://www.vsointernational.org/images/What_Makes_Teachers_Tick_tcm76-21000.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2008. *Listening to Teachers: the Motivation and Morale of Education Workers in Mozambique (Escuchar a los Docentes: la Motivación y la Moral de los Trabajadores de la Educación en Mozambique)*. Londres, Servicio de Voluntariado en el Extranjero. http://www.vsointernational.org/Images/listening-to-teachers-mozambique_en_tcm76-22696.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).



CAPÍTULO 4.

Fases

En este capítulo se consideran algunas de las cuestiones prácticas relacionadas con el proceso de desarrollo de una política docente. Se basa en el Capítulo 2, en el que se analiza cómo se encuadran las políticas docentes en diferentes contextos, y en el Capítulo 3, que describe diversas dimensiones de la política docente. Debe leerse junto con el Capítulo 5, donde se consideran aspectos clave de la implementación de políticas educativas docentes a escala nacional.

Las políticas docentes son un aspecto clave de la política pública. Sirven como instrumento para la asignación directa de recursos públicos y acciones. Su objetivo es desarrollar la calidad docente y así mejorar la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos. Para que el proceso de desarrollo de una política tenga éxito, debe estar bien planeado desde el inicio, pues existen fuertes vínculos entre su desarrollo, planificación para la implementación, implementación y dotación de recursos. Por lo general, las unidades de planificación de los ME desempeñan una función clave en el proceso. Por ejemplo, en Singapur, el ME cuenta con una División de Planificación, cuya misión consiste en «formular y revisar las políticas educativas, además de administrar y analizar datos clave del ME para apoyar a las autoridades del ministerio en el proceso de toma decisiones» (<http://www.moe.gov.sg/about/org-structure/pld/>).

El Ministerio o Departamento de Educación (DoE) es uno de los actores principales en la organización del proceso de desarrollo de políticas docentes. Al inicio del proceso, el ME tiene que dejar claras las fases y etapas del mismo, identificar los organismos pertinentes que van a participar en él, el marco temporal y los costes. Una consideración importante en el desarrollo de cualquier política docente es asegurar la presencia de un equipo o grupo de trabajo que guíe el proceso. Con frecuencia,

los gobiernos nombran a un comité o equipo de trabajo, compuesto por personal del ME, para gestionar y liderar el proceso, junto con un grupo de expertos, entre otros, académicos y representantes de organizaciones asociadas, como los sindicatos docentes y los organismos de ayuda financiera. Entre las tareas del comité se incluye convocar reuniones, solicitar que se lleven a cabo investigaciones pertinentes, supervisar consultas con otros participantes del proceso y organizar en general el proceso de desarrollo de la política. Este grupo o equipo de trabajo es responsable en última instancia ante el ME.

Cabe reconocer que elaborar una política docente suele ser una tarea larga, compleja y de enormes proporciones. No existe una fórmula única y universal para abordar el desarrollo de políticas, ya que el proceso depende en gran medida del contexto. La Política Docente (2013) del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA, por sus siglas en inglés) señala que «toda política debe estar enmarcada en un contexto», y reconoce que su política es parte de la «polifacética Reforma Educativa del OOPS, de la cual la Política Docente es una parte fundamental». El tipo de política que va a desarrollarse, ya sea adoptando la forma de un programa o estatuto legislativo, o de un conjunto de normas o directrices reglamentarias (Capítulo 5), también está condicionado por el enfoque que adoptan los procesos de desarrollo de políticas, dado que cada país sigue sus propias reglas y procedimientos.

4.1. Etapas clave

En este apartado se presentan de forma resumida numerosos modelos de desarrollo de políticas que han sido analizados, con el fin de proporcionar un marco para el proceso de desarrollo de políticas.²⁸ Se presenta un modelo que sirve como herramienta analítica para permitir a los responsables de las políticas identificar los elementos clave en la formulación de las mismas. Sin embargo, debe reconocerse que la formulación e implementación de una política no suele ser un ejercicio técnico-racional, sino más bien un proceso inherentemente político. La elaboración de políticas como tal se caracteriza por conflictos y luchas sociales, así como compromisos entre prioridades y objetivos dispares. Implica disputas entre las fuerzas y los movimientos sociales en todas las etapas de los procesos de la política, desde el establecimiento de la agenda hasta la formulación, adopción e implementación. Esto supone que las demandas populares pueden moldear el diseño y los resultados de las políticas, así como modificar la política docente tal como se presenta en los textos oficiales.

El debate sobre en qué consiste una política y, por lo tanto, qué debe incluirse en toda política docente, refleja diferentes puntos

de vista sobre lo que es deseable y lo que es factible. Según Rizvi y Lingard (2010), los valores son fundamentales en el diseño de políticas. Por lo tanto, una política que toma la forma de un texto o un documento refleja valores particulares y conforma una «asignación de valores fidedigna» (Rizvi y Lingard, 2010). Como ejercicio cargado de valores, el desarrollo de políticas es un proceso normativo en el que se privilegian ciertas voces mientras que otras son más marginales, lo que refleja las diferencias de poder en la sociedad. Por eso, este apartado analiza en primer lugar la participación de distintos actores en general y de los docentes en particular. La participación y el debate significativo entre todos los actores involucrados, en particular de los que son marginales, es fundamental en todos los aspectos del proceso de desarrollo de políticas y, en especial, en la etapa de conformación de la agenda.

De lo planteado anteriormente se desprende que desarrollar una política no es un proceso simple y directo. El enfoque que se presenta a continuación muestra el ciclo de vida de una política y, por tanto, debe comprenderse como una herramienta analítica para brindar apoyo a los ministerios en la formulación de políticas. Debe utilizarse como una guía flexible para desarrollar una política docente y no como un modelo rígido y prescriptivo que deba seguirse de manera

²⁸ Rizvi y Lingard (2010) proporcionan una práctica revisión de los distintos significados discutidos de la palabra «política» y del proceso de elaboración de políticas.

estricta y lineal. Es necesario resaltar que las etapas que se sugieren pueden ser iterativas y superponerse; no se pueden distinguir de manera estricta, como suele insinuarse. El diseño de políticas públicas, tal como se ha presentado anteriormente, es una actividad compleja, iterativa y de múltiples capas, en la que suelen desarrollarse simultáneamente diversas políticas e iniciativas (Badat, 2014).

4.1.1 El período de consulta: un proceso continuo y significativo en el diseño de políticas

Se deben incorporar distintas consultas con los grupos adecuados a lo largo del proceso de desarrollo de la política; sin embargo, también es importante realizar consultas a varias partes interesadas y a los grupos involucrados una vez que la política se haya redactado.

Los grupos que se deben consultar incluyen los organismos gubernamentales locales, si los hay, otros ministerios además del ME, organizaciones civiles nacionales e internacionales, organismos internacionales, prestadores de servicios educativos privados, docentes, padres y alumnos, así como las organizaciones que los representan.

Asegurar una amplia participación y una pluralidad de voces en el proceso de creación de políticas garantiza que se tomen en consideración las inquietudes y los puntos de vista de los diferentes actores. Esto también aumenta las posibilidades de que la política, una vez completada, cuente con el apoyo del público, los diferentes actores, el personal de primera línea que deberá implementarla y los proveedores de fondos (UNESCO y UNICEF, 2013). El proceso de consulta tiene un profundo impacto sobre las respuestas del público y de los profesionales durante la etapa de implementación de la política, y por lo tanto, tiene un efecto sobre sus resultados (Adams, 2001; OIT/UNESCO, 2003; Ratteree, 2004; VSO, 2002a; VSO, 2002b; VSO, 2002c).

Para coordinar la participación de todos los actores, deben considerarse los complejos contextos políticos y de poder en los que se invita a participar en las consultas tienen lugar tanto entre las instituciones como dentro de ellas (Lewis y Naidoo, 2004). La coordinación debe garantizar que todos los interesados tienen voz y son respetados, independientemente de su poder o influencia dentro o fuera del proceso de elaboración de la política (OIT/UNESCO, 2003; OIT/UNESCO, 2008; VSO, 2002a; VSO, 2002b; VSO, 2002c). Como muchos sostienen, este proceso inclusivo debe incluir, no solo a los docentes, sino también a los alumnos (Flutter y Rudduck, 2004; Morgan, 2011; Pedder y McIntyre, 2006; Ratteree, 2004; Thompson, 2009).

La selección de opciones para llevar a cabo los objetivos de la política rara vez es sencilla, dado que pueden utilizarse diferentes estrategias para abordar el mismo problema. El proceso de consulta puede ser intenso y presentar un alto nivel de debate,

lo que requiere que se lleven a cabo negociaciones entre los grupos de interés. Así, el proceso de consulta es fundamental a la hora de tomar decisiones sobre la política, en particular cuando hayan surgido intervenciones y estrategias alternativas para abordar las cuestiones y los problemas identificados.

El proceso de consulta y el diálogo social adoptan diversas formas en distintos países. En Nigeria, el proceso de consulta incluyó la realización de una encuesta de opinión pública en determinados estados (Cuadro 4.1).

CUADRO 4.1: EJEMPLO DE PAÍS: LA CONSULTA SOBRE POLÍTICA DOCENTE EN NIGERIA

El proceso de creación de una política docente en Nigeria supuso la cooperación de un equipo especial entre el MFE, la UNESCO y la USAID a lo largo del proyecto ENHANSE (Habilitación del VIH y SIDA, Tuberculosis y Proyecto del Sector Social y Medio Ambiente). Los objetivos del equipo especial fueron evaluar las políticas educativas docentes ya existentes en Nigeria, identificar, analizar y determinar problemas y ofrecer recomendaciones a los actores gubernamentales y educativos para el desarrollo de una política nacional integral.

Un gran abanico de distintas partes interesadas fue parte del proceso y participó activamente en la identificación de problemas. El desarrollo de la política conllevó la realización de reuniones y consultas en seis estados del país, por medio de cuestionarios, observaciones en las aulas, entrevistas y debates. Este proceso tuvo como resultado la identificación de varias opciones para el desarrollo de la política, entre ellas: la realización obligatoria de desarrollo profesional docente, la introducción de un proceso de recertificación y obtención de licencias de los docentes, la introducción de un código de conducta para docentes, la incorporación de experiencia laboral y cualificaciones mínimas, el establecimiento de nuevos requisitos para el nombramiento de inspectores educativos y la institución de supervisiones regulares de los centros educativos.

Fuente: UNESCO, 2007.

Tal como se mencionó en el Capítulo 2, la participación de los sindicatos de docentes en la reforma educativa no constituye únicamente un derecho, sino que también es una condición esencial para que la política se implemente satisfactoriamente. La participación de los docentes en la educación y en el desarrollo de la política docente va más allá del simple proceso de consulta, debe involucrar sustancialmente a los docentes en la identificación y puesta en práctica (etapa de implementación) de los cambios necesarios para mejorar la calidad de la educación, reconociendo a los docentes como profesionales. En este sentido, los sindicatos de docentes desempeñan un papel fundamental para ejercer influencia y hacer suyas las políticas. En un análisis de la participación de los sindicatos de docentes en la educación en América Latina (Gindin y Finger, 2013) se incluyen varios ejemplos que ilustran cómo los sindicatos docentes contribuyen a mejorar la calidad y la equidad. Los autores destacan el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), donde el sindicato de docentes, la

Confederación Nacional de Maestros de Educación Rural de Bolivia, jugó un papel clave en la defensa de la enseñanza en lenguas indígenas para los grupos de población indígena (Gindin y Finger, 2013: 17-20). También señalan la figura el sindicato como un gran defensor de los derechos educativos de los pueblos indígenas en Bolivia, asegurando que estos derechos se respetan constitucionalmente.

4.1.2 Etapa 1: identificación de problemas y definición de la agenda

El punto de partida en el proceso de desarrollo de toda política docente es la definición de la agenda, que consiste en identificar, acordar y esclarecer las cuestiones o problemas que requieren mayor atención por parte del gobierno.

La agenda de una política docente puede provenir de otras fuentes además del Gobierno, como pueden ser la opinión pública, los organismos internacionales y los sindicatos de docentes. Independientemente de cuál sea la fuente, el gobierno desempeña un papel fundamental a la hora de adoptar y actuar sobre la agenda. Los procesos de definición de la agenda y desarrollo de una política docente reflejan relaciones de poder, en especial en relación con preguntas como «quién puede hablar, cuándo y con qué autoridad» (Ball, 1990: 17). Los diversos actores y partes interesadas tienen distintas posiciones de poder en la sociedad y se encargan de reflejarlas en el proceso de creación de políticas. Es por tanto importante prestar atención a la forma en que se identifica el problema político y la manera en la que se enmarca según se desarrolla (y quién lo hace); la dinámica de poder influye en todo el proceso de desarrollo de la política docente, desde la forma en que la agenda propuesta se desarrolla y se actúa sobre ella, hasta en qué aspectos se convierten en políticas finalmente.

En la Sección 4.2 se analizan las funciones y responsabilidades de los organismos relevantes en el diseño, la elaboración y la validación de una política docente nacional.

4.1.3 Etapa 2: formulación de la política: análisis, principios y opciones

Una vez se han identificado los problemas que requieren la atención de la política y ha sido acordada la agenda de la política docente, la siguiente etapa consiste en desarrollar las opciones e ideas de la política para un posterior proceso de consultas. Esta etapa requiere recopilar información e investigaciones para identificar opciones viables que se puedan implementar y que permitan abordar la agenda acordada.

Diagnóstico o análisis de situación o necesidades

Tal y como se mencionó anteriormente en la Etapa 1, las opciones de la política se desarrollan para adaptarse a contextos sociales particulares, políticos, económicos y

culturales. Por tanto, requieren un análisis de necesidades con el fin de examinar la situación sistemáticamente, hacer recomendaciones sobre qué problemas requieren atención inmediata y determinar las maneras de abordarlos. Las opciones de la política deben estar dotadas de un presupuesto y se debe considerar qué herramientas políticas (legislación, programas o regulaciones) son las más apropiadas.

Una actividad importante durante esta etapa es la realización de un completo análisis de la situación sobre los docentes en el país en cuestión, que incluya los aspectos que afectan a la eficacia de los docentes, la tasa de abandono y la escasez de estos. En el contexto de una situación posterior a un conflicto o un desastre, se requiere prestar especial atención a aspectos clave, como la cantidad de docentes y la distribución de los mismos, y a la función de los docentes como agentes de paz, reconciliación y preparación frente a un desastre. La investigación es un componente esencial para el análisis de una situación de este tipo, pues permite identificar los hechos y aquellas medidas que se consideran exitosas. En el Capítulo 3 se resumen algunos aspectos principales y las evidencias que los sustentan.

El trabajo sobre la política en esta etapa debe permitir que los responsables de las políticas tomen decisiones fundamentadas sobre los cambios en la política que puedan requerirse para abordar el problema identificado. Es posible que durante el curso del desarrollo de las opciones de la política, los problemas identificados inicialmente cambien y se identifiquen otros nuevos.

Acuerdos sobre principios durante la formulación de una política

Un conjunto claro de principios y factores debe guiar el proceso de desarrollo de la política docente, cuyo eje debe ser el compromiso de ofrecer calidad en la enseñanza y el aprendizaje (véase el Cuadro 4.2 que presenta el ejemplo del UNRWA). Este conjunto de principios y factores debe incluir:

- equidad: ¿la política dará lugar a una mayor equidad en la educación? ¿las opciones y estrategias tienen en consideración las necesidades de los grupos marginales y desfavorecidos? ¿de qué manera se abordan las discapacidades en las opciones y estrategias de la política?
- integral y holístico: ¿la política es completa? ¿aborda de forma holística los aspectos interrelacionados de la calidad docente, la situación y las condiciones, y la formación docente? ¿está integrada y relacionada con políticas sociales existentes y otras políticas educativas?
- sostenibilidad financiera: ¿las opciones y estrategias de la política son asequibles y sostenibles desde el punto de vista financiero?
- viabilidad: ¿las opciones y estrategias de la política son viables y fáciles de implementar? ¿son manejables desde un punto de vista administrativo? ¿se poseen las capacidades adecuadas para implementarlas?

CUADRO 4.2: PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA DOCENTE DEL UNRWA

El objetivo de la política docente es profesionalizar el cuerpo docente dentro del UNRWA para mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en los centros educativos, mediante el reconocimiento del papel fundamental que desempeñan los docentes para asegurar una educación de calidad. El objetivo de la política es brindar apoyo a los docentes en los centros educativos y ofrecer un desarrollo profesional continuo, al mismo tiempo que se asegura que los docentes tengan unas oportunidades profesionales diversificadas y motivadoras. La política introduce nuevas funciones para facilitar la garantía de calidad educativa, la supervisión, la evaluación y la coordinación general del desarrollo profesional. También reconoce la necesidad de obtener un mayor apoyo para el área que lidera el director general.

La visión de la política docente se basa en el mandato del UNRWA de ofrecer una educación gratuita a todos los hijos de refugiados palestinos. Su objetivo es crear un cuerpo docente que «se comprometa a ofrecer los más altos estándares educativos con altos niveles de rendimiento y conducta profesional para preparar a los niños y jóvenes refugiados palestinos para el siglo XXI, de manera que puedan llevar una vida plena, productiva, creativa y valorada, lo que contribuirá a su propio desarrollo y el de la comunidad, la sociedad y el mundo».

Fuente: UNRWA, 2013 (reproducido con autorización).

Desarrollo de opciones y estrategias políticas: prestar atención a los costes y la implementación

El desarrollo de opciones y estrategias de la política debe ser congruente con el análisis de situación del país y con los principios acordados. Esta tarea suele estar a cargo de un grupo de personas determinado, que pueden conformar una comisión o equipo especial establecido por el gobierno o pueden ser funcionarios del ME. En algunos casos, el equipo especial o el ME pueden tomar la decisión de contratar a expertos externos que participen del proceso de creación de la política. Este es el momento en el que en ocasiones se acude a expertos en educación. Una política docente bien definida debe describir de manera clara la visión, el asunto abordado, las posibles opciones de la política y la solución a los problemas. También es fundamental que incluya los costes y beneficios de cada opción, así como las condiciones y los problemas de implementación que se deben superar para que la política resulte satisfactoria.

