



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

for **TEACHERS**
EDUCATION 2030

GUÍA PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS DOCENTES

RESUMEN

Publicado en 2015 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 2015



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).

Título original: *Teacher Policy Development Guide*

Publicado en 2015 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.

Diseño gráfico: Aurélia Mazoyer

Impresión: Unesco

Impreso en Francia

ED-2015/WS/14



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



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 Objetivo de Educación dentro de los ODS (ODS 4), que trata de *“Garantizar una educación inclusiva, equitativa y 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 rol 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 políticas docentes receptivas al contexto y 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 la Educación para Todos (Equipo Especial Docente) 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 Educación 2030, poniendo a disposición de los Estados Miembros y los socios una herramienta que facilitará el desarrollo y revisión de las políticas docentes nacionales.

De este modo, la Guía incluye cinco secciones clave: el Capítulo 1 presenta los propósitos, lógica, ámbito y destinatarios de la Guía; el Capítulo 2 explica la necesidad de enmarcar la política docente 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 los temas que abordar al implementar la política docente nacional.

La Guía está disponible en 7 idiomas (árabe, chino, inglés, francés, portugués, ruso y español). Se ha diseñado como una herramienta interactiva que se debe adaptar a los contextos de cada país y a las necesidades de los usuarios.

Por último, pero no por ello menos importante, llamamos a los gobiernos que utilizarán esta guía para desarrollar una política docente nacional a adoptar un enfoque participativo e inclusivo, especialmente para involucrar a los docentes y a sus organizaciones representantes en el proceso.

Expresamos nuestro reconocimiento y damos las gracias a los autores y a todos aquellos que han contribuido a la producción de esta valiosa herramienta.

Adelheid Awases

Co-Director,
Equipo Especial Docente
Ministro de Educación, Namibia

Qian Tang

Subdirector General
de Educación de
la UNESCO

Bente Nilson

Co-Director,
Equipo Especial Docente,
Agencia Noruega de Cooperación
para el Desarrollo

Agradecimientos

Este Resumen 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 se escribió bajo la supervisión de Edem Adubra, jefe del Secretariado del Equipo Especial Internacional sobre los Docentes para la Educación para Todos, y bajo la coordinación de Hiromichi Katayama.

Para la producción de este Resumen se contó con el respaldo del Comité de Dirección del Equipo Especial Docente y la financiación corrió generosamente a cargo de la Comisión Europea y el Gobierno de Noruega. La traducción al Árabe, Chino, Francés, Portugués, Ruso y Español ha sido posible gracias al apoyo del Premio Hamdan Bin Rashid Al Maktoum para el Desempeño Académico y a la asistencia técnica de Humana Pueblo para el Pueblo.

El concepto de esta Guía fue enmarcado 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 Göttelmann, Maki Hayashikawa, Mathieu Lacasse, Hilaire Mputu, Arnaldo Nhavoto, Yayoi Segi-Vltchek, Florence Sserey y Barbara Tournier.

Además de las personas mencionadas anteriormente, se recibieron observaciones sobre el primer borrador de la Guía de Julie Bélanger (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 Wohler (Humana Pueblo para Pueblo). 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 17ª 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 el Secretariado del Equipo Especial Docente el 18 de diciembre de 2014 en Rabat, Marruecos. La editora del Resumen fue Eliza Bennett. Yvonne Rwabukumba aportó el apoyo administrativo durante la preparación de la Guía.

El grupo de traductores que contribuyeron su tiempo y esfuerzos voluntariamente para la versión española consistió de: Patricia Cassoni, Raquel Bentué, Mabel Lima, Sergio Lorenzi, Ana Fierro, María Gabriela Hernández, María Alejanda Aguada, Paula Micheli, Cecilia Vela Segovia-Frund, Jessica Rhodes, Lizette Britz, Nora Ferrer, Daniel Vallès, Leonora Madalena, Diana Arancibia, M. Fernanda Velázquez, Elisa Cristóbal y Romina Cinquemani.