Después de realizar consultas, debe publicarse un documento final que presente la política y que establezca las estrategias acordadas para desarrollarla.

4.1.4 Etapa 3: Adopción/decisión

El funcionario u organismo de gobierno correspondiente, ya sea el presidente, el congreso, el ministro, los legisladores estatales, los funcionarios de los organismos o tribunales, deben tomar una decisión sobre la propuesta de versión final de la política docente. Es posible que, en determinados momentos, la política presentada se vea alterada o modificada y, en casos excepcionales, rechazada por completo tras las deliberaciones que llevan a cabo dichos actores y organismos. Sin embargo, la etapa de consulta previamente recomendada debería ayudar a evitar esta situación.

El proceso de aprobación y adopción de la política depende del contexto de cada país. En muchos países, en los que la política docente se considera una cuestión importante de la estructura de gobierno, se elabora una versión final para obtener el respaldo y la aprobación del parlamento. En otros casos, la política se transforma en un documento del ME que requiere el respaldo del Ministro de Educación. Toda política que sea respaldada requiere acciones por parte del gobierno, entre ellas, la asignación de un presupuesto, cambios en los reglamentos existentes y nuevas regulaciones. La manera de legislar es distinta en cada país. Por ejemplo, en Sudáfrica, todas las políticas educativas importantes se publican inicialmente en versión preliminar como libros blancos (y, en algunos casos, como libros verdes), y luego continúan el proceso parlamentario con la creación del proyecto de ley, la presentación o debate parlamentario y finalmente, la creación de la ley. En el Cuadro 4.3 se explica el proceso general de creación de una ley en Sudáfrica, que atañe a la adopción de una política docente.

CUADRO 4.3: EL PROCESO DE CREACIÓN DE UNA LEY EN SUDÁFRICA

El Parlamento es la asamblea legislativa (organismo encargado de crear leyes) de Sudáfrica. Como tal, una de sus principales funciones es aprobar nuevas leyes, enmendar leyes existentes y vetar o abolir (cancelar) antiguas leyes. Esta función está determinada por la Constitución de Sudáfrica, que comprende y abarca todas las leyes y conductas dentro de Sudáfrica.

¿Quién hace las leyes?

Las dos cámaras del Parlamento, la Asamblea Nacional (AN) y el Consejo Nacional de Provincias (CNP), cumplen una función en el proceso de creación de las leyes. Un proyecto o proposición de ley puede ser propuesto al Parlamento por un Ministro, un Viceministro, un comité parlamentario o un Miembro del Parlamento (MP) determinado. Alrededor del 90 % de los proyectos de ley surgen del Poder Ejecutivo.

¿Qué es una ley?

Una ley es un sistema de reglas, que habitualmente se pone en práctica a través de un conjunto de instituciones que rigen la conducta humana. Con ella, se da forma a la política, la economía y la sociedad de muchas maneras. Existen diferentes tipos de leyes: contractuales, de propiedad, fiduciarias, penales, constitucionales y administrativas. La legislación constitucional otorga un marco para la creación de leyes, la protección de los derechos humanos y la elección de representantes políticos. Las leyes también plantean cuestiones importantes con respecto a la igualdad, la imparcialidad y la justicia.

El proceso de creación de una ley

El proceso de creación de una ley puede comenzar con el debate de un documento llamado libro verde, que se elabora en el Ministerio o el departamento encargado de un tema en particular. Este documento de

Fuente: Oficina de Educación Pública, Parlamento de la República de Sudáfrica, 2014 (adaptado con autorización).

debate proporciona una idea del pensamiento general que fundamenta una política en particular. A continuación, el documento se publica para que se hagan comentarios, sugerencias o se presenten ideas. Este proceso conduce al desarrollo de un documento de debate más refinado, el libro blanco, que es una exposición general de la política de gobierno. Este documento es elaborado por los departamentos o equipos de trabajo pertinentes, y los comités parlamentarios implicados pueden proponer enmiendas o hacer otras propuestas. Después de este proceso, se envía nuevamente al Ministerio para continuar el debate, recibir comentarios y tomar las decisiones finales.

¿Qué es un proyecto de ley?

Es la versión preliminar de una ley. La mayoría de los proyectos de ley son elaborados por un departamento gubernamental bajo la dirección del ministro o viceministro pertinente. Este tipo de proyecto de ley debe ser aprobado por el Gabinete antes de ser enviado al Parlamento. Los proyectos de ley que proponen los Miembros a título personal se llaman Propuestas Legislativas de Miembros Particulares. Un proyecto de ley se convierte en ley cuando el Presidente del Estado sudafricano brinda su aprobación, es decir, firma el proyecto de ley. En el caso de los proyectos de ley provinciales, estos se convierten en ley cuando el Primer Ministro Provincial brinda su aprobación.

Antes de que una nueva ley entre en vigor, debe ser «promulgada». En este proceso, el Presidente del Estado determina su fecha de inicio en el Boletín Oficial del Gobierno. Para que una ley sea definitivamente promulgada, el Ministerio o Departamento responsable debe indicar que está listo y tiene la capacidad requerida para implementar la nueva ley.

El proceso de creación de una ley está sujeto a debates y conflictos, que pueden derivar en contiendas legales. Por ejemplo, en los Estados federales, las provincias, las regiones o los Estados pueden oponerse al gobierno central si se les impone la responsabilidad de financiar la implementación de la ley. En el Cuadro 4.4 se describe la oposición que suscitó la Ley del Derecho a la Educación Gratuita en la India.

CUADRO 4.4: EJEMPLO DE PAÍS: ADOPCIÓN DE LA LEY DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN GRATUITA DE 2009 EN LA INDIA

El Gobierno de la India inició acciones legislativas en 2002 para asegurar que su política educativa estuviera en línea con los cambios en las políticas educativas nacionales de todo el mundo, con el objetivo de que la educación gratuita y obligatoria fuera un derecho fundamental para todos los niños de entre 6 y 14 años en la India. Con este fin, en base a la legislación vigente en la Constitución india, en diciembre de 2002 se inició la 86.ª Enmienda Legislativa (2002), artículo 21A (Parte III).

Para octubre de 2003, se elaboró una primera versión del documento legislativo, el Proyecto de Ley para la Educación Gratuita y Obligatoria para Niños de 2003, y se puso a disposición para su consulta pública. Se convocó al público para que hiciera comentarios y sugerencias sobre posibles cambios o mejoras.

En 2004, después de tomar en consideración la opinión pública, se publicó una versión revisada del proyecto de ley, titulado Proyecto de Ley para la Educación Gratuita y Obligatoria, 2004. En 2005 el Ministro de Desarrollo y Recursos Humanos y el Primer Ministro revisaron nuevamente el proyecto. Sin

Para obtener más información, véase: Selva 2009; Radhakrishnan, 2012.

embargo, en 2006 el Comité de Financiación y la Comisión de Planificación rechazaron el proyecto debido a la falta de financiación. Como resultado, se envió un proyecto modelo a los diferentes Estados para que hicieran las gestiones necesarias para obtener fondos e implementar el proyecto.

Después de extensos debates y varias apelaciones jurídicas, el Proyecto de Ley para el Derecho de los Niños a la Educación Gratuita y Obligatoria de 2008 se aprobó en ambas cámaras del Parlamento en el año 2009. La ley fue aprobada por el Presidente en agosto de 2009. El artículo 21-A y la Ley del Derecho a la Educación entraron en vigor el 1 de abril de 2010.

A pesar de haber sido aprobada, la ley fue sometida a apelaciones jurídicas, dado que se requería que los estados financiaran la implementación de la política. En 2012, la Corte Suprema apoyó la aprobación del Parlamento, por lo que cada Estado debió asumir legalmente su responsabilidad para la implementación de la ley.

4.1.5 Etapa 4: implementación, comunicación y divulgación

En el Capítulo 5 de esta Guía se trata en mayor detalle el tema de la implementación de una política aprobada.

En este apartado se analiza la cuestión de la comunicación y la divulgación.

Debido a su nivel de «concreción», el proceso de implementación destaca las capacidades estructurales existentes, así como la capacidad real de las partes interesadas para producir el cambio deseado. En algunos casos, esto puede requerir una reformulación y ajustes en ciertos aspectos de la política.

La implementación eficaz de una política debe llevarse a cabo a través de campañas de divulgación bien diseñadas, dirigidas a todos los participantes y otros grupos interesados (en el Cuadro 4.5 se presenta un ejemplo del UNRWA). Promocionar la política aumenta las probabilidades de que esta se implemente satisfactoriamente, dado que ello permite obtener el apoyo y el respaldo de la opinión pública, que es fundamental para alcanzar los objetivos deseados. La presentación ante los medios puede ser útil para asegurar que el público comprenda y apoye el proceso de creación de la política.

CUADRO 4.5: EJEMPLO DE PAÍS: COMUNICACIÓN DE LA POLÍTICA DOCENTE DEL UNRWA

La visibilidad y comunicación previa a la implementación de la política docente son fundamentales. Este proceso incluye:

- Apoyo territorial y comunicación con las partes interesadas el sector educativo, entre ellos, el personal educativo, los padres y las comunidades;
- Sedes para apoyar a los territorios (oficinas fuera de la sede central) a través de: i) reuniones con los sindicatos; ii) producción y difusión en los territorios de los materiales relacionados con la reforma educativa en general y la política docente en particular y iii) reuniones de promoción en el territorio.

Fuente: UNRWA, 2013 (reproducido con autorización).

4.1.6 Etapa 5: supervisión y evaluación

El proceso de desarrollo de una política debe incluir un plan claro de supervisión y evaluación que ayude a determinar si la política implementada está alcanzando los objetivos deseados. Proveer buena información de manera oportuna puede mejorar la trascendencia, la eficacia y la efectividad de cualquier política. Los esfuerzos para optimizar el uso de la información se centran en mejorar su utilidad para el diseño de políticas, especialmente frente a las demandas de instauración de más «sistemas de supervisión y evaluación dirigidos por cada país» (UNICEF, 2009). El proceso de supervisión y evaluación debe ponderar si la política es eficaz a la hora de abordar los problemas identificados originalmente y determinar si logra los cambios deseados. Es posible que los problemas que se identifican durante la supervisión y la evaluación hagan que sea necesario introducir cambios en el diseño de la misma. Sin embargo, el proceso de supervisión y evaluación no debe ser sólo de carácter acumulativo ni llevarse a cabo únicamente al final del proceso. Este proceso debe incluir también una supervisión continua y constructiva para hacer ajustes en la política a medida que se implementa (un debate más detallado se presenta en el Capítulo 5). El objetivo principal para contar con un sistema sólido de supervisión y evaluación de las políticas docentes debe ser mejorar y optimizar la política y, en ese sentido, debe enmarcarse dentro de un proceso de mejora continua.

4.2. Roles y responsabilidades

Delimitar claramente las funciones de los diferentes actores implicados en el proceso es vital para que el proceso de desarrollo de la política sea eficaz (UNESCO y UNICEF, 2013) y garantice que los puntos de vista de las distintas partes interesadas quedan reflejados y se incorporan en el texto final de la política. Así, un paso esencial en todo proceso de creación de una política docente es identificar a las organizaciones e instituciones pertinentes, entre ellas, ME, Ministerios de Finanzas, centros educativos, organizaciones que representan a docentes y alumnos, asociaciones de padres y organismos internacionales (OCDE, 2005). Los diferentes actores desempeñan diversas funciones según la

etapa del proceso de creación de una política. Por ejemplo, el proceso de adopción o toma de decisiones suele estar a cargo del parlamento u otros cuerpos legislativos equivalentes, en aquellos contextos en los que las políticas docentes se someten a un proceso legislativo. En la Tabla 4.1 se presentan algunos de los actores principales y se describen sus posibles funciones y las ventajas que supone su participación dentro del ciclo de creación de una política. Como se ha señalado anteriormente, todos los organismos pertinentes deben involucrarse significativamente en todas las etapas del proceso de desarrollo de la política para garantizar que este sea eficaz.

TABLA 4.1: ACTORES/ORGANISMOS PERTINENTES QUE PARTICIPAN DEL PROCESO DE CREACIÓN DE UNA POLÍTICA

Organismo/organización	Funciones	Impacto de su participación en el proceso de creación de una política
Docentes y sus representantes (p. ej., los sindicatos docentes)	Ofrecen experiencias prácticas de los docentes Representan las preocupaciones y necesidades de los docentes Participan del proceso de elaboración y validación de una política	Los docentes cumplen una función esencial para mejorar la educación en todos los niveles Son los responsables de implementar la política Su participación garantiza que la política se implementa de manera eficaz y que los docentes se sienten valorados (OCDE, 2005)
Los cuerpos legislativos de docentes/la docencia (p. ej., consejos docentes)	Ofrecen un espacio para el desarrollo de políticas con la guía o la opinión de profesionales	Contribuyen a profesionalizar la profesión docente, logrando un equilibrio entre la autonomía profesional y la responsabilidad pública, como las que han caracterizado a otras profesiones, como la medicina, la ingeniería y el derecho
Gobiernos: incluidos el ME y el Ministerio de Finanzas (en los estados federales, los gobiernos regionales/provinciales/estatales también deben participar, especialmente cuando tengan poderes concurrentes sobre la educación y la recaudación de ingresos)	Facilitan el proceso Son responsables de asegurar que se adopte la política y de que reciba los recursos adecuados Facilitan la evaluación de las necesidades Lideran el proceso de creación de la política	Garantizan que la implementación logre los objetivos deseados Aseguran el compromiso político Garantizan profesionalidad, responsabilidad, eficacia y competencia, lo que redundará en el desarrollo de una política eficaz (OIT, 2012) El Ministerio de Finanzas desempeña un papel fundamental para asegurar que la política se financie de manera adecuada y congruente con los presupuestos y el plan de desarrollo nacional
Académicos e investigadores, «laboratorios de ideas» (p. ej., institutos de investigación y creación de políticas)	Brindan experiencia, insumos y evidencias para dar información sobre las opciones políticas Son posibles miembros de un equipo especial para el análisis de la situación/elaboración de la política	Permiten formular una política con decisiones basadas en información y evidencia
Líderes escolares (directores y subdirectores)	Brindan las experiencias y el conocimiento de aquellos que participan de la gestión escolar	Los líderes escolares son esenciales para asegurar que la enseñanza y el aprendizaje en el centro educativo sean eficaces y para mejorar la calidad de la docencia

Organismo/organización	Funciones	Impacto de su participación en el proceso de creación de una política
Padres y sus representantes (p. ej., APD)	Representan las necesidades y preocupaciones de los padres y las comunidades locales Actúan de nexo con las comunidades escolares	La participación y apropiación en el ámbito local es fundamental para el desarrollo de una política docente La participación local garantiza que la política reciba apoyo y aceptación eficaces para su implementación
Estudiantes y sus representantes (p. ej., consejos de representantes estudiantiles)	Suelen pasarse por alto. Los esfuerzos para desarrollar políticas educativas en general, y políticas educativas para docentes en particular, deben incluir a los alumnos	En última instancia, su comprensión y participación en la política afecta la calidad de la educación
Sector privado	Representan las necesidades e intereses de las empresas y los negocios en el desarrollo de la política En muchos países, son proveedores de servicios educativos en todos los niveles, y en algunos casos, incluyen proveedores de servicios educativos para docentes a través de instituciones privadas de educación superior	En los casos en que existen proveedores de servicios educativos privados para la formación docente, estos tienen una función importante en el desarrollo de la política El sector privado también brinda las perspectivas de las compañías y los negocios sobre la educación en general y sobre los docentes y la formación de docentes en particular
Agencias internacionales	Es posible que brinden fondos para el proceso Ofrecen controles para la rendición de cuentas Apoyan el proceso de redacción de la política Brindan asistencia técnica Facilitan el desarrollo de capacidades	En los casos en que se requiere o se necesita la participación o la entrega de fondos por parte de donantes, estos y otros organismos de ayuda desempeñan una función importante Ofrecen la perspectiva de los organismos internacionales sobre la política docente

Fuente: elaborado por los autores

En la tabla anterior se presentan algunos de los principales actores y organismos implicados que deben participar del proceso de formulación de una política. La relación concreta de participantes en cada caso determinado se define a nivel de país, teniendo en consideración el contexto sociopolítico y socioeconómico específico. La participación eficaz de los organismos y actores implicados depende de sus capacidades y de que se involucren significativamente en el proceso. En principio, las partes interesadas deben poder opinar (como se señaló anteriormente) en todos los aspectos del desarrollo de la política, aunque no en la etapa de adopción (a pesar de que las partes interesadas puedan influir en el proceso, por ejemplo, ejerciendo presión sobre representantes parlamentarios), que es principalmente una prerrogativa de los representantes parlamentarios electos. Los docentes, a través de las estructuras que los representan, como los sindicatos, son un actor principal que debe formar parte de todo proceso de desarrollo de una política docente.

La participación requiere la creación de espacios y mecanismos que faciliten un diálogo social entre las autoridades gubernamentales y los actores implicados, en particular en lo referido a los docentes. En una democracia, es posible que las distintas etapas de la creación de una política sean relativamente públicas, abiertas y accesibles para los ciudadanos y la ley puede

facilitar la participación de los actores sociales en la elaboración de la política. Badat (2014) señala que dicha participación puede adoptar varias formas, entre ellas, peticiones formales e informales de quienes desarrollan la política en busca de consejo, consultas con organismos legales, como las Comisiones de Servicios Docentes, y presentaciones y defensas de las partes interesadas en audiencias públicas y otros eventos. Como se ha mencionado anteriormente, es importante reconocer que las partes interesadas poseen recursos políticos muy distintos y, a menudo, desiguales, entre otros, conocimientos técnicos y medios financieros para participar en el desarrollo de políticas.

La participación significativa y el establecimiento de relaciones requieren una cultura de transparencia y apertura, por lo tanto, las partes interesadas y los organismos pertinentes que participan en el desarrollo de las políticas deben estar comprometidos con el más alto nivel de comunicación honesta y abierta, y estar dispuestos a escuchar y compartir información.

La información es crucial para la participación, y los gobiernos deben comprometerse a hacer que la información esté ampliamente disponible. Un gobierno abierto junto con el acceso sin restricciones a la información, a lo que se han comprometido muchos países, garantiza que las partes interesadas y los organismos pertinentes que participan en el

desarrollo de las políticas docentes puedan tomar decisiones y emprender estrategias informadas.

En el Cuadro 4.6 se enumeran algunas cuestiones que pueden ayudar a definir las funciones de los organismos pertinentes y organizar los procesos de consulta sobre la política.

CUADRO 4.6: LISTA DE CONTROL PARA LA ORGANIZACIÓN DE CONSULTAS PARA UNA POLÍTICA DOCENTE

- ¿Se han identificado todos los organismos y actores que se ven afectados por la política docente?
- ¿Se ha incluido a los alumnos, docentes y padres, así como a sus representantes, como actores clave?
- ¿Se han definido de manera clara y acordado las funciones de los organismos pertinentes que participan en el proceso de desarrollo de la política?
- ¿Se les ha proporcionado a todos los interesados la información adecuada sobre la necesidad de una política y sobre sus propias funciones?
- ¿Es necesario ofrecer formación y apoyo a los organismos y actores pertinentes que participan en este proceso?
- ¿Son necesarias las aportaciones de expertos en este proceso? En caso afirmativo, ¿de quién?
- ¿Está disponible la información relevante para el proceso de elaboración de la política y se ha compartido ampliamente con todas las partes interesadas?

Fuente: elaborado por los autores

4.3. Costes

Los aspectos financieros de una política docente deben analizarse en las primeras etapas de su creación. La incapacidad de coordinar de forma eficaz los procesos presupuestarios nacionales y los de creación de políticas es uno de los factores principales que van en detrimento de una implementación efectiva. Por ejemplo, no considerar el aspecto financiero de una política puede crear «mandatos no financiados».

Para fortalecer los vínculos entre las políticas, la planificación y la dotación de presupuestos, muchos países confían en un proceso presupuestario que abarca varios años y que suele adoptar la forma de un marco de gasto a medio plazo (MGMP) (Cuadro 4.7).

CUADRO 4.7: LOS TRES COMPONENTES CLAVES DE TODO MGMP

- Presupuestos de referencia: comprender el coste de los compromisos políticos a través de un análisis riguroso;
- Evaluación del programa: comprender qué políticas funcionan y cuáles no, y el motivo;
- Espacio fiscal: realizar una estimación de la cantidad de recursos adicionales que pueden destinarse a implementar nuevas políticas.

Fuente: elaborado por los autores

nacional y dentro de un marco a largo plazo que sea razonable. Esto puede ser de gran importancia, especialmente en los países en desarrollo, en los que la mayoría de los recursos suelen estar destinados a programas ya existentes y en los que es difícil financiar la implementación de nuevas políticas.

La financiación de una nueva política depende del nivel de prioridad que se da al problema, de los costes y de la disponibilidad de recursos para implementarla. Al desarrollar nuevas políticas, el nivel de prioridad que se les va a otorgar dentro de los planes del sector educativo a medio y largo plazo debe estar claramente definido. Además, la nueva política debe ser presupuestada de manera cuidadosa y realista.²⁹ Es necesario que los ME refuercen su capacidad técnica para la elaboración de políticas financieras, el cálculo de costes y la recopilación de datos financieros (Clarke, 2010). Al considerar los costes del proceso de creación de la política, debe incluirse el coste de la etapa de implementación del proceso (UNESCO, 2007).

Una atenta consideración de la planificación financiera de las políticas puede contribuir al desarrollo de políticas docentes sostenibles y eficaces. Diferentes países han adoptado distintas estrategias para financiar las políticas docentes: en Kenia, por ejemplo, el proceso de financiación incluyó un análisis de los recursos existentes y las fuentes de posibles fondos adicionales para afrontar el proceso de creación de la política (Cuadro 4.8).

Los MGMP sectoriales se integran en marcos fiscales nacionales que abarcan varios años, lo que permite asegurar que los recursos se asignen a las áreas prioritarias de la política en el presupuesto

²⁹ Algunos países han elaborado guías para la financiación de nuevos proyectos, p. ej., *el Libro Verde «Appraisal and Evaluation in Central Government» (Valoración y evaluación en el Gobierno Central) del Reino Unido* (HM Treasury, 2011). https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf.

CUADRO 4.8: EJEMPLO DE PAÍS: FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DE KENIA

En el desarrollo de la política educativa de Kenia de 2005 intervinieron varios aspectos relativos a la financiación. En primer lugar, se identificaron posibles fuentes de recursos disponibles, como instituciones y organismos de ayuda financiera que estuvieran interesados en el tema que se abordaba. Examinar los tipos de colaboración existentes entre el gobierno y otras organizaciones, como los fondos fiduciarios de las autoridades locales y los proyectos financiados por el Banco Mundial, permitió apreciar los proyectos en curso y la forma en la que el desarrollo de una nueva política podría tener un impacto sobre ellos a corto o a largo plazo. Se consideró que el análisis de estas

Para obtener más información, véase: Kenia: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2005.

relaciones y la coordinación de recursos nuevos y en uso era fundamental para desarrollar e implementar una política rentable.

Al redactar la política, se estimaron los costes de cada objetivo de la política, incluidos cada uno de sus elementos, como esquemas de retención, recursos humanos, desarrollo del currículo, etc. Los costes se estimaron para la vida útil propuesta de la política, teniendo en cuenta el tiempo que se esperaba que estuviera en vigor.

En Sudáfrica, el proceso de financiación también supuso tener en consideración las responsabilidades legales de las instituciones que financiaron las políticas educativas (Cuadro 4.9).

CUADRO 4.9: EJEMPLO DE PAÍS: FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA DOCENTE DE SUDÁFRICA

El Marco de Planificación Estratégica Integrada para la Formación y el Desarrollo Docente fue desarrollado en conjunto por el Departamento de Educación Básica y el Departamento de Capacitación y Educación Superior. Para financiar la política se recopiló información sobre varios aspectos:

- Se solicitó asesoramiento legal sobre los mecanismos de financiación al equipo de abogados del DoE;
- Se recopiló información sobre las fuentes de financiación, como las asignaciones presupuestarias estatales para la formación de los docentes;
- Se analizaron documentos, como los informes de presupuesto;

Fuente: adaptado con autorización del Departamento de Educación Básica y el Departamento de Capacitación y Educación Superior de Sudáfrica, 2011.

- Se mantuvieron debates con los departamentos de educación provinciales, las universidades y los programas de ayuda financiera para alumnos sobre los fondos disponibles para el desarrollo docente.
- También se consultó a los funcionarios del Ministerio de Finanzas sobre los recursos disponibles, quienes brindaron información precisa sobre las oportunidades de financiación disponibles.

Este análisis de gran alcance brindó información sobre los recursos disponibles, dónde y cómo podrían ser obtenidos o utilizados.

Es necesario considerar los obstáculos potenciales en la adopción de este tipo de enfoques, como la falta de transparencia sobre los recursos disponibles. Así, la financiación del proceso de creación de una política supone identificar todos los elementos y los principales objetivos de la política en cuestión. Todos los objetivos, así como las acciones necesarias para alcanzarlos, deben estar dotados de presupuestos de manera individual.

4.4. Condiciones para el buen desarrollo de una política docente

En esta sección se enumeran algunas cuestiones importantes que deben considerarse a la hora de formular una política docente que tenga mayores probabilidades de ser implementada satisfactoriamente. Una política docente exitosa es clara y específica en cuanto a sus estrategias para abordar los desafíos clave.

4.4.1 Coherencia entre la nueva política y las políticas y estructuras existentes

El desarrollo de una política docente no debe darse independientemente de otras políticas en general y de otras políticas educativas en particular. Además, todo proceso de creación de una política docente debe basarse en las políticas existentes. Al introducir una nueva política docente, debe llevarse a cabo un análisis exhaustivo de cómo esta puede influir en las políticas existentes y qué cambios, de haberlos, deben realizarse en la política existente. Se debe garantizar la coherencia y la colaboración entre los distintos sectores o departamentos del ME, así como con otros ministerios. En algunos casos, se puede requerir la creación de nuevas estructuras y organismos, como las comisiones de servicios docentes, que supervisan diversos aspectos de la gestión docente, entre ellos, la contratación y la distribución. En los casos en que ya existan dichas estructuras, es posible que haya que redefinir sus funciones a la luz de una política docente; por ejemplo, si esta aboga por descentralizar la distribución de los docentes, ya sea a nivel provincial/regional o escolar.

4.4.2 Planificación estratégica exhaustiva

Una planificación estratégica exhaustiva es fundamental para el desarrollo eficaz de una política. Una política docente debe estar integrada tanto en otras políticas educativas como en los planes estratégicos generales del Gobierno.

En Sudáfrica, la Cumbre de Desarrollo Docente de 2009 exigió el desarrollo y la posterior implementación de un plan integrado para el desarrollo y la formación de los docentes. El Gobierno nombró grupos de trabajo y lanzó un Marco de Planificación Estratégica Integrada para la Formación y el Desarrollo Docente en Sudáfrica, que guía numerosas acciones para el período 2011-2015, en base a una revisión exhaustiva del sector y en concordancia con el plan educativo, que abarca un período de 25 años. Incluso con estos esfuerzos coordinados, aún existen inconsistencias entre estos planes educativos y el Plan Nacional de Desarrollo, lo que refuerza

la necesidad de un proceso de planificación integrado (DBE y DHET, 2011).

4.4.3 Participación de los docentes

Los docentes son los principales actores en las políticas docentes; el hecho de que comprendan, acepten y apoyen la política es fundamental para que esta se implemente satisfactoriamente. El concepto se incluye en la Recomendación de 1966, que considera que la participación de los docentes y de organizaciones de docentes en distintas instancias del desarrollo de políticas educativas, así como los empleadores, los trabajadores, los padres y otras partes interesadas, es uno de los principios básicos del desarrollo de políticas educativas (OIT/UNESCO, 1966: artículos 9, 10k). La participación activa de los docentes en el desarrollo y la implementación de la política y el sentido de «apropiación» de los docentes sirven como base para el éxito de cualquier reforma (OIT/UNESCO, 2003; OCDE, 2005; Yelland y Pont, 2014: 35).

Como se mencionó anteriormente, el diálogo social con los docentes puede adoptar diferentes formas en distintas etapas de formulación e implementación de la política.

- *El intercambio de información* puede incluir una gran cantidad de canales de comunicación entre las autoridades educativas y los docentes, desde reuniones de altos directivos con organizaciones de personal docente para debatir sobre todos los aspectos de una política docente, hasta debates en el trabajo (en el centro educativo y en el aula) sobre la implementación, con instancias de comunicación oral y escrita con distintos grados de formalidad.
- *La consulta*, en la cual las autoridades escuchan de manera activa y respetuosa las opiniones de los docentes sin ningún compromiso de actuar sobre estas opiniones, puede ser formal o informal, pero al menos debe ser significativa. En otras palabras, el proceso de consulta debe estar verdaderamente abierto a la posibilidad de cambiar las políticas en base a propuestas de autoridades, empleadores, docentes y sindicatos implicados en el proceso de consulta. Los temas de consulta pueden abarcar programas iniciales de desarrollo profesional y formación docente, los currículos, la evaluación docente, los códigos de ética o conducta profesional, la organización escolar y las innovaciones en el aprendizaje como parte de las reformas educativas y la adaptación de la infraestructura escolar para ajustarse a las necesidades de aprendizaje específicas en un determinado país o sistema. Muchos países de la OCDE confían con éxito en

formas e instituciones de consulta sobre estos asuntos para desarrollar las reformas educativas y de la política docente (Asia Society, 2014; OIT, 2012: 206-207; OIT/UNESCO, 1966; Yelland y Pont, 2014: 36).

- *La participación*, que implica otorgar a los docentes una función en el proceso de toma de decisiones a través de un consejo escolar o del sistema educativo, sin que ello signifique necesariamente llegar a un acuerdo negociado; se trata de un compromiso entre las etapas de consulta y negociación. Los consejos docentes de muchos países u otros organismos que establecen estándares profesionales, como los existentes en Estados Unidos y Sudáfrica, son ejemplos de la participación de los docentes en el proceso de desarrollo de políticas en forma participativa (OIT, 2012: 207-208; MacBeath, 2012: 109; véase también el Capítulo 3 sobre estándares).
- *La negociación* consiste en un diálogo social que suele adoptar la forma de una negociación colectiva sobre los términos y las condiciones de empleo, entre otros, el salario y la evaluación de rendimiento, las horas de trabajo y las condiciones laborales, que tienen implicaciones para otras políticas docentes y de aprendizaje, como la contratación de docentes, la PAD o el tamaño de la clase. Es más probable que la negociación se aplique a la traducción de una política en una acción que a su elaboración (OIT, 2012: 203, 205, 206).

Para que sea efectivo, el diálogo social requiere algunas condiciones (OIT, 2012: 205-206):

- Que existan organizaciones de personal docente fuertes, independientes, representativas y democráticas y, en los casos en que estén organizadas, organizaciones de trabajadores educativos, ya sean públicas o privadas;
- Que exista voluntad política, confianza y compromiso de todas las partes para participar en estos procesos, por parte tanto de las autoridades educativas que desarrollan una política como de las organizaciones de personal docente, que no siempre están acostumbradas a participar de los procesos de desarrollo y aplicación de políticas, o no siempre tienen la capacidad de hacerlo;
- Que se respeten los derechos fundamentales de libertad de asociación y negociación colectiva como la base de un diálogo social institucionalizado;
- Que existan instituciones de diálogo social, dado que hay pocas probabilidades de que las formas de diálogo social informales o *ad hoc* tengan un impacto duradero. Es vital contar con un marco legal basado en leyes de conducta social, ya sea para organismos de consulta con responsabilidades y estructuras definidas que ofrezcan representación en temas tales como los programas de formación docente, los estándares profesionales y los currículos para conseguir unos mejores resultados en el aprendizaje, o para llevar a cabo negociaciones colectivas

sobre los términos y condiciones laborales, como los salarios y las horas de trabajo, bien en el plano nacional, local o escolar.

Diversas formas de diálogo social para involucrar al personal docente en el proceso de creación de una política pueden tener un impacto considerable en los procesos de desarrollo e implementación de una política (véase también el Capítulo 5). Por lo tanto, es importante planificar teniendo en cuenta estas implicaciones en el proceso de desarrollo, por ejemplo, mediante la adopción de una política sobre el salario de los docentes que anticipe el proceso de negociación, que a su vez, puede determinar si la política se implementará y de qué manera. Si bien un verdadero proceso de consulta puede resultar difícil e implicar gran cantidad de tiempo, llevar a cabo un proceso de consulta simbólico y apresurado puede poner en riesgo la implementación satisfactoria de la política.

4.4.4 Desarrollo de políticas informadas por la evidencia (PIE)

Las PIE han sido fomentadas en las últimas décadas en el marco de los estudios de desarrollo. El desarrollo de políticas debe tomar en consideración la evidencia disponible para diseñar políticas docentes que permitan obtener mejores resultados. Las PIE son de especial importancia en los países en desarrollo (Sutcliffe y Court, 2005). Puede que la facilitación de las PIE requiera un aumento de la capacidad de investigación del país y potenciar la integración sistemática de investigación y política. De la misma manera, para que los diseñadores de políticas puedan hacer mayor uso de la evidencia, los investigadores académicos necesitan fortalecer su comprensión del nexo entre políticas e investigación y la manera de transferir conocimiento pertinente para los responsables de elaborar las políticas (Segone, 2008).

El desarrollo de políticas informadas por la evidencia requiere que se gestionen y recojan datos para el desarrollo de políticas docentes (y su implementación; véase el Capítulo 5). Un SIAE eficaz puede ayudar a gestionar los datos, ya sea como una base de datos aislada o como componente de un SIGE mayor. Un SIAE puede incluir datos relacionados con todos los aspectos del personal docente que sean importantes para las políticas docentes. Ciertas condiciones determinan la utilidad de un SIAE (o SIGE) para una política efectiva, entre otras: la fiabilidad, la congruencia y el carácter oportuno de los datos en los distintos niveles de educación y fronteras administrativas (nacionales y descentralizadas); capacidad de financiación, mantenimiento y asistencia técnica a lo largo del tiempo; compromiso profesional fundamental y de los usuarios (en particular, docentes y directores) en la planificación, la prueba, la puesta en práctica, el despliegue y la recepción de comentarios; y facilidad de uso, la formación y la capacidad (OIT, 2012: 13-14).

4.4.5 Apropriación de cada país

La apropiación del proceso de políticas por parte de los países en desarrollo es uno de los pilares fundamentales de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

- Los países socios se comprometen a ejercer su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional por medio de amplios procesos de consulta.
- Los donantes se comprometen a respetar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a reforzar su capacidad de ejercerlo (OCDE, 2005/2008: 3).

Por lo tanto, es esencial que los roles estén bien definidos, especialmente en lo que se refiere a la apropiación, cuando los organismos internacionales participan del desarrollo de políticas.

La Declaración de París indica claramente que el proceso de desarrollo de políticas debe estar liderado por cada país. Los Gobiernos nacionales son responsables de preparar sus políticas y estrategias orientadas al desarrollo a través de un amplio proceso consultivo. Cuando los donantes o asesores internacionales brindan asistencia técnica para la creación de políticas, los Gobiernos nacionales deben asegurarse de que el proceso esté diseñado para desarrollar las capacidades de cada país.

El Programa de Acción de Accra de 2008 señala que, mientras que los países receptores «fortalecerán la calidad del diseño de políticas», los donantes deben respaldar «las iniciativas para aumentar la capacidad de todos los actores involucrados en el desarrollo: parlamentos, Gobiernos centrales y locales, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios y el sector privado», para poder asumir una función activa en proceso de desarrollo de políticas (OCDE, 2005/2008: 16).