Introducción

La Guía de Desarrollo de Políticas Docentes fue desarrollada por el Equipo Especial Internacional sobre Docentes para la Educación para Todos (EPT) en estrecha coordinación con las entidades de la UNESCO y los socios externos del Equipo Especial Docente. El objetivo fue producir una herramienta que pudiera ayudar a los países a desarrollar una política docente nacional basada en la evidencia.

El Equipo Especial Docente, creado en 2008 como una alianza de socios globales para llenar el déficit de docentes, ha abogado por, y facilitado la coordinación de, los esfuerzos internacionales para proporcionar un número suficiente de profesores bien calificados para lograr los objetivos de la EPT. La segunda fase del programa del Equipo Especial Docente (2014-2016) intenta más específicamente aumentar el rendimiento y el progreso de los sistemas de educación para hacer frente a la grave escasez de maestros calificados, contribuyendo a la consecución y al seguimiento de la meta relacionada con los docentes de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) y el Marco de Acción Educación 2030.

En su reunión en Kinshasa (República Democrática del Congo) en noviembre de 2013, el Comité de Dirección del Equipo Especial Docente pidió que se empezara a desarrollar la Guía. Para iniciar el proceso, el Secretariado

convocó una reunión de consulta con las entidades pertinentes de la UNESCO el 19 y 20 de mayo de 2014 para discutir un concepto inicial y un perfil. Tres consultores internacionales fueron contratados para elaborar la Guía. Consultas adicionales sustantivas se produjeron durante el proceso de elaboración de la Guía, tanto con las entidades de la UNESCO en todas las regiones, como con una gama más amplia de partes interesadas, incluidos los encargados de formular las políticas docentes en la región Asia-Pacífico, expertos de organizaciones internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y organizaciones no gubernamentales como Voluntary Service Overseas (VSO) International y Humana Pueblo para Pueblo.

El resultado fue validado en el taller organizado en Rabat (Marruecos) en diciembre de 2014, con contribuciones adicionales incorporadas por los autores para presentar la versión final de la Guía de Desarrollo de Políticas Docentes. Una recomendación principal de esta reunión de validación fue publicar una versión abreviada del documento para un público específico, y el texto completo con ilustraciones y ejemplos de casos de país para las personas interesadas en aprender más sobre el tema mientras usan la Guía para desarrollar una política nacional de docentes.

Lista de Abreviaturas y Acrónimos

ADEA	Asociación para el Desarrollo de la Educación en África
AITSL	Instituto Australiano para la Enseñanza y 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 Internacional Normalizada de la Educación
CMEC	Consejo de Ministros de Educación (Canadá)
CSP	Comisión de Servicio Público
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 (por sus siglas en inglés)
DPC	Desarrollo Profesional Continuo
DPCD	Desarrollo Profesional Continuo de los Docentes
EDS	Educación para el Desarrollo Sostenible
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
EPT	Educación para Todos
EPU	Educación Primaria Universal
ESMRE	Enfoque de Sistemas para la Mejora de Resultados en Educación
FKA	Fundación Konrad Adenauer
FME	Ministerio Federal de Educación (Nigeria) (por sus siglas en inglés)
GMR	Informe de Seguimiento Global de Educación para Todos (por sus siglas en inglés)
GPE	Alianza Mundial para la Educación (por sus siglas en inglés)
EI	Educación Internacional
IIPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
INEE	Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia (por sus siglas en inglés)
EFDS	Educación y Formación de Docentes en el Servicio
EPID	Educación Profesional Inicial de Docentes
FID	Formación Inicial de Docentes
IVR	Iniciativa Vía Rápida
MCTE	Comité Ministerial de Formación Docente (Sudáfrica) (por sus siglas en inglés)
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
MRHD	Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo
NA	Asamblea Nacional (Sudáfrica) (por sus siglas en inglés)
NCOP	Consejo Nacional de Provincias (Sudáfrica) (por sus siglas en inglés)
NPFTED	Marco de Política Nacional de Formación Docente y Desarrollo (Sudáfrica) (por sus siglas en inglés)
NSE	Normas y Estándares para la Educación en la Escolarización (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
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PAD	Proporción Alumno/Docente
PCPD	Post-Conflicto y Post-Desastre
PEDP	Plan de Desarrollo de la Educación Primaria (Tanzania) (por sus siglas en inglés)
PIB	Producto Interno Bruto
PIE	Política Informada por Evidencia
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
QTS	Título de Profesor Cualificado (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
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)
SIGD	Sistema de Información de la Gestión Docente
SIGE	Sistema de Información sobre la Gestión de la Educación
TALIS	Encuesta Internacional de Enseñanza y Aprendizaje de la OCDE (por sus siglas en inglés)
TB	Tuberculosis
TEMP	Plan Maestro de Formación del Profesorado (Tanzania) (por sus siglas en inglés)
TESSA	Formación Docente para el África Subsahariana (por sus siglas en inglés)
TI	Tecnología de la Información
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TISSA	Iniciativa para la Formación de Docentes en el África Subsahariana (por sus siglas en inglés)
TSC	Comisión de Administración de Profesores (Kenya) (por sus siglas en inglés)
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNESCO-UIS	Instituto de Estadística de la UNESCO (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)