4.4.6 Capacidades de los Ministerios de Educación

Una condición previa para el desarrollo de buenas políticas docentes es que el Ministerio o Departamento de Educación cuente con los recursos humanos necesarios, que a su vez tengan los conocimientos técnicos adecuados. Debe llevarse a cabo una evaluación de las necesidades de capacitación para asegurar que los empleados públicos y funcionarios puedan llevar a cabo correctamente el proceso de creación de políticas públicas. En el Cuadro 4.0 se indican algunas áreas de los ME con funciones importantes en la elaboración de políticas; la Tabla 4.2 incluye una serie de preguntas clave para evaluar la capacidad.

CUADRO 4.10: RESUMEN DE LOS DEPARTAMENTOS DE ME CON UNA FUNCIÓN IMPORTANTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE POLÍTICAS

Planificación: las unidades de planificación del ME suelen estar a cargo de coordinar todas las políticas educativas. Deben ser asignadas para gestionar y coordinar el proceso de manera eficaz con otros departamentos y expertos externos, como expertos legales o académicos. Deben contar un conocimiento profundo del proceso de creación de políticas y las capacidades que este requiere, entre otras, los modelos de creación de políticas, la financiación, la investigación, etc.

Finanzas: las unidades financieras del ME o las unidades de políticas sociales dentro del Ministerio de Finanzas son fundamentales para llevar a cabo un desarrollo eficaz de la política. Deben poder brindar información precisa sobre los costes de las estrategias de la política y deben conocer las restricciones y los compromisos presupuestarios. En los casos en el que el ME posea unidades financieras, estas deben participar y negociar de manera eficaz con los equipos del Ministerio de Finanzas.

Fuente: elaborado por los autores

TABLA 4.2: LISTA DE COMPROBACIÓN PARA EVALUAR LA CAPACIDAD

- ¿Se destina oficialmente el tiempo suficiente para trabajar en la creación de políticas?
- ¿El Ministerio cuenta con un número suficiente de empleados con experiencia y conocimientos adecuados sobre políticas?
- ¿El personal tiene un conocimiento adecuado del proceso de creación de políticas?
- ¿Se requiere que el personal reciba formación para obtener las destrezas y conocimientos pertinentes en la creación de políticas, entre ellos, habilidades para el proceso de creación de leyes?
- ¿Existen mecanismos de coordinación sólidos entre las distintas áreas del ME y con otros ministerios?

Fuente: elaborado por los autores

4.5. Plazos y hoja de ruta

Como se ha explicado anteriormente en este capítulo, el ME o MoE desempeña un papel fundamental en la organización del proceso de desarrollo de la política docente. Al inicio del proceso de desarrollo docente, el Ministerio debe definir de manera clara las fases y etapas del mismo, identificar los organismos pertinentes que van a participar, el marco temporal y los costes.

Desde un punto de vista técnico y político, el desarrollo y la implementación de políticas (Capítulo 5) es un proceso costoso, complejo y que requiere tiempo. Por esta razón, es esencial establecer un marco temporal adecuado para contar con el apoyo de los docentes y otras partes interesadas. Disponer de una hoja de ruta puede ayudar a esbozar cómo se implementarán y lograrán los objetivos de la política. En Sudáfrica, por ejemplo, está previsto que el *Marco Estratégico Integrado para la Formación de Docentes* se ponga en práctica entre los años 2011 y 2025. Dentro de esta política, cada objetivo individual tiene su propia fecha de implementación y consta, entre otros, de un marco temporal, recursos y metas.

Identificar claramente las prioridades dentro de la política puede ser útil para determinar los plazos de implementación y el orden en el que se iniciarán las actividades para avanzar en la consecución de objetivos. Es posible que lograr algunos objetivos de la política dependa del cumplimiento de otros objetivos relacionados. Por lo tanto, los plazos determinados para algunas actividades u objetivos pueden servir de base para otras actividades. La relación existente entre los distintos aspectos del objetivo principal de la política tiene que analizarse y comprenderse en detalle (Haddad, 1995; OMS, 2001; OIT, 2012).

Las preguntas clave de la Tabla 4.3 presenta algunos de los puntos clave que hay que abordar en el desarrollo del marco temporal de una hoja de ruta para la política.

TABLA 4.3: LISTA DE CONTROL PARA EL DESARROLLO DEL MARCO TEMPORAL Y HOJA DE RUTA DE UNA POLÍTICA DOCENTE

- | |
|--|
| • ¿Se percibe claramente qué hay que hacer primero? |
| • ¿Están disponibles todos los recursos necesarios para poner en marcha la política? |
| • ¿Es realista y viable el marco temporal propuesto? |
| • ¿Existe una hoja de ruta clara para la implementación de la política? |
| • ¿Entienden todos los participantes qué tienen que hacer y para cuándo? |

Fuente: elaborado por los autores

Concluimos este capítulo detallando el estudio de caso del desarrollo de una política docente en Sudáfrica (Cuadro 4.11). Sudáfrica nos ofrece un interesante ejemplo del proceso de desarrollo de una política docente y los progresos conseguidos hasta la fecha. En muchos aspectos, se trata de un ciclo político y un marco de planificación (así como de los aspectos no consecutivos y que se solapan) similar al ofrecido en este capítulo.

El Capítulo 5 se centra en los planes y la capacidad organizativa necesarios para la implementación de una política docente nacional acordada.

CUADRO 4.11: EJEMPLO DE PAÍS: DESARROLLO DE UNA POLÍTICA DOCENTE EN SUDÁFRICA

Con anterioridad al significativo cambio democrático ocurrido en 1994, la formación y el desarrollo de los docentes estaban fragmentados siguiendo las líneas del *apartheid*. La auditoría que se llevó a cabo en 1995 sobre la formación docente mostró los efectos producidos por esa división, los retos a los que era necesario enfrentarse para mejorar la situación y las opciones disponibles para abordarlos. La formación docente era una competencia controlada a nivel provincial, con 102 centros educativos operativos de calidad variable, aunque baja en general. A la auditoría le siguió la entrada en vigor en 1996 de las Normas y Estándares en la Formación de Docentes, que describía las competencias necesarias para las titulaciones docentes y las competencias mínimas para cada tipo de titulación. A su vez, a estas le siguieron en el año 2000 las Normas y Estándares para Educadores Escolares, a través de las cuales la formación docente pasó a ser una competencia nacional, integrando los 120 centros educativos para docentes en instituciones de educación superior. Los nuevos estándares para las competencias docentes definían siete funciones para los docentes y nociones de competencias aplicadas e integradas. El documento también describía el marco de las titulaciones de formación docente, acorde con el marco nacional de titulaciones. Cabe destacar que dichos documentos se centraban en competencias y titulaciones, sin hacer referencia a un contexto más amplio de asuntos como la oferta, la demanda o el desarrollo permanente en el campo de la docencia.

La racionalización y fusión de centros educativos de formación docente se llevó a cabo en el contexto de la unión de instituciones de educación superior en todo el país. Aunque el objetivo del cierre de estos centros y la transferencia de la formación docente a las instituciones de educación superior era mejorar la calidad y los estándares, también se produjeron diversos efectos no deseados y se encontraron dificultades. Uno de ellos fue la baja asignación de subvenciones destinadas a las facultades de educación, lo que conllevó la reducción del número de matriculados. El descenso del número de nuevos docentes se ha convertido en una preocupación creciente en los últimos años, más aún en un sistema que necesita más y mejores docentes, especialmente en materias con un número reducido de docentes, como matemáticas, ciencias, tecnología, etapas iniciales o las nuevas asignaturas introducidas por el nuevo currículo.

También se produjeron importantes desarrollos estructurales, como la instauración del Consejo de Relaciones Laborales en Educación para negociar acuerdos entre los sindicatos de docentes, que cuentan con un alto número de afiliados (un 88 %), y el Estado. El Consejo ha tenido un papel significativo en varios aspectos del programa, como por ejemplo los salarios, las condiciones laborales y la valoración del rendimiento. Sin embargo, los avances en el desarrollo profesional de los docentes han sido menores.

Para obtener más información, véase: Sayed y Mohamed, 2010.

La segunda estructura de importancia que se estableció fue el Consejo Sudafricano de Educadores (SACE), que es responsable del registro profesional de los educadores y de su código ético. El SACE también ha trabajado en la instauración de portafolios de desarrollo profesional. Recientemente ha recibido instrucciones para gestionar el sistema de desarrollo profesional continuo de los docentes, que reconocerá y hará obligatoria la participación de los docentes en dicho sistema.

Aunque estos cambios eran importantes y necesarios, los máximos responsables del sector consideraban que se necesitaba un enfoque más amplio para abordar la escala y la velocidad de los retos ante los que se encontraban. Como resultado, se creó el Comité Ministerial de Formación de Docentes (CMFD) en 2001. Se presentó un extenso informe de seis volúmenes que daba una visión de conjunto de la situación en esos momentos, así como 42 recomendaciones de amplio espectro a tener en cuenta. El informe incluía extensas reuniones y consultas con los principales organismos y agentes del sector. El informe del CMFD fue aprobado por el DoE, que lo incorporó en el Marco de Política Nacional de Formación y Desarrollo Docentes (NPFTED, por sus siglas en inglés), el cual se aprobó en abril de 2007. Teniendo en cuenta que las primeras reuniones se celebraron después del año 1994, completar el proceso llevó 12 años.

El NPFTED abarca varios aspectos de la Educación Profesional Inicial de Docentes (IPET, por sus siglas en inglés) y el desarrollo profesional continuo de los docentes e incluye un apartado sobre los sistemas de apoyo a la formación y el desarrollo docentes. Estas dos áreas dan relieve a la intención de profesionalización de los docentes y la sólida continuidad existente entre la preparación inicial de los docentes y su desarrollo continuo durante su vida laboral. El proceso de desarrollo del NPFTED contó con un amplio abanico de consultas que consistieron en presentaciones a diferentes niveles de los responsables de la toma de decisiones del ME, departamentos de educación nacionales y provinciales, sindicatos y otras partes interesadas.

El NPFTED abarca una serie de asuntos clave que se acostumbran a identificar con el desarrollo de políticas, no solo en el África subsahariana, sino en todo el mundo. Estos asuntos son:

- aprobación y reconocimiento de programas de formación docente para el empleo;
- acceso a titulaciones a través de la EPID;
- campañas de captación;
- gestión y garantía de la calidad;
- sistemas de apoyo para la formación docente.

Referencias

Normas internacionales

- Programa de Acción de Accra. 2008. <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-Spanish.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- OIT/UNESCO. 1966. *Recomendación relativa a la situación del personal docente*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo y París, UNESCO. https://www.ilo.org/sector/Resources/sectoral-standards/WCMS_368973/lang--es/index.htm (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2003. Informe, Octava Sesión, Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos para la Aplicación de las Recomendaciones relativas al Personal Docente, París, del 15 al 19 de septiembre de 2003. París, UNESCO y Ginebra, Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/meetingdocument/wcms_208015.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2008. Informe intermedio, Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos para la Aplicación de las Recomendaciones relativas al Personal Docente. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo y París, UNESCO. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/meetingdocument/wcms_208026.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Planes, directrices de política y manuales

- Departamentos de Educación Básica y Educación y Formación Superior. 2011. *Integrated Strategic Planning Framework for Teacher Education and Development in South Africa 2011–2015 (Marco de Planificación Estratégica Integrada para la Formación y el Desarrollo Docente en Sudáfrica para 2011-2015)*. Pretoria, Departamentos de Educación Básica y Educación y Formación Superior, República de Sudáfrica. <http://www.dhet.gov.za/Teacher%20Education/Intergrated%20Strategic%20Planning%20Framework%20for%20Teacher%20Education%20and%20Development%20In%20South%20Africa,%2012%20April%202011.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Ministerio de Economía y Hacienda. 2011. *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government (Libro Verde, Valoración y Evaluación en el Gobierno Central)*. Londres, Ministerio de Economía y Hacienda. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf (Consulta del 4 de mayo de 2015).
- OIT. 2012. *Guía de buenas prácticas sobre recursos humanos en la profesión docente*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS_187796/lang--es/index.htm (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Ministerio de Educación, Ghana. 2003. *Education Strategic Plan 2003–2015 Volume 1: Policies, Targets and Strategies (Plan Estratégico para la Educación 2003-2015. Volumen 1: Políticas, Objetivos y Estrategias)*. Accra, Ministerio de Educación, Gobierno de Ghana. <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Ghana/Ghana%20Education%20Strategic%20Plan.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, República de Kenia. 2005. *Kenya Education Sector programme 2005–2010 – Delivering Quality Education and Training to all Kenyans (Programa del Sector de Educación de Kenia para 2005-2010: Impartir educación y capacitación de calidad a todos los keniatas)*. Nairobi, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, República de Kenia. http://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/kenya_kessp_final_2005.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- OCDE. 2005/2008. *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y Programa de Acción de Accra*. París, Ediciones OCDE. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Oficina de Educación Pública, Parlamento de la República de Sudáfrica. 2014. *How A Law is Made (Cómo se elabora una ley)*. Ciudad del Cabo, Parlamento de la República de Sudáfrica. <https://www.parliament.gov.za/how-law-made> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- UNESCO. 2007. *Teacher Education Policy Forum for Sub-Saharan Africa Report (Informe sobre el Foro de Políticas de Formación de Docentes para África Subsahariana)*. Sede de la UNESCO, París, del 6 al 9 de noviembre de 2007. París, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001627/162798e.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- UNICEF. 2009. *Los sistemas de seguimiento y evaluación dirigidos por países: mejores evidencias, mejores políticas, mejores resultados*. M. Segone (ed.). Ginebra, UNICEF. https://www.unicef.org/spanish/evaluation/index_51116.html (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Departamento de Educación OOPS. 2013. *Política docente del OOPS*. Amán, OOPS. http://www.unrwa.org/sites/default/files/unrwa_teacher_policy.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

OMS. 2001. *Cómo desarrollar y aplicar una política farmacéutica nacional. Actualiza y sustituye a Pautas para establecer políticas farmacéuticas nacionales, 1988*. Ginebra, Suiza, Organización Mundial de la Salud. <https://apps.who.int/medicinedocs/pdf/s5410s/s5410s.pdf>. (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Investigación, informes, estudios

Adams, D. 2001. Linking Research, Policy, and Strategic Planning to Education Development in Lao People's Democratic Republic (Vincular la Investigación, la Política y la Planificación Estratégica con el Desarrollo Educativo en la República Democrática Popular Laos). *Comparative Education Review*, Vol. 45, N.º 2, pp. 220-241.

Asia Society. 2014. *Excellence, Equity, and Inclusiveness – High Quality Teaching for All: The International Summit on the Teaching Profession (Excelencia, Equidad e Inclusión; Enseñanza de Alta Calidad para Todos: Cumbre Internacional sobre la Profesión Docente)*. New York, Asia Society. <http://asiasociety.org/teachingsummit> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Ball, S. 1990. *Politics and Policy Making in Education (La Política y la Elaboración de Políticas en Educación)*. Londres y Nueva York, Routledge.

Badat, S. 2014. From Innocence to Epistemic Reflexivity: Critical Researchers and Policy Making in Post 1990 South Africa. Unpublished mimeo (De la Inocencia a la Reflexividad Epistémica: Investigadores Esenciales y Elaboración de Políticas en Sudáfrica después de 1990. Mimeo inédito).

Clarke, G. 2010. *Education MTEF Approaches, Experiences and Lessons from Nine Countries in Asia (Educación MGMP. Enfoques, Experiencias y Lecciones de Nueve Países de Asia)*. Bangkok, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001915/191500e.pdf>. (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Crosby, B. 1996. Policy implementation: The Organisational Challenge (Implementación de Políticas: el Desafío Organizacional). *World Development*, Vol. 24, N.º 9).

Flutter, J. y Rudduck, J. 2004. *Consulting Pupils: What's in It for Schools? (Consulta a los Alumnos: ¿Qué Hay para las Escuelas?)*. London, Routledge.

Servicio de Voluntariado en el Extranjero. 2002a. *What Makes Teachers Tick? A Policy Research Report on Teachers' Motivation in Developing Countries (¿Qué Hace que los Docentes Funcionen? Un Informe de Investigación de Políticas sobre la Motivación de los Docentes en los Países en Desarrollo)*. Londres, Servicio de Voluntariado en el Extranjero. http://www.vso.nl/Images/What_Makes_Teachers_Tick_tcm98-21000.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

———. 2002b. *Listen and Learn: A Policy Research Report on Papua New Guinean Teachers' Attitudes to Their Own Profession (Escuchar y Aprender: un Informe de Investigación de Políticas sobre las Actitudes de los Docentes de Papúa Nueva Guinea hacia su Propia Profesión)*. Londres, Servicio de Voluntariado en el Extranjero. http://www.vsointernational.org/Images/listen-and-learn-png_tcm76-22703.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

———. 2002c. *They've got class! A policy research report on Zambian teachers' attitudes to their own profession (¿Tienen Clase! Un Informe de Investigación de Políticas sobre las Actitudes de los Docentes de Zambia hacia su Propia Profesión)*. Londres, VSO. http://www.vsointernational.org/Images/they-have-class-zambia_tcm76-22705.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Gindin, J. y Finger, L. 2013. *Promoting Education Quality: the Role of Teacher Unions in Latin America (Promoción de la Calidad de la Educación: el Papel de los Sindicatos de Docentes en América Latina)*. Documento de antecedentes para el informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2013/14. París, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002259/225931e.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Haddad, W.D. 1995. *Education Policy-planning Process: An Applied Framework*. Fundamentals of Education Planning 51 (Proceso de Planificación de Políticas Educativas: un Marco Aplicado. Fundamentos de la Planificación de la Educación 51). París, UNESCO.

Lewis, S. G. y Naidoo, J. 2004. Whose Theory of Participation? School Governance Policy and Practice in South Africa ((¿De Quién es la Teoría de la Participación? Política y Práctica de Gestión Escolar en Sudáfrica). *Current Issues in Comparative Education*, Vol. 6, N.º 2, pp. 100-113.