Tabla de Contenidos

PRÓLOGO	3	3.8. Responsabilidad docente	26
AGRADECIMIENTOS	4	3.9. Gestión escolar	27
INTRODUCCIÓN	5	CAPÍTULO 4.	29
LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	6	FASES	
CAPÍTULO 1.		4.1. Etapas clave en el desarrollo de una política docente nacional	30
DESCRIPCIÓN GENERAL	13	4.2. Roles y responsabilidades de los organismos implicados en la formulación de una política docente nacional	31
1.1. Introducción	13	4.3. Costes	32
1.2. Propósito y alcance	14	4.4. Algunas condiciones para el buen desarrollo de una política docente	33
1.3. Destinatarios	14	4.5. Plazos y hoja de ruta	33
CAPÍTULO 2.		CAPÍTULO 5.	35
CONTEXTUALIZACIÓN	15	IMPLEMENTACIÓN	
2.1. Armonización de la política docente con la política educativa y otras políticas nacionales	16	5.1. Proceso legislativo y aprobación	36
2.2. Bases y directrices para una política docente	17	5.2. Decisiones ejecutivas o administrativas	36
2.3. Uso de las herramientas existentes: Trabajos analíticos y documentos disponibles acerca de la política docente y educativa	18	5.3. Herramientas y programa de trabajo	36
CAPÍTULO 3.		5.4. Supervisión y evaluación	37
DIMENSIONES	19	5.5. Organización para la implementación	38
3.1. Contratación y retención de docentes	21	5.6. Calcular los costos de implementación	38
3.2. Educación de los docentes (inicial y continua)	21	CONCLUSIONES	40
3.3. Distribución	22		
3.4. Estructura/trayectoria profesional	23		
3.5. Empleo y condiciones laborales de los docentes	23		
3.6. Recompensas y remuneraciones para docentes	24		
3.7. Estándares docentes	25		

En este resumen se sintetiza el contenido de cada capítulo de la *Guía para el Desarrollo de Políticas Docentes*. La versión completa de la Guía proporciona una descripción detallada de las herramientas, incluidas las fases con casos de país y referencias de apoyo. La intención es informar el desarrollo de políticas docentes nacionales basadas en evidencias.



CAPÍTULO 1

Descripción general

Este capítulo perfila los antecedentes de la Guía, su propósito, alcance y público objetivo.