MacBeath, J. 2012. *The Future of the Teaching Profession (El Futuro de la Profesión Docente)*. Bruselas, Internacional de la Educación. <http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/The%20Future%20of%20the%20Teaching%20profession.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Morgan, B. 2011. Consulting Pupils about Classroom Teaching and Learning: Policy, Practice and Response in One School (Consultar a los Alumnos sobre la Enseñanza y el Aprendizaje en el Aula: Política, Práctica y Respuesta en una Escuela). *Journal of Teacher Education*, Vol. 26, N.º 4, pp. 445-467.

OCDE. 2005. *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers (La Cuestión del Profesorado: Atraer, Capacitar y Conservar a Docentes Eficaces)*. París, Ediciones OCDE. <http://www.oecd.org/edu/school/attractingdevelopingandretainingeffectiveteachers-homepage.htm> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Pedder, D. y McIntyre, D. 2006. Pupil Consultation: The Importance of Social Capital (Consulta a los Alumnos: la Importancia del Capital Social). *Educational Review*, Vol. 58, N.º 2, pp. 145-157.

- Radhakrishnan, K.S. 2012. Supreme Court Upholds Constitutional Validity of RTE Act (La Corte Suprema Defiende la Validez Constitucional de la Ley RTE). *Economic Times*, 12 de abril de 2012. http://articles.economictimes.indiatimes.com/2012-04-12/news/31331364_1_minority-institutions-rte-act-education-act (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Ratteree, B. 2004. *Teachers, their Unions and the Education for All Campaign. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2005 – The Quality Imperative (Docentes, sus Organizaciones Sindicales y la Campaña Educación para Todos. Documento de antecedentes elaborado para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005: el Imperativo de la Calidad)*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001466/146693e.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Rizvi, F. y Lingard, B. 2010. *Globalizing Education Policy (Política Educativa Glogalizadora)*. Londres y Nueva York, Routledge.
- Rudduck, J. y McIntyre, D. 2007. *Improving Learning through Consulting Pupils (Mejorar el Aprendizaje a través de las Consultas a Alumnos)* (Improving Learning TLRP Series). Londres, Routledge.
- Sayed, Y y Mohamed, H. 2010. Teacher Development Policy-making in SSA – Key Lever for Progress (Elaboración de Políticas de Desarrollo Docente en el África Subsahariana: Palanca de Itinerario para el Progreso). Informe de Políticas de TTISSA. Mimeo inédito.
- Segone, M. 2008. Evidence-based Policy Making and the Role of Monitoring and Evaluation within the New Aid Environment (Elaboración de Políticas basadas en Evidencias y el Papel de la Supervisión y la Evaluación en el nuevo Entorno de Ayuda). M. Segone (ed.) *Bridging the Gap: the Role of Monitoring and Evaluation in Evidence-based Policy Making (Reducir las Carencias: el Papel de la Supervisión y la Evaluación en la Elaboración de Políticas basadas en Evidencias)*. Ginebra, UNICEF, pp. 16-45.
- Selva, G.2009. 'Universal Education in India: A Century of Unfulfilled Dreams' (Educación Universal en la India: un Siglo de Sueños sin Cumplir), *PRAGOTI*. <http://www.pragoti.in/node/3262> (Consulta del 15 de septiembre de 2014).
- Sutcliffe, S. y Court, J. 2005. *Evidence-Based Policymaking : What Is It ? How Does It Work? What Relevance for Developing Countries (Elaboración de Políticas basadas en Evidencias: ¿Qué Es? ¿Cómo Funciona? ¿Qué Relevancia Tiene para los Países en Desarrollo?)*. Londres, ODI. <http://www.odi.org/publications/2804-evidence-based-policymaking-work-relevance-developing-countries> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Thompson, P. 2009. Consulting Secondary School Pupils about Their Learning (Consulta a los Alumnos de Secundaria sobre su Aprendizaje). *Oxford Review of Education*, Vol. 35, N.º 6, pp. 671-687.
- UNESCO y UNICEF. 2013. *Making Education a Priority in the Post-2015 Development Agenda: Report on the Global Thematic Consultation on Education in the Post-2015 Development Agenda (Hacer de la Educación una Prioridad en la Agenda de Desarrollo post-2015: Informe sobre la Consulta Temática Mundial sobre Educación en la Agenda de Desarrollo post-2015)*. París, UNESCO y Nueva York, UNICEF. http://www.unicef.org/education/files/Making_Education_a_Priority_in_the_Post-2015_Development_Agenda.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Yelland, R. y Pont, B. 2014. *OCDE Perspectiva de la política de educación 2014: parte 3. Un enfoque especial sobre reformas*. París, OCDE. (EDU/EDPC(2014)6/PARTE3, borrador para discusión, 10-11 de abril de 2014).



CAPÍTULO 5. Implementación

Tal como se demuestra en esta Guía, el desarrollo de una política docente es una tarea compleja que depende de un gran número de factores políticos, sociales, culturales y económicos, muchos de los cuales son ajenos a la educación.

En primer lugar, su implementación con frecuencia depende mucho de la especificidad de cada país. Puede que la política docente no tenga la «visibilidad» política deseada durante la implementación que pueden tener, por ejemplo, una nueva escuela o la matriculación gratuita para todos los alumnos. Como las figuras políticas a menudo necesitan mostrar resultados inmediatos a su electorado, el desarrollo de políticas docentes resulta políticamente complejo y costoso, como se señala en otras guías de políticas regionales (OREALC, 2013: 9, 90). Existen diferentes factores que influyen en la implementación: por un lado, las políticas, capacidades y orientación política del gobierno, en su conjunto; por otro lado, el estado del sistema educativo y de la profesión docente en el momento del diseño y la implementación de la política. Las fuerzas políticas y sociales que operan en un país, por ejemplo, la solidez de las organizaciones de docentes o de otras partes interesadas, aumentan la complejidad del proyecto.

Teniendo en cuenta todos esos factores, el objetivo final de desarrollar una política es implementarla hasta donde sea posible. Por ello, como se propone en el Capítulo 4, los planes de implementación deben estar ya bien desarrollados como parte del proceso de desarrollo de la política, con un calendario y una hoja de ruta esbozados por los responsables de diseñarla que sean apropiados para el contexto educativo y del país.

Algunas evidencias presentadas para orientar la implementación de las políticas educativas en los países de la OCDE pueden ser útiles para guiar los esfuerzos futuros en estos y en otros países (Cuadro 5.1).

Una de las primeras decisiones, según el contexto político del país, es determinar si es mejor que la política se aplique mediante un programa o una campaña gubernamental, normas o decretos del ejecutivo o de la administración, normas legislativas, o una combinación de las mismas. Es necesario tener en cuenta las siguientes cuestiones:

- ¿cuál de ellas tendrá la mayor repercusión dado el contexto político, económico y educativo del país?
- ¿cuáles son los costes financieros y de recursos humanos que requiere la modalidad elegida?
- ¿cuál es la correlación entre esos costes y los efectos previstos?

Como se menciona en el Capítulo 4, la reflexión sobre el plan de implementación debe comenzar durante el proceso de desarrollo de la política. El siguiente paso en el proceso es desarrollar un vehículo de implementación y un plan para los responsables de tomar decisiones que sean claros y sencillos.

CUADRO 5.1: IMPLEMENTACIÓN EFICAZ DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN PAÍSES DE LA OCDE

Las investigaciones sobre una implementación efectiva de las reformas educativas centradas en los esfuerzos de mejora a nivel escolar en países de renta alta de la OCDE señalan, entre otros, los siguientes factores:

- *situar a los estudiantes y el aprendizaje como el eje de las reformas:* centrarse en el aprendizaje, la instrucción y el entorno del aula para lograr mejores resultados de aprendizaje;
- *desarrollar las capacidades profesionales del personal:* desarrollar las habilidades y competencias de los docentes y del personal responsable de aplicar las reformas en todos los niveles, cerciorándose de que cuenten con el tiempo, los recursos y las oportunidades de aprendizaje necesarios para su desarrollo profesional;
- *liderazgo y coherencia:* asegurar un buen liderazgo a nivel escolar y del sistema educativo para contribuir a orientar la implementación de la política, su coherencia y su armonización con otras políticas del sistema educativo a largo plazo;
- *compromiso de las partes interesadas:* mantener un diálogo apropiado para asegurar especialmente la participación de los docentes y de los sindicatos de docentes, pero también de los empleadores y de otras partes interesadas, desde que se inicia el proceso de diseño de la política, para que esta sea válida y aceptada;
- *evaluación de la política:* abordar los efectos de la política sobre los resultados de aprendizaje a través de modelos de estudio rigurosos y de gran calidad, en especial experimentales y cuasi experimentales.

Para obtener más información, véase: OCDE, 2015;

5.1. Proceso legislativo y aprobación

Como se menciona en el Capítulo 4 (en el apartado sobre la Fase 3 del proceso de la política), el sistema político del país puede requerir o no una legislación para implementar una política docente, pero que tenga estatus de legislación nacional le dará una dimensión nueva, potencialmente decisiva. En una sociedad democrática, una ley nacional es suprema en relación a la constitución del país. La legislación va casi siempre acompañada de medidas que financian y reglamentan la implementación y tales medidas posibilitan en gran medida (aunque no garantizan) que una política se implemente satisfactoriamente. Como se señala en el Cuadro 2.6, un ejemplo de esto es la legislación «No Child Left Behind» (Que ningún niño se quede atrás), adoptada en 2001, y la iniciativa «Race to the Top» (Carrera a la cima) en Estados Unidos, introducida como parte de la legislación de estímulo económico adoptada después de la crisis financiera de 2008. Dada la naturaleza federal de los Estados Unidos, ambos programas incorporaron incentivos financieros sustanciales, que estimularon a los estados y a los distritos escolares para que persiguieran los objetivos de la política, según criterios y planes estrictamente definidos. Muchos estados y distritos escolares locales desarrollaron planes para cumplir con esos criterios políticos y asegurarse las necesarias subvenciones del Gobierno federal, con frecuencia concentrándose en la evaluación de los docentes y en cuestiones laborales, como se señala en la iniciativa «Race to the Top». Informes recientes revelan resultados desiguales en la implementación e indican dificultades tales como la escasez de recursos, la falta de comunicación y de compromiso de las partes interesadas (véase, entre otros, Baker, Oluwole y Green 2013; Boser, 2012; Weiss, 2013). No obstante, los debates políticos acerca de la legislación y los esfuerzos realizados para cumplir con los

incentivos para la implementación han contribuido a que estas políticas tuvieran mayor visibilidad y peso de los que hubieran tenido de otro modo.

Al planificar y brindar apoyo técnico y legal al ente legislativo de un país para que se implemente una política docente nacional a través de una o varias leyes, se deben tomar en cuenta los costes, las demoras y los posibles obstáculos que pueden encontrarse. El Cuadro 4.5 describe el proceso y el tiempo que llevó en la India la adopción de la «Right to Free Education Act» (Ley de Derecho a la Educación Gratuita), en 2009. Incluyendo desafíos legales, esta política fue aprobada oficialmente en 2012, tras un proceso que duró diez años. Al mismo tiempo, la adopción de la legislación y su reafirmación en sintonía con la constitución del país es una herramienta potencialmente poderosa para que las autoridades educativas y las partes interesadas promuevan políticas docentes, en un país que tiene cerca del 15 % de los docentes de primaria y secundaria del mundo y que necesita alrededor de tres millones más de docentes para el 2030 (UNESCO, 2014; UIS, 2014).

Si la legislación es la modalidad elegida para la implementación de la política, es fundamental recibir apoyo técnico de los diseñadores de la política en distintas etapas: al redactar la legislación para incluir los conocimientos y comentarios de los expertos en legislación; al responder a consultas parlamentarias (comisiones, comités o respuestas directas a legisladores o sus ayudantes); al establecer relaciones con grupos de interés político y otras partes interesadas importantes; al ejercer presión sobre los legisladores y los medios de comunicación; y al revisar la legislación o las modalidades de implementación tras su adopción.

5.2. Decisiones ejecutivas o administrativas

A los encargados de desarrollar la política dentro del ME u otro organismo o departamento que se ocupa de la contratación y la gestión del personal docente se les puede exigir que sigan el camino ejecutivo o administrativo para aplicar la política, o bien ellos pueden optar por esa modalidad. Esta opción puede resultar más sencilla (e implicar menos recursos humanos y financieros) ya que su validez institucional deriva de la legislación y la reglamentación correspondiente. Lograr el

impacto deseado puede resultar más difícil, ya que no siempre tienen la autoridad política necesaria y el respaldo financiero que lo acompaña. Al mismo tiempo, pueden ser un modo más rentable de implementar la política e incluso presentar mejoras frente a otros instrumentos menos legitimados, como proponer directrices en sistemas descentralizados. Un ejemplo de ello es la política de contratación de docentes en Kenia (Cuadro 5.2).

CUADRO 5.2: POLÍTICA DE CONTRATACIÓN DE DOENTES DE LA COMISIÓN DE SERVICIOS DE KENIA (TSC)

La TSC tiene facultades para instituir y mantener un plantel docente suficiente y profesional para las instituciones educativas del país. A la descentralización de las funciones del TSC a nivel de distritos y escolar, con el fin de acercar el servicio a los usuarios, le siguió, a fines de los años noventa, una prohibición del Gobierno de contratar empleados públicos; de esa manera, se interrumpió la contratación automática de docentes formados. La Comisión adoptó entonces una nueva política de contratación de docentes en base a la demanda y a las vacantes que se generaban naturalmente y aplicó unas directrices anuales, que eran revisadas cada año antes de proceder a la contratación.

En 2006, la Comisión desarrolló y publicó una política global para aumentar la eficacia en la contratación docente. La política proporciona orientación

Para obtener más información, véase: TSC, Kenia, 2006.

con respecto a las futuras contrataciones, define las funciones de los organismos de contratación y define las funciones y responsabilidades de otros actores que participan en el proceso. También establece las bases de un marco institucional para la implementación, por ejemplo, las unidades principales, las herramientas (entre las que se encuentran las directrices para las unidades descentralizadas, los formularios de solicitud de empleo y los códigos de conducta y ética de los docentes), la supervisión y la evaluación (con un modelo de plantilla) y la revisión para resolver cuestiones que vayan surgiendo. Su fuerza deriva tanto de la legislación (la Ley del TSC) como de la normativa (el Código de Reglamentación del Docente del TSC).

5.3. Herramientas y programa de trabajo

El conjunto de herramientas o los instrumentos para implementar una política pueden consistir en un plan de acción, un marco lógico, un plan de trabajo, un conjunto de guías u otras herramientas similares. Los instrumentos elegidos deben incluir un calendario que tenga en cuenta el tiempo necesario para aplicar la política, los obstáculos para lograrlo y la capacidad necesaria para que sea operativa.

5.3.1 Planes de acción

Un plan de acción sirve como hoja de ruta para las autoridades sobre la implementación de los objetivos, las estrategias y los programas de una política en base a los recursos programados, las funciones y responsabilidades definidas y el tiempo estimado. Algunos planes de acción se formulan de manera más general, como en el caso del plan para la formación docente en el Reino Unido (Cuadro 5.3).

CUADRO 5.3: PLAN DE IMPLEMENTACIÓN PARA LA FORMACIÓN INICIAL DE LOS DOCENTES DEL REINO UNIDO

En 2011, el DoE del Reino Unido publicó un plan de implementación para la estrategia de FID. Sus destinatarios eran los principales actores en la formación docente, es decir, escuelas y universidades, docentes y formadores de docentes. El plan sigue los principales objetivos de la estrategia, enumerando las principales actividades que se espera que se lleven a cabo para cada objetivo principal: la calidad de los formados (cinco actividades); una mayor inversión para mejores docentes (doce actividades); y una reforma de la formación (nueve actividades). El plan incluye también un esquema en el que se establecen las fechas y los hitos importantes para la implementación de la estrategia.

Para obtener más información, véase: Departamento de Educación, Reino Unido, 2011

Existe un consenso de que un plan de acción cuidadosamente formulado aumenta las probabilidades de una implementación con éxito. Al elaborar un plan de acción es necesario considerar los siguientes elementos:

- una ficha de actividades que se ajuste a la política y al objetivo estratégico del programa;
- resultados, objetivos, términos de referencia (hitos) e indicadores de la implementación;
- el calendario para la implementación;
- fuentes de información, tales como el SIGE y el SIAE, o sistemas de información similares;
- Costes de la actividad, entre ellos, los costes unitarios y una indicación del porcentaje de los costes en relación con el presupuesto general del plan de acción;
- Fuentes de financiación, públicas y privadas a nivel nacional (también regionales y locales) y, donde corresponda, financiación por parte de organismos externos para el desarrollo;
- Estructuras, funciones y responsabilidades para la implementación de la política.

El desarrollo de un plan de acción con posibilidades razonables de implementar satisfactoriamente una política docente requiere un diálogo entre varios actores con distintas tareas y funciones, como se menciona en el Capítulo 4 y en el Cuadro 5.1. Debido a que se trata de un proceso puramente político, debe existir un diálogo eficaz en los distintos niveles de la toma de decisiones y con la mayor variedad posible de actores políticos, entre ellos:

- Los distintos departamentos, oficinas o agencias del ME o de la autoridad educativa correspondiente;
- Los ME u otras unidades de gobierno pertinentes, por ejemplo, el ministro de hacienda o presupuestos; la administración pública, la comisión de servicio docente o entidad equivalente responsable de captar y contratar docentes; el ministerio de trabajo, responsable de las normativas laborales y las relaciones laborales; así como cualquier otro organismo gubernamental cuyo mandato abarque temas relacionados con una política y un plan (ministerio de salud para el VIH y el SIDA; ministerios de nivel educativo como EPI, educación primaria/básica o educación secundaria, donde existan por separado de un ministerio de educación);
- El gobierno nacional o central y los niveles regionales o locales, por ejemplo, autoridades educativas o comités regionales (estado/provincia) o locales (distrito/municipio).
- El gobierno y otras partes interesadas, por ejemplo, docentes y sindicatos u organizaciones de docentes (que son especialmente importantes dado su lugar central en el proceso); proveedores de educación privada, especialmente donde el sector privado es una fuente importante de provisión de educación; empleadores y empresas que pueden apoyar la implementación ya que desean que exista una mayor coherencia; instituciones o proveedores autónomos de formación docente; organismos profesionales, como los consejos de docentes; asociaciones de padres y docentes; representantes de la comunidad o localidad; así como organizaciones no gubernamentales. Es esencial que se busquen las formas más adecuadas de diálogo social con los docentes y las organizaciones de docentes para programar la implementación de una política en cuyo desarrollo ya tienen que haber participado, pues son partes interesadas fundamentales (véase la Sección 4.4.3);
- Las autoridades gubernamentales o educativas y socios para el desarrollo, por ejemplo, los organismos multilaterales de financiación y las organizaciones bilaterales de donantes.

Dada su naturaleza política, el diálogo sobre la implementación del plan, al igual que el mismo proceso de desarrollo de la política (Capítulo 4), implica que se debe llegar inevitablemente a compromisos en la priorización de la naturaleza y el desarrollo de las actividades necesarias. Es de esperar que se revisen, pospongan o cancelen actividades de menor prioridad para que el mayor número de actores o partes interesadas se comprometan y se apropien de la política y del plan. Un proceso basado en la negociación y la búsqueda de soluciones de compromiso, en lugar de debilitar el plan, generalmente aumentará las probabilidades de que la implementación tenga éxito, ya que reúne a la mayor cantidad de interlocutores en el proceso.

Una vez que se haya decidido, el plan de acción deberá dotarse de presupuestos en su conjunto y, en la medida de lo posible, ser financiado con los recursos existentes según los parámetros anteriormente mencionados. La financiación de la implementación puede ser distinta de la financiación del desarrollo de la política (Sección 4.3), aunque forme parte de un presupuesto único que integra a ambas desde el inicio del proceso. Cuando sea necesario y posible, los recursos pueden buscarse en los grupos de interés nacionales y/o en los socios internacionales, de manera general o para un proyecto específico, como es el caso de la financiación para la educación general. Esto resalta la importancia de que exista un amplio apoyo de las partes interesadas en relación a la política y al plan para que aumenten los recursos que se emplean en su implementación: con frecuencia son tan necesarios los recursos financieros como los humanos. Si la financiación es insuficiente, podría ser necesario repensar los objetivos y las ambiciones del plan o incluir medios alternativos para superar sus limitaciones. La financiación de la implementación a través del plan debe ser considerada siempre a largo plazo, no solo a el corto plazo o asociada a un primer plan; además, debe programarse en el tiempo para que coincida con los cierres de los ciclos presupuestarios del gobierno y de las autoridades educativas (ADEA, 2009: 3; GPE, 2014: 350; IPE y GPE, 2012: 15-16; OIT, 2014: 4, 33; Yelland y Pont, 2014: 31-32).

5.3.2 Marcos lógicos y planes de trabajo

Si se adapta de manera adecuada, un marco lógico que haya sido desarrollado como un diseño de proyecto y una metodología de gestión, y haya sido usado por numerosos organismos bilaterales y multilaterales para el desarrollo (como el Banco Mundial) en países de rentas altas, puede ser útil para que los responsables de la implementación hagan un seguimiento del proceso. Una matriz de marco lógico vincula los objetivos, las metas, los propósitos y los resultados esperados a través de actividades planeadas con indicadores «objetivamente verificables» o cuantificables. El objetivo es medir el progreso, al tiempo que se especifica un medio para verificar los indicadores (información) y los supuestos. Un ejemplo a nivel internacional es el marco lógico desarrollado por la UNESCO para la implementación de la Iniciativa de Formación Docente para el África Subsahariana (UNESCO, 2007, <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001539/153940e.pdf>).

Un plan de trabajo para poner en práctica estrategias o programas constituye un enfoque alternativo. El plan de trabajo para apoyar el plan para el sector educativo en Ghana (Cuadro 2.1) contiene varios componentes agrupados por objetivos para los docentes o para la enseñanza: la mejora de la calidad de la enseñanza y del aprendizaje; la mejora de la gestión de la prestación de servicios educativos, así como la dotación y asignación de docentes. La matriz del plan de trabajo vincula estos objetivos con metas (resultados y productos) y proporciona un resumen de la estrategia,

las actividades, los plazos y las unidades u organismos responsables (Gobierno de Ghana, 2012).

Desarrollar un marco lógico y un plan de trabajo como parte de la implementación de la política puede proporcionar claridad de propósito y dirección, y ayudar a desarrollar la colaboración entre unidades, departamentos y organismos. Sin embargo, se deben tener en cuenta los posibles límites de cada herramienta: una tendencia a la rigidez tal como está definida en la matriz y, por lo tanto, una falta de flexibilidad en adaptar la implementación a circunstancias y restricciones cambiantes (políticas, económico-financieras y, sobre todo, humanas), así como una dificultad para obtener aportes significativos de las partes interesadas

a la matriz, ya sea en la etapa de concepción, en la implementación o en la supervisión/evaluación. Los marcos lógicos y los planes de trabajo siguen siendo herramientas para uso interno, útiles para los que participan en el diseño e implementación de la política o el plan, siempre y cuando

tengan los conocimientos y la preparación para usar de manera eficaz esas herramientas.

5.3.3 Directrices y otros instrumentos

Con frecuencia, la implementación puede beneficiarse de directrices detalladas que son prácticas a la hora de implementar una política. Estas directrices, que pueden estar acompañadas de listas de control, pueden ser especialmente útiles para aquellos actores o partes interesadas que no participan directamente en el desarrollo de la política, como por ejemplo, la administración descentralizada, instituciones como los centros de formación docente y los organismos de profesionales especializados, entre ellos, autoridades calificadoras, juntas reguladoras o foros de relaciones laborales. La política sobre contratación de docentes de Kenya (Cuadro 5.2) ofrece directrices para la implementación y otras herramientas de utilidad.

5.4. Supervisión y evaluación

Un plan de supervisión y evaluación, con los instrumentos apropiados, debe ser parte integrante de cualquier plan de implementación para asegurar que las actividades planeadas se llevan a cabo y que los objetivos se están alcanzando. Si los recursos lo permiten, un departamento o unidad (por ejemplo, una unidad de supervisión y evaluación, la unidad responsable del SIGE o el SIAD, o un equipo mixto) debería encargarse periódicamente de supervisar la correcta ejecución del plan. En aquellos casos en los que los recursos humanos o financieros con los que cuenta la autoridad educativa sean limitados (por ejemplo, en países con pocos recursos, estados pequeños o autoridades descentralizadas), por lo menos un miembro de la unidad que diseña el plan debería ser responsable de esos aspectos.

Las actividades de supervisión pueden concretarse en:

- *Supervisión periódica* mediante revisiones «de escritorio» o de campo, análisis de los registros de implementación y del registro de actividades, recopilación permanente de datos y reuniones estructuradas dentro de los departamentos o los organismos que se ocupan de la implementación y entre ellos. Este tipo de supervisión es necesaria para evaluar si se están alcanzando las metas y los términos de referencia (hitos) que se han definido en el plan de implementación, identificar las dificultades y generar las soluciones a los problemas que puedan surgir. Se pueden usar planes de trabajo anuales e informes periódicos para ayudar a estructurar esas acciones (Kusek y Rist, 2004: 97-98). El plan estratégico para la educación de Trinidad y Tobago basa su supervisión en informes mensuales

de cada funcionario y de todas las divisiones o unidades que participan en el plan (ME/Gobierno de la República de Trinidad y Tobago, 2012: 30-31). También se pueden usar los análisis de información puntual generados a través del SIGE/SIAE o unidades de estadística. El «Gender Equity Strategic Plan» (Plan Estratégico para la Igualdad de Género) en la educación de Papúa Nueva Guinea se apoya en un tipo de supervisión basada en datos comparativos agrupados según el género de alumnos, docentes, directores y funcionarios de educación, proporcionados anualmente (DoE, Papúa Nueva Guinea, 2009: 13-25). La supervisión periódica debe incluir a los organismos descentralizados responsables de las actividades del plan.

- *Los informes periódicos de supervisión elaborados por especialistas* en supervisión y evaluación son importantes. Están basados en revisiones regulares realizadas por la unidad o el equipo de supervisión, para los que se han empleado herramientas y directrices consensuadas (por ejemplo, un cuestionario que evalúa los resultados obtenidos, o una lista de control en consonancia con las actividades de implementación). Los informes deben dirigirse a los responsables de la toma de decisiones en cada nivel pertinente, para informarles en tiempo real acerca de las limitaciones y las medidas correctivas recomendadas para realizar los ajustes necesarios al plan de implementación.
- *Una revisión anual con las partes interesadas debe estar programada y ser conducida por los responsables de supervisar la implementación del plan junto con los*

interesados clave: representantes de docentes, alumnos, padres, organizaciones no gubernamentales o sociedad civil. Además de usar los resultados de la supervisión periódica y los informes, el equipo supervisor que realiza la revisión anual debe generar un proceso consultivo abierto que permitiera que las partes interesadas compartan sus preocupaciones y sus éxitos en la implementación del plan y que indicara, de manera crítica, en qué casos deben cambiarse las actividades. Estos comentarios son fundamentales para evaluar la implementación de la política. El informe que surja de la revisión debe ser honesto, e indicar las dificultades e incluso los fracasos, y no debería estar guiado por el deseo de agradar a las personas que ocupan cargos estratégicos o a los responsables de la toma de decisiones o de la elaboración de la política.

- *Es necesario elaborar un informe anual general sobre el rendimiento que incorpore los elementos más importantes de las supervisiones anteriores.* Este informe servirá como documento básico para la revisión de alto nivel de los logros, las deficiencias y las posibles mejoras. La revisión debe, a su vez, servir como pilar para un plan de acción revisado. Para que sea significativo, debe ser coherente con los objetivos del plan de acción, en cuando a la dimensión de los recursos humanos y financieros clave.

La supervisión puede mostrar cambios en cuanto a los indicadores específicos, tales como la medición de los avances o la falta de estos, pero no necesariamente indica a qué se deben los cambios, de ahí la necesidad de una evaluación que revele lo que sucedió y por qué, y qué cambió (Russon, 2010: 108). Para evaluar la implementación de la política y proporcionar una guía para las futuras aplicaciones, es importante realizar una evaluación de medio plazo y una final (o ambas), que sean llevadas a cabo preferentemente por personal independiente para garantizar la objetividad. Una revisión final puede evaluar los efectos y los resultados, la relevancia, la rentabilidad y la sostenibilidad, así como esbozar las razones del éxito o del fracaso, en particular, extraer enseñanzas para orientar la revisión de la política y los planes futuros (véase el ejemplo de Namibia en el Cuadro 5.4).

CUADRO 5.4: LAS FUNCIONES DE LOS DOCENTES EN EL DESARROLLO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS NAMIBIA; EVALUACIÓN EN EL AULA Y DESARROLLO PROFESIONAL

A principios de siglo, las principales políticas del Ministerio de Educación de Namibia exigían que los docentes usaran estrategias didácticas centradas en el alumno y que supervisaran el rendimiento de los alumnos mediante una metodología de evaluación permanente. Para apoyar los esfuerzos de reforma, el desarrollo profesional de los docentes al principio se basó en la formulación de una política centralizada, la provisión de materiales escritos y su implementación, y la formación «en cascada», pasando del Ministerio central a distritos escolares y a grupos de escuelas y, finalmente, a los docentes en los centros escolares.

Una estrategia en permanente evolución del Ministerio de Educación, basada en un desarrollo docente descentralizado, desde la base, en el que se les pedía a los docentes que actuaran como canales de implementación de una nueva política y de una reforma en lugar de ser el objeto de las directrices y los programas de formación, lo que llevó al Ministerio de Educación a desarrollar un sistema de autoevaluación en el centro escolar. Algunos aspectos de la instrucción de los docentes en el aula fueron parte de los componentes que más contribuyeron a la implementación eficaz de las reformas de las estrategias educativas y al seguimiento del rendimiento escolar. Un protocolo de observación con indicadores específicos se usó como base para que los docentes, los padres, los miembros de la comunidad y la dirección debatieran acerca de las respuestas y desarrollaran de manera colaborativa un resumen de la escuela, que sirvió más adelante para desarrollar planes escolares de actividades de mejora de la calidad. Los resultados señalaron la necesidad de una mayor colaboración entre docentes, además de la necesidad de un mayor apoyo y un mecanismo de aportación de comentarios que le diera mayor voz a los docentes en su propio desarrollo profesional y, por extensión, una mejor implementación de la política.

Para obtener más información, véase: LeCzel y Gillies, 2006

El seguimiento y la evaluación eficaces requieren indicadores claros y cuantificables relacionados con los objetivos establecidos. Los principales indicadores deben ser:

- limitados en número y centrados en las prioridades más importantes;
- presentados en un esquema basado en resultados u orientado a los productos, para medirlos de manera significativa;
- formulados para permitir un análisis de las desigualdades o desequilibrios en la implementación de la política (según género, urbana/rural, poblaciones desfavorecidas, etc.);
- consistente y estable a través de todo el ciclo de implementación y, lo que es más importante, fácilmente comprensible para todos los usuarios, desde quienes toman decisiones al más alto nivel hasta los usuarios afectados más directamente, es decir, docentes y alumnos.

En este sentido, es necesario que las partes interesadas y, si es relevante para la implementación de la política, también los socios, estén de acuerdo con los indicadores y los acepten (IIPE y GPE, 2012: 15-18; OIT, 2012: 64, 102, 133-134). A través de los mecanismos de diálogo social apropiados (véase el Capítulo 4), los docentes a nivel escolar y las organizaciones de docentes a otros niveles pueden proporcionar valiosas contribuciones sobre los indicadores que tengan prioridad para los resultados del aprendizaje que sean cuantificables de una forma significativa y equitativa en relación con las realidades del aula, y respeten los requerimientos de consistencia a lo largo del tiempo.

Aunque los diseñadores de un plan de implementación invariablemente necesitarán indicadores cuantitativos para guiar la implementación, una mayor confianza en información cualitativa proveniente de las partes interesadas o investigadores independientes puede ser un suplemento valioso para evaluar el éxito o el fracaso, y así influenciar la política y la planificación estratégica para conseguir un mayor impacto. El enfoque cualitativo es crucial en la evaluación de actitudes y comportamientos de los actores que quizá sean los más importantes en la implementación de la política (los docentes), quienes, por muchas razones relacionadas con sus antecedentes personales y profesionales, experiencias y percepciones de su situación, a menudo se muestran reticentes a la hora de implementar una política en la cual no han realizado casi ningún aporte, o ninguno, durante el proceso de desarrollo (Smit, 2005; Hargreaves, 1994; Hargreaves, 1998).

Además de las percepciones y los comentarios de los docentes y los líderes escolares sobre la implementación del plan y los objetivos generales de la política, la supervisión y la evaluación pueden ser una oportunidad para usar un mecanismo institucional (diálogo social) que asegure un mayor aporte de los maestros en el proceso a nivel escolar, si ese aporte no está ya presente en otras etapas de la política (véanse los Capítulos 2, 3 y 4) (OIT, 2012: 216-217).

Cada vez se proponen más enfoques desde la base (en lugar de verticales) en la evaluación y la supervisión del diseño y la implementación de la política:

- Una investigación en China ha mostrado una división entre la valoración de los docentes y las autoridades sobre el éxito de la política de movilidad de docentes desde el centro urbano a las zonas rurales. Se identificaron debilidades en el sistema de incentivos, los mecanismos de evaluación y el sistema de apoyo del gobierno local, que requerían un trabajo adicional para que la política tuviera éxito. Una de las recomendaciones de cambios que surgieron del análisis de la política fue brindar más oportunidades para que los docentes recibieran consultas, proporcionaran comentarios y participaran en el diseño de la política (Liu, Li y Du, 2014: 78-80).
- Del mismo modo, una evaluación de los planes nacionales de educación de Pakistán desde 1992 a 2010, en la extensa provincia de Punjab, identificó una serie de razones que explicaban los fracasos y la implementación deficiente, relacionados con la administración. Una de las recomendaciones para fortalecer la implementación de los planes de educación fue convertir el mecanismo de implementación en un proceso más activo, responsable y sensato, con un enfoque desde la base, estructurado sobre una mayor implicación de las APD, los docentes y otras partes interesadas (Siddiq, Salfi y Hussain, 2011: 294).
- Finalmente, el análisis de las experiencias de los docentes con la implementación de la política educativa inclusiva en dos distritos en Ghana evidenció que los docentes tenían conceptos limitados y a menudo distorsionados de la política y las innovaciones requeridas en su práctica. Para que tenga éxito, el proceso de implementación de la política debía haber sido más claro y más inclusivo, para que las partes interesadas pudieran comprender el propósito de la agenda política y aceptarlo (Alhassan, 2014: 127).

5.5. Organización para la implementación

Ya se trate de un sistema educativo centralizado, federal o altamente descentralizado, la identificación de los responsables de cada parte de la implementación de la política en los distintos niveles (véase también el Capítulo 4) proporciona claridad en las responsabilidades, tareas y líneas de comunicación (IIPE y GPE, 2012: 13; UNESCO, 2012a: 42-45). La definición de responsabilidades varía desde el más alto nivel ejecutivo nacional hasta el centro educativo y es especialmente importante para aquellos que participan más directamente con los docentes, por ejemplo, directores, inspectores, formadores de docentes, organismos reguladores, como cuerpos de calificación

profesional, y autoridades empleadoras, como comisiones de servicio público o docente, gerentes o empleadores de centros educativos privados. La gobernanza y planificación del mundo de la EPI, de múltiples niveles, que a menudo se dividen entre muchos ministerios u organismos del Gobierno, ofrece un buen ejemplo de la importancia de la coordinación entre organismos o ministerios para el éxito de una política educativa (OIT, 2014: 33).

Esta es la razón por la cual el proceso requiere una evaluación de los factores claves de éxito o de los obstáculos, así como las decisiones sobre quién hace qué, cuándo, dónde y cómo.

Tales decisiones deben incluir responsabilidades de liderazgo e implementación, además de un esquema de la capacidad financiera y humana para la implementación. La definición del proceso para la implementación debe abordar escollos políticos, entre otros, que se interponen en el camino hacia el éxito. Si estos factores no se incluyen en el plan de acción, deben establecerse en la evaluación posterior y ser respaldados por los directivos de la organización cuando sea necesario.

5.5.1 Responsabilidades: liderazgo y gestión

Nombrar a los responsables del liderazgo y la implementación general de la política, así como de programas o actividades específicos, y definir la manera en la que se les hace responsables, son cuestiones clave que debe abordar una política docente, como en una política general del sector educativo. Por ejemplo:

- *el liderazgo* debe ejercerse al nivel más elevado de la cadena política de toma de decisiones que sea posible: un ministro o ejecutivo principal (por ejemplo, un director general o un superintendente o un secretario permanente) para asegurar que una política tenga éxito;
- *los roles y responsabilidades* pueden estar cerca, o replicar, los papeles y responsabilidades habituales de las unidades de gobierno o de la autoridad educativa, o ser transferidas a un equipo especial, siempre que las decisiones sobre responsabilidades no generen confusión o ambigüedad. Un organigrama claramente diseñado ayuda a mostrar la estructura y líneas de autoridad o decisiones. Unas nuevas estructuras pueden incluir un comité directivo conjunto o un equipo especial responsable de la implementación de la política general, mientras que un equipo de supervisión o unidades existentes coordinan la implementación diaria. La República Unida de Tanzania proporciona un ejemplo de los contrastes entre responsabilidades de gestión establecidas con claridad. El Plan Maestro de Educación del Docente, publicado en 2001, contiene amplios objetivos y financiación del plan, pero no dice nada acerca de las disposiciones organizativas para su implementación. En cambio, el Plan de Desarrollo de la Educación Primaria, propuesto por el Gobierno en el mismo año, detalla las responsabilidades de implementación e incluye un organigrama desde el gobierno central, pasando por cada región, distrito y pueblo, hasta el nivel escolar (BEDC, RUT, 2001; ME, RUT, 2001).

5.5.2 Capacidad de implementación

Una capacidad adecuada para implementar de manera efectiva una política es crucial para asegurar el éxito. Entre los factores que pueden verse influidos directamente por quienes diseñan las políticas y toman las decisiones, debería al

menos considerarse un análisis de la capacidad de los actores clave para la implementación:

- *instituciones y gestores del sector público*: la calidad de las instituciones y del cuerpo de funcionarios que participan en todos los niveles de implementación de una política docente; transparencia, responsabilidad y capacidad para establecer un diálogo con las partes interesadas; la calidad de la gestión presupuestaria y financiera, así como el nivel y la eficacia de la movilización de ingresos;
- *administración educativa y gestión y apoyo docente*: la eficacia de las funciones individuales y las responsabilidades a varios niveles; estructuras; líneas de autoridad; comunicación y coordinación, así como supervisión y evaluación;
- *las competencias de funcionarios o agentes individuales*: las calificaciones, las competencias, las habilidades, la capacitación y los incentivos de funcionarios que participan en la implementación de la política;
- *proveedores de educación del sector privado y actores no estatales*: las responsabilidades y la capacidad humana y financiera para complementar las responsabilidades del sector público.

Una implementación satisfactoria requiere desarrollar y mejorar significativamente la capacidad de tener en cuenta estos factores. Cuando se encuentren carencias, hay que considerar una formación previa o paralela a la implementación en planificación, gestión, comunicación y otras habilidades. Se debe recurrir a apoyo técnico externo (por ejemplo, de individuos, instituciones/agencias o Gobiernos) para desarrollar mejor la capacidad nacional, ya sea a nivel central, regional o local (IPE y GPE, 2012: 8, 13, 24). El objetivo del plan estratégico del sector educativo de Trinidad y Tobago de transformar el Ministerio de Educación en una organización de alto desempeño define la estrategia o prioridad sobre el potencial y la capacidad institucional, que se centra en 17 actividades relacionadas con el liderazgo, la gobernanza y la gestión integrada; los sistemas de supervisión y evaluación; la planificación; el desarrollo y la gestión de políticas; las operaciones y los procesos; así como la gestión de sistemas de información (ME/Gobierno de la República de Trinidad y Tobago, 2012: 16-18).

5.5.3 Gestión: organismos y estructuras de implementación

Los contextos nacionales y administrativos, así como las decisiones sobre liderazgo, responsabilidades y capacidades, determinarán en gran medida las estructuras u organismos de implementación más apropiados. La estrategia puede depender de las estructuras existentes de administración pública o educativa, así como los organismos públicos o docentes dedicados al empleo (PSC o TSC), delegar la

responsabilidad en una entidad independiente o autónoma, como un profesional docente o un consejo de calificaciones, o crear una nueva estructura de implementación, quizá fuera de la autoridad gubernamental, como una fundación profesional nacional u otro organismo. Cualquiera sea la opción elegida, debe responder a algunas cuestiones clave:

- ¿cuál es probable que sea la estructura más equitativa, eficaz y democráticamente responsable?
- ¿tiene la estructura de implementación la autoridad para tomar decisiones clave, entre ellas las relativas a las dimensiones clave de la política (Capítulo 3),

especialmente la formación docente, el desarrollo profesional, el empleo y la movilización o la transferencia de financiación?

- ¿tiene el organismo o estructura elegido la capacidad financiera y de gestión para supervisar la implementación, dados los riesgos y restricciones identificados en el plan de acción?
- ¿es la estructura capaz de comunicar de manera eficaz y movilizar a todos los actores políticos y partes interesadas importantes para comprender, comprometerse y actuar sobre los objetivos y planes de la política?

5.6. Ejecución del presupuesto

Todos los aspectos de la implementación (por lo menos los más importantes destacados anteriormente) tienen que ser dotados de presupuesto, entre ellos:

- órgano y proceso de implementación, ejecutivo/administrativo o legislativo;
- plan de acción e instrumentos relacionados;
- supervisión y evaluación;
- disposiciones organizativas: liderazgo, gestión, desarrollo de capacidad y estructuras.

Como sucede con el desarrollo de la política (Capítulo 4) y el desarrollo del plan de acción explicado en este capítulo, la financiación puede provenir de fuentes nacionales o subnacionales (presupuesto público o una mezcla de fuentes privadas y públicas), además de socios promotores. La implementación de una política docente puede ser una prioridad menor para los socios promotores, pero no debe ser excluida. El apoyo externo, cuando sea necesario, puede buscarse entre los muchos socios citados en el Capítulo 2 (Sección 2.3), por ejemplo, a través de la función de apoyo al país del Equipo Especial Internacional sobre los Docentes para Educación 2030, o el desarrollo e implementación de los mecanismos de financiación de becas de la GPE. Las condiciones para dicha financiación, ya sea canalizada a través del apoyo presupuestario al sector de la educación o general, o a través de financiación destinada a actividades seleccionadas, deben ser claras, y respetar la apropiación del país. Un plan

viable de acción de la política, o que se perciba como tal, puede ayudar a movilizar recursos para implementar políticas.

Si existen carencias de financiación, es necesario revisar las estrategias y los planes, por ejemplo, ideando medios de implementación más rentables, como pueden ser mayores sinergias en estructuras/gestión o actividades, o delegando la responsabilidad de las actividades de los organismos centrales a los descentralizados u otras partes interesadas. Los objetivos generales y las prioridades principales deben tenerse siempre en cuenta en el proceso de revisión (IIPE y GPE, 2012: 14).

Tal y como se analiza en esta Guía, la implementación y el desarrollo de la política es un proceso complejo y está sujeto al debate político. La implementación de una política docente eficaz requiere una conciencia del contexto político específico y de la dinámica cultural en los que se conciben políticas. Para ello, es necesario un enfoque de la implementación que preste atención de manera explícita a las limitaciones contextuales y las expectativas de los agentes y electorados locales más allá del Estado, y que considere los factores presentes en las relaciones de poder existentes para asegurar que una política docente consiga los cambios deseados.

Referencias

Políticas y planes

- Comité para el Desarrollo de la Educación Básica, Gobierno de la República Unida de Tanzania (BEDC, por sus siglas en inglés, RUT). 2001. *Primary Education Development Plan (2002-2006) (Plan de Desarrollo de la Educación Primaria, 2002-2006)*. Dar es-Salaam, Gobierno de la República Unida de Tanzania. <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Tanzania%20UR/Tanzania%20UR%20Primary%20Education%20Development%20Plan.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Departamento de educación, Papúa Nueva Guinea. 2009. *Gender Equity Strategic Plan 2009-2014 (Plan Estratégico para la Igualdad de Género 2009-2014)*. Puerto Moresby, Departamento de Educación, Gobierno de Papúa Nueva Guinea. <https://planipolis.iiep.unesco.org/es/2009/gender-equity-strategic-plan-2009-2014-5033> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Gobierno de Ghana. 2012. *Education Strategic Plan 2010–2020 – Vol. 1: Policies, Strategies, Delivery, Finance and Vol. 2: Strategies and Work Programme (Plan Estratégico para la Educación 2010-2020. Volumen 1: Políticas, Estrategias, Enseñanza, Financiación y Volumen 2: Estrategias y Programa de Trabajo)*. Accra, Ministerio de Educación, Gobierno de Ghana. http://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/ghana_esp_2010_2020_vol1.pdf y http://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/ghana_esp_2010_2020_vol2.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Ministerio de Educación, Gobierno de la República de Trinidad y Tobago. 2012. *Education Sector Strategic Plan: 2011-2015 (Plan Estratégico del Sector Educativo: 2011-1015)*. Ministerio de Educación, Gobierno de la República de Trinidad y Tobago. <https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2012/education-sector-strategic-plan-2011-2015-5528> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Ministerio de Educación, República Unida de Tanzania. 2001. *Teacher Education Master Plan (TEMP) (Plan Maestro de Formación del Profesorado)*. Dar es-Salaam, Ministerio de Educación, República Unida de Tanzania. http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Tanzania%20UR/Tanzania_Teacher_Master_Plan-2001_2005.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Comisión de Servicios Docentes. 2006. *Policy on Teacher Recruitment and Selection (Política sobre Contratación y Selección de Docentes)*. Nairobi, Comisión de Servicios Docentes. http://wbgfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/AFR/Kenya/TCH/20130515_041150.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Directrices y manuales de políticas

- Asociación para el Desarrollo de la Educación en África. 2009. *'Communiqué – "Bamako+5" Conference on Contractual Teachers (Comunicado: Conferencia sobre Docentes por Contrato "Bamako+5")*; Túnez, Asociación para el Desarrollo de la Educación en África. <http://www.adeanet.org/adea/downloadcenter/bamako/Bamako%20COMMUNIQUEFinal-eng.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Departamento para la Educación, Reino Unido. 2011. *Training our next generation of outstanding teachers Implementation plan (Entrenar a nuestra Próxima Generación de Docentes Sobresalientes. Plan de Implementación)*. Londres, Departamento para la Educación. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/181154/DFE-00083-2011.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Alianza Mundial para la Educación. 2014. *Directrices Metodológicas para el Análisis del Sector Educativo*. Volumen 1. Washington D. C., Alianza Mundial para la Educación (<http://www.globalpartnership.org>).
- Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación y Alianza Mundial para la Educación. 2012. *Guidelines for Education Sector Plan Preparation and Appraisal (Directrices para la elaboración y evaluación de un plan sectorial de educación)*. París, UNESCO. http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Cap_Dev_Technical_Assistance/pdf/121106-Guidelines-for-Education-Sector-Plan-Preparation-and-Appraisal-EN.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- OIT. 2012. *Guía de buenas prácticas sobre recursos humanos en la profesión docente*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo. http://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS_187796/lang--es/index.htm (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2014. *Directrices de política de la OIT sobre la promoción del trabajo decente para el personal del sector de la educación de la primera infancia*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/sector/Resources/codes-of-practice-and-guidelines/WCMS_236531/lang--es/index.htm (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Kusek, J. y Rist, R. 2004. *Ten Steps to a Results-based Monitoring and Evaluation System (Diez Pasos hacia un Sistema de Evaluación y Supervisión basado en los Resultados)*. Washington, DC, World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14926/296720PAPER0100steps.pdf?sequence=1> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

OREALC. 2013. *Background and Criteria for Teacher Policy Development in Latin America and the Caribbean* (Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe). UNESCO Oficina regional de educación para América Latina y el Caribe (OREALC). http://www.orealc.cl/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/politicasdocentesingles27082013.pdf (Consulta del 21 de marzo).

Banco Mundial. *The Log Frame Handbook: A Logical Framework Approach to Project Cycle Management (Manual de Marco Lógico: un Enfoque de Marco Lógico para la Gestión del Ciclo del Proyecto)*. Washington, D. C., Banco Mundial. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/07/000160016_20050607122225/Rendered/PDF/31240b0LFhandbook.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Investigación, informes, estudios

Alhassan, A. M. 2014. Teachers' Implementation of Inclusive Education in Ghanaian Primary Schools: An Insight into Government Policy and Practices (La Implementación de la Educación Inclusiva por parte de los Docentes en las Escuelas Primarias de Ghana: una Visión de las Políticas y Prácticas Gubernamentales). *Advances in Social Sciences Research Journal*, Vol. 1, N.º 2, pp. 115-129.

Baker, B.D., Oluwole, J., y Green, P.C. III. 2013. The Legal Consequences of Mandating High Stakes Decisions Based on Low Quality Information: Teacher Evaluation in the Race to the Top Era (Las Consecuencias Legales de Imponer Decisiones de Alto Riesgo basadas en Información de Poca Calidad: Evaluación Docente en la Carrera hacia una Época Superior). *Education Policy Analysis Archives*, Vol. 21, N.º 5. <http://epaa.asu.edu/ojs/index.php/epaa/article/view/1298/1043> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Boser, U. 2012. Race to the Top: What Have We Learned from the States So Far? A State-by-State Evaluation of Race to the Top Performance (Carrera a la Cima: ¿Qué Hemos Aprendido hasta Ahora de Estados Unidos? Una Evaluación del Funcionamiento de la Carrera a la Cima por Estados), Washington D. C., Centro para el Progreso de Estados Unidos. <http://www.americanprogress.org/issues/education/report/2012/03/26/11220/race-to-the-top-what-have-we-learned-from-the-states-so-far/> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Hargreaves, A. 1994. *Changing teachers, changing times (Docentes que cambian, tiempos que cambian)*. Toronto, OISE Press.

———. 1998. The Emotions of Teaching and Educational Change (Las Emociones de la Enseñanza y el Cambio Educacional). In Hargreaves A. (ed.), *International Handbook of Educational Change*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, pp. 558-570.

LeCzel, D. K. y Gillies, J. 2006. From Policy to Practice: The Teacher's Role in Policy Implementation in Namibia (De la Política a la Práctica: el Papel del Docente en la Implementación de la Política en Namibia). *Equipo 2 y Documento de trabajo de USAID*. Washington D. C., Centro de Datos y Política Educativa. <https://www.epdc.org/sites/default/files/documents/From%20Policy%20to%20Practice%20The%20Teachers%20Role%20in%20Policy%20Implementation%20in%20Namibia.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Liu, X. Z., Li, L. y Du, C. 2014. Evaluation on the Efficiency of Policy Implementation for Teacher Mobility of Compulsory Education between Rural and Urban Areas in China (Evaluación de la Eficacia de la Implementación de la Política para la Movilidad Docente de Educación Obligatoria entre Áreas Rurales y Urbanas en China). *Chinese Studies*, Vol. 3, pp. 74-81. <http://www.scirp.org/journal/PaperInformation.aspx?PaperID=46235#.VFrLIWchO3E> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Russon, C. 2010. The Role of Policy Analysis in Overcoming the Implementation Challenge (El Papel del Análisis de la Política para Superar el Desafío de la Implementación). M. Segone (ed.), *From Policies to Results: Developing Capacities for Country Monitoring and Evaluation Systems (Desarrollar Capacidades para Sistemas de Supervisión y Evaluación Nacionales)*. Nueva York, UNICEF. http://www.theoryofchange.org/wp-content/uploads/toco_library/pdf/2010_-_Segone_-_From_Policy_To_Results-UNICEF.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).

Siddiq, M. I., Salfi, N. A., y Hussain, A. 2011. Analysis of Implementation Mechanism of National Education Policies at Provincial Level Regarding Elementary Education in Pakistan (Análisis del Mecanismo de Implementación de las Políticas Educativas Nacionales a Nivel Provincial sobre la Educación Primaria en Pakistán). *International Journal of Humanities and Social Science*, Vol. 1, N.º 16, noviembre de 2011.

Smit, B. (2005). Teachers, local knowledge, and policy implementation: A qualitative policy-practice inquiry (Docentes, Conocimiento Local e Implementación de Políticas: una Investigación Cualitativa de Políticas y Prácticas). *Education and Urban Society*, Vol. 37, N.º 3, pp. 292-306.

UNESCO. 2007. *Iniciativa de la UNESCO de Formación Docente para el África Subsahariana (TTISSA) 2006-2015: Marco Lógico*. París, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001539/153940e.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).

- . 2012a. *General Education Quality Analysis/Diagnostic Framework* (marco general para analizar y diagnosticar la calidad de la educación). París, UNESCO. http://www.ibe.unesco.org/sites/default/files/resources/geqaf-2012_spa.pdf (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- . 2014. *Teaching and Learning: Achieving Quality for All – EFA Global Monitoring Report, 2013/14* (Enseñanza y aprendizaje: lograr una educación de calidad para todos. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2013-2014). París, UNESCO. <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/reports> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- UIS. 2014. *Data Centre: Teachers by Teaching Level of Education* (Centro de Datos: Docentes por Nivel de Enseñanza) y *eAtlas de la UNESCO sobre Docentes*. Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO. <http://www.uis.unesco.org/datacentre/pages/default.aspx> y <http://tellmaps.com/uis/teachers/> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Weiss, E. 2013. *Mismatches in Race to the Top Limit Educational Improvement: Lack of Time, Resources, and Tools to Address Opportunity Gaps Puts Lofty State Goals Out of Reach* (Desajustes en la Mejora Educativa de la Carrera a la Cima: la Falta de Tiempo, Recursos y Herramientas para Abordar la Carencia de Oportunidades Pone Fuera de Alcance los Elevados Objetivos Estatales). Washington D. C., Bolder, Broader Approach to Education (Un Enfoque más Amplio y Atrevido de la Educación). <http://www.epi.org/files/2013/bba-2013-race-to-the-top.pdf> (Consulta del 21 de marzo de 2015).
- Yelland, R. y Pont, B. 2014. *OCDE Perspectiva de la política de educación 2014: parte 3. Un enfoque especial sobre reformas*. París, OCDE. EDU/EDPC (2014)6/PARTE 3, borrador para discusión, 10-11 de abril de 2014.

Glosario

Absentismo

Ausencia frecuente o habitual del trabajo, sin una buena razón; el absentismo no incluye la ausencia ocasional debido a motivos ajenos a su voluntad, como la enfermedad.

Abandono

La reducción del personal debido a dimisiones voluntarias o despidos involuntarios, fallecimientos y jubilaciones de empleados.

Agrupaciones escolares

Grupos de centros escolares, generalmente en áreas aisladas, que colaboran para compartir recursos y permitir a los docentes compartir experiencias y prácticas profesionales, con el objetivo de mejorar sus materiales y habilidades didácticos. Con frecuencia, centros de recursos docentes compartidos se encargan de atender estas agrupaciones.

Agrupación

Véase agrupación escolar

Alianza Mundial para la Educación (GPE)

Una asociación multilateral, establecida en 2002 como la Iniciativa de Vía Rápida de Educación para Todos (EPT-IVR) y que comprende alrededor de 60 países en desarrollo, gobiernos donantes, organizaciones internacionales, el sector privado, docentes y grupos de la sociedad civil u ONG, que se dedica a ofrecer acceso a todos los niños a la escuela para una educación de buena calidad.

Aprendizaje semipresencial

Un programa de educación formal en el que una parte del contenido y la instrucción se imparte mediante métodos de formación presencial y otra parte a través de actividades por ordenador y medios en línea.

Aprendizaje electrónico

El uso de tecnología educativa electrónica o tecnologías de la comunicación y la información en la enseñanza y el aprendizaje.

Aprendizaje móvil

Una forma de aprendizaje electrónico a través de interacciones sociales y de contenido por medio de dispositivos electrónicos personales o “móviles” (dispositivos informáticos de mano), como teléfonos inteligentes, tabletas o asistentes digitales personales (PDA).

Asignaciones por condiciones laborales difíciles

Subsidios pagados a los docentes que trabajan en escuelas remotas, inaccesibles o para las que es difícil contratar personal, en áreas de extrema pobreza o en condiciones difíciles o peligrosas, como zonas de conflicto, posteriores a conflictos o a desastres.

Carencia de docentes

La diferencia entre el número de docentes actualmente empleados y el número necesario para garantizar la educación de todos los alumnos dentro de las proporciones definidas entre alumno y docente y otras variables.

CEART

Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos para la Aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente de 1966 y la Recomendación de la UNESCO de 1997 relativa a la condición del personal docente de enseñanza superior, que se encarga de supervisar y promocionar la implementación de las recomendaciones.

Certificación docente

Véase certificación.

Certificación (certificación o licenciatura de docentes)

El proceso para obtener calificaciones o credenciales y el reconocimiento de tales logros por parte de la autoridad educativa pertinente, que permite al docente enseñar en ciertas materias en un nivel educativo específico.

Consortio de África Oriental y Meridional para el Monitoreo de la Calidad Educativa (SACMEQ)

Una organización internacional de desarrollo sin ánimo de lucro compuesta por 15 Ministerios de Educación en África meridional y oriental, que aplica métodos científicos para

supervisar y evaluar las condiciones de escolarización y la calidad de la educación.

Convenio colectivo

Un acuerdo escrito sobre las condiciones laborales y los términos de empleo suscrito por uno o más empleadores u organizaciones de empleadores, por un lado, y una o más organizaciones representantes de docentes u otros trabajadores de la educación o sus representantes debidamente elegidos, por el otro.

Descualificación

Proceso por el cual se reemplaza a docentes altamente cualificados y bien formados por otros docentes menos cualificados con una formación profesional menor, mínima o nula, lo que da como resultado una disminución de los estándares educativos y el estatus de la profesión.

Diálogo social

Todas las formas de intercambio de información, consulta y negociación entre las autoridades educativas, públicas y privadas, y los docentes y sus sindicatos o asociaciones.

Distribución

La ubicación o asignación de docentes en puestos dentro de un sistema educativo y en una región o nación.

Discriminación directa

Tratamiento menos favorable otorgado en forma explícita o implícita que se basa en una o más razones prohibidas, entre ellos etnia, raza, religión, opinión política, género, discapacidad, edad, orientación sexual, nacionalidad, origen social (incluso la casta), circunstancias del nacimiento o por pertenecer a un determinado grupo u organización.

Discriminación indirecta

Tratamiento menos favorable que ocurre cuando se aplica la misma condición o criterio a todos, pero resulta en un impacto desproporcionadamente severo en algunas personas en base a características tales como raza, idioma, origen étnico, color, sexo o religión.

Docentes por contrato (también conocidos como asistentes, paraprofesionales, auxiliares, contratados o comunitarios)

Docentes que se emplean de forma temporal y contractual, a menudo como respuesta a las dificultades para captar a un número suficiente de docentes calificados, o para cumplir con las restricciones presupuestarias. Normalmente suelen contar con una formación y remuneración menores, así como con menor seguridad laboral que los docentes permanentes o del cuerpo de funcionarios.

Docentes paraprofesionales o asistentes

Véase docentes por contrato.

Docencia en varios turnos

Cuando la oferta de centros educativos (y/o docentes) no es adecuada para proporcionar una educación de turno único para todos los estudiantes, los docentes enseñan a los estudiantes en dos o más turnos; a menudo, esto tiene un impacto negativo en la calidad de la educación, la moral de los docentes y el estado de la enseñanza en general.

Docentes que regresan

Docentes con experiencia que regresan a la enseñanza después de un receso en su carrera (a menudo para asumir responsabilidades familiares como criar hijos).

DPC: Desarrollo Profesional Continuo

El proceso continuo de aprendizaje profesional, mediante el cual los docentes reflexionan, mantienen y desarrollan sus conocimientos, habilidades y prácticas profesionales. El DPC es un derecho y una obligación de todas las profesiones, incluida la enseñanza, y puede comprender el aprendizaje autodirigido formal, estructurado e informal.

Educación de la Primera Infancia (EPI)

La educación previa a la educación obligatoria, considerada como una educación en sí misma y una parte esencial del aprendizaje permanente, no como una simple preparación para la escuela primaria. La educación de la primera infancia se conoce como nivel 0 en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación.

Educación para Todos (EPT)

El movimiento de Educación para Todos fue un compromiso global para proporcionar educación básica de calidad para todos los niños, jóvenes y adultos. Los gobiernos, los organismos de desarrollo, la sociedad civil y el sector privado colaboraron para alcanzar seis objetivos de EPT para 2015.

Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS)

Un enfoque de la educación basado en el principio de que la educación es clave para promover los valores, el comportamiento y los estilos de vida necesarios para un futuro sostenible.

Educación y formación de docentes en el servicio (EFDS, véase también DPC)

El proceso por el cual los docentes reciben educación o formación adicional para actualizar o ampliar sus conocimientos, habilidades y prácticas profesionales a lo largo de su carrera.

Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP)

La adquisición de conocimientos y habilidades para el mundo del trabajo, a menudo a través de asociaciones públicas y privadas entre la industria y los proveedores de educación.

Educación/formación inicial de docentes (formación previa al servicio)

Educación para los docentes antes de que se incorporen al aula o a otro lugar educativo como docente completamente responsable.

Empleo compartido

Un tipo de trabajo flexible en el que dos personas comparten el mismo puesto de trabajo.

Enseñanza en clases con alumnos de distintos cursos

Un sistema en el que un solo docente es responsable de los alumnos en dos o más cursos del plan de estudios (a veces para todo un centro escolar) al mismo tiempo.

Encuesta Internacional de Enseñanza y Aprendizaje de la OCDE (TALIS)

Una encuesta sobre las condiciones laborales y los entornos de aprendizaje de una muestra representativa de docentes y centros educativos de cada país, con el objetivo de proporcionar información para ayudar a los países a revisar y definir políticas para desarrollar una profesión docente de gran calidad.

Estándares

Expectativas sobre los conocimientos, las competencias, los atributos y el rendimiento de los docentes, que describen lo que es una buena docencia en un contexto dado y lo que los docentes necesitan saber y poder hacer para implementar una buena docencia.

Equipo Especial Internacional sobre los Docentes para Educación 2030

Una alianza internacional dedicada de partes interesadas, entre ellas, gobiernos nacionales, organizaciones intergubernamentales, ONG, OSC, organismos internacionales de desarrollo y organizaciones del sector privado que colaboran para abordar la carencia de docentes con el fin de alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 sobre educación (ODS 4).

Equilibrio entre el trabajo y la vida familiar

Tener una medida de control sobre cuándo, dónde y cómo trabaja un individuo, lo que le permite disfrutar de una calidad de vida óptima dentro y fuera del trabajo remunerado.

Evaluación (revisión o valoración del rendimiento)

Un método mediante el que se evalúa el rendimiento laboral de un docente, como parte de la evaluación de la eficacia docente y la orientación y la gestión de la evolución profesional y el desarrollo profesional.

Formación previa al servicio

Véase educación/formación inicial de docentes.

Iniciativa Vía Rápida (IVR)

Véase Alianza Mundial para la Educación.

Incentivos financieros

Compensación financiera adicional al salario base destinada a alentar la aceptación de asignaciones puestos de trabajo en ciertas áreas geográficas o materias, o para motivar y recompensar a los docentes u otro personal por su rendimiento.

Incentivos no financieros

Incentivos en forma de prestaciones. Véase incentivos.

Incentivos

Recompensas financieras o no financieras diseñadas para motivar a las personas a aceptar un trabajo o responsabilidad concretos o para lograr ciertos objetivos.

Inducción

El proceso de apoyar a un docente en la reflexión y desarrollo de sus habilidades profesionales durante los primeros años de docencia o el primer año en un centro educativo en particular, a través de una combinación de tutorías, apoyo informal y formación formal continua.

Jornadas de trabajo flexibles

Horarios que permiten a los empleados de educación estructurar sus horas de trabajo en torno a su desarrollo profesional o sus responsabilidades personales, a menudo mediante el trabajo a tiempo parcial, el trabajo compartido o una semana laboral comprimida.

Libertad de asociación

El derecho de los trabajadores y empleadores a establecer libremente y afiliarse a organizaciones de su elección, incluidos los sindicatos, sin distinción, autorización previa o interferencia, y sujetos únicamente a las normas de la organización en cuestión.

Licenciatura

Véase certificación.

Marco General de Análisis para la Calidad de la Educación (MGACE)

Marco para fortalecer la capacidad nacional en la evaluación de los sistemas educativos, basado en los conocimientos y la experiencia locales, desarrollado por la UNESCO en colaboración con sus Estados Miembros. El MGACE, que contiene 15 herramientas analíticas que cubren aspectos clave interconectados de un sistema educativo, está diseñado para orientar el diagnóstico y el análisis para así fortalecer la base de conocimiento requerida para diseñar e implementar intervenciones de mejora.

Marco de Gasto a Medio Plazo (MGMP)

Una política estratégica y un marco de gasto que equilibra lo que es asequible con las prioridades políticas del gobierno en el contexto de los procesos presupuestarios anuales.

Negociación

Un proceso en el que dos o más partes con intereses comunes y en conflicto se unen y hablan con el fin de llegar a un acuerdo.

Negociación colectiva

Todas las negociaciones que tienen lugar entre uno o más empleadores u organizaciones de empleadores, por un lado, y una o más organizaciones de docentes u otros trabajadores de la educación o sus representantes debidamente elegidos, por el otro, para determinar las condiciones laborales y los términos de empleo o para regular las relaciones entre empleadores y docentes u otros trabajadores de la educación.

Obtención de licencias profesionales

Véase certificación.

Organizaciones sindicales

Véase sindicatos de docentes.

Partes interesadas

Una persona, grupo u organización que tiene interés o preocupación, o puede verse afectada por los resultados de una acción, objetivo, sistema o política en particular. Es una buena práctica consultar e involucrar a todas las partes interesadas en las decisiones que los afectan.

Periodo de prueba

Un período de prueba de duración fija para evaluar el progreso y las habilidades de un nuevo empleado antes de incorporarse a un empleo permanente a tiempo completo.

Planteamiento sistémico para mejorar los resultados educativos (SABER)

La iniciativa del Banco Mundial para producir datos comparativos y conocimientos sobre políticas e instituciones educativas, con el objetivo de ayudar a los países a fortalecer sistemáticamente sus sistemas educativos. Los docentes son uno de los campos de políticas en los que se centra SABER. SABER-Teachers documenta y analiza las políticas docentes que rigen los centros educativos públicos en los sistemas educativos de todo el mundo, tanto en países en desarrollo como desarrollados.

Política Informada por Evidencia (PIE)

Un enfoque para el desarrollo de políticas cuyo objetivo es utilizar la investigación, la información y el conocimiento sobre prácticas para orientar el diseño y la implementación de políticas, con el propósito de lograr mejores resultados para las personas y las comunidades.

Prácticas

Práctica docente en el aula durante la formación inicial docente para permitir que los docentes que están formándose adquieran competencias docentes iniciales, apliquen la teoría a la práctica y se preparen para las realidades de la enseñanza.

Prestación

Compensación financiera o no financiera relacionada con el empleo, además del salario base, como subsidios para vivienda, transporte, atención médica, seguros, jubilación, guardería, ausencia por enfermedad u otras formas de protección social, financiación de DPC, etc.

Producto Interno Bruto (PIB)

El principal indicador de la actividad económica de una nación y, por lo tanto, de la riqueza, el PIB, es el valor de mercado de todos los bienes y servicios finales de una nación en un año determinado. Se calcula como la población multiplicada por el valor de mercado de los bienes y servicios producidos por persona en el país.

Proporción entre alumnos y docente (PAD)

El número de alumnos matriculados en el centro escolar dividido entre el número de docentes en el mismo; la cantidad de alumnos por docente (o tamaño promedio de clase). La PAD se calcula por cada nivel de educación (PAD en primaria o PAD en secundaria).

Rendimiento insuficiente

Incumplimiento de las obligaciones de un rol según los estándares acordados o requeridos. El rendimiento insuficiente puede tener muchas causas, entre ellas, falta de claridad sobre los estándares y expectativas, formación

insuficiente, carga de trabajo excesiva, comunicación ineficaz, la "persona equivocada para el trabajo" o factores personales externos. El rendimiento insuficiente no debe confundirse con una mala conducta o inapropiada.

Retención

La capacidad de un sistema u organización educativo para retener a sus docentes u otro personal educativo. El término puede referirse a las estrategias que los empleadores adoptan para retener a los empleados entre su personal, así como al resultado.

Revisión o valoración del rendimiento

Véase valoración.

Sindicatos de docentes

Organizaciones de docentes establecidas para proteger o mejorar, a través de la acción colectiva, la situación económica y social de sus miembros. En algunos países, los docentes son miembros de asociaciones, que actúan como sindicatos, o son miembros de sindicatos de trabajadores de la educación, que colectivamente representan diferentes categorías de personal educativo.

Sindicatos

Véase sindicatos de docentes.

Sistema de Información de la Gestión Docente (SIGD)

Como parte de un SIGE, o como una base de datos independiente, se trata de un sistema diseñado para recopilar, gestionar, procesar y aportar información de datos a nivel de docentes individuales sobre un personal docente.

Sistema de Información sobre la Gestión de la Educación (SIGE)

Un sistema diseñado para recopilar, gestionar, procesar y proporcionar información de datos sobre un sistema educativo, entre ellos, información relacionada con centros educativos, alumnos, docentes y personal; esta información es una base importante para la formulación, la gestión y la evaluación de políticas educativas.

Supervisión y evaluación

Los procesos de recopilación de información continua y metódica para hacer un seguimiento del progreso de una intervención (supervisión) y medir, evaluar y analizar el cambio (evaluación) para evaluar la implementación y ajustar los procesos de implementación, buscar resultados y evidencias del impacto y demostrar la responsabilidad.

Tasas de rotación

La proporción de empleados que abandonan una organización expresada como un porcentaje del personal total durante un período determinado (a menudo anualmente).

Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)

Tecnologías, servicios, sistemas y redes de información y comunicación que crean, acceden, almacenan, organizan, protegen, comunican y transmiten información en diversas formas electrónicas o digitales. En educación, las TIC ofrecen muchas herramientas y métodos para apoyar la enseñanza y el aprendizaje.

Título de Profesor Cualificado (QTS)

Condición otorgada por el organismo de certificación docente de un país determinado, que autoriza al titular a enseñar en los centros educativos públicos. Existen títulos similares en ciertos países con otros nombres.

Tutoría

Un proceso privado entre un docente con experiencia y uno recién titulado, mediante cual el primero brinda apoyo, asesoramiento y formación informal al segundo.



Sector de Educación

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

Las naciones deberán tener una perspectiva amplia acerca de los problemas sobre la docencia a fin de cumplir el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 y dirigir las disposiciones sobre los docentes en la Declaración de Incheon con el Marco de Acción de Educación 2030. Un sistema que oriente la elaboración y/o revisión de las políticas docentes nacionales es una herramienta de utilidad. El Equipo Internacional Docente se basa en su ventaja comparativa como alianza global de múltiples partes interesadas que une manos para afrontar desafíos docentes, para ofrecer la presente Guía para el desarrollo de políticas docentes. Los usuarios encontrarán definiciones pertinentes de los conceptos, las descripciones de las diversas dimensiones de los problemas del docente y su correlación, además de sugerencias de etapas en los procesos de desarrollo de una política docente nacional. Es de vital importancia que todas las partes interesadas participen en el proceso, especialmente los docentes.



Con el apoyo de