1.1. Introducción

La Guía se construyó a base del consenso creciente que los docentes juegan un papel clave para lograr el acceso universal a una educación de calidad y equitativa para todos los educandos. La investigación en varios países y sistemas educativos muestra que los docentes son el factor más influyente en la escuela sobre el rendimiento escolar y el aprendizaje, especialmente para el alumnado desfavorecido. Los docentes y la docencia deben ser un enfoque central de la política debido a:

- La importancia de la educación como una prioridad humana clave y la dependencia de la educación en la interacción humana entre los educandos y sus docentes;
- La evidencia que la calidad y el éxito del aprendizaje se basa primero en la calidad y eficacia de la docencia como

la variable escolar más importante influyendo sobre el rendimiento escolar, así como los enlaces fuertes que se necesitan entre buenas políticas docentes y los planes del sector de educación;

- El rol central de los docentes en los recursos humanos y presupuestos de la educación: los docentes son uno de los componentes más grandes de la mano de obra nacional, el recurso humano principal en un sistema de educación, y el componente financiero más grande del presupuesto de cualquier autoridad educativa; las políticas internacionales muestran que una docencia de alta calidad y la enseñanza basada en la profesionalización de los docentes y la excelencia en las políticas de recursos humanos tienen los mejores resultados y reducen los costes de la educación;
- El éxito de los objetivos y las reformas de educación depende de solucionar la falta de docentes donde

exista, crear las condiciones para motivar a los docentes e instalar un sentido de responsabilidad profesional como factores clave en el éxito del aprendizaje individual y de los sistemas de educación, y de colaborar con los docentes en las reformas sobre la educación sostenible a través de un diálogo social adecuado.

La Guía también se basa en el principio que el mejor enfoque es una política de docente completa (e integral) que incluya una variedad extensa de dimensiones interrelacionadas que afectan a los docentes. Las dimensiones clave incluyen: la formación rigurosa y pertinente de profesores y equipos de gestión de escuelas; el desarrollo y el apoyo profesional continuo; la remuneración e incentivos materiales comparables a las profesionales similares; y un medio ambiente de aprendizaje seguro, sano y estimulante.

La Guía aborda los asuntos y las políticas que funcionan mejor para asegurar la calidad de la docencia y la enseñanza, incluyendo el atraer, formar y apoyar a los buenos docentes, la rentabilidad y las compensaciones políticas. Otros temas tratados incluyen la eficacia del docente, la satisfacción laboral, los comportamientos positivos de la docencia, y altos niveles de motivación y éxito del alumnado en una gama variada de países y sistemas educativos – los ricos o los pobres, los grandes o los pequeños, los urbanos o los rurales. Una política docente nacional, integral, adecuadamente dotada e implementada con la voluntad política y las capacidades administrativas necesarias, es la mejor inversión en la educación de los educandos que puede hacer un país.

1.2. Propósito y alcance

La Guía está diseñada para ayudar a los responsables de las políticas nacionales y a los funcionarios de educación a diseñar una política docente nacional basada en evidencias que integre los planes o políticas del sistema educativo nacional y esté alineada a la vez con los planes y las estrategias de desarrollo nacional. En la Guía se insiste en que la política es específica para cada país, aunque se puede inspirar en las buenas prácticas probadas en diversos países y por diversas organizaciones. Se presupone que se ha realizado un diagnóstico de la situación de los docentes y la enseñanza previo a la formulación de la política.

En la Guía se presenta un resumen de las dimensiones interrelacionadas de la política docente y los aspectos que hay que considerar en la elaboración de una política

docente nacional, se perfilan las posibles respuestas que deben tenerse en cuenta, y se sugieren los pasos para elaborar e implementar una política docente nacional. La Guía también se aplica al personal docente, tal como se define en la Recomendación conjunta de la OIT/UNESCO relativa a la Situación del Personal Docente, adoptada en 1966: *todas aquellas personas de las escuelas u otros centros de enseñanza que son responsables de la educación de los niños, niñas y jóvenes durante la educación preescolar, primaria, secundaria inferior y secundaria superior*. Esta definición incluye a los docentes o educadores de la educación de la primera infancia (EPI) y a los docentes de formación profesional secundaria inferior y superior, siempre que trabajen en un entorno escolar formal. La Guía cubre a los docentes tanto de los centros públicos como los privados (incluidas las organizaciones no gubernamentales) y a los jefes, directores y subdirectores de escuela que forman parte de la directiva y la gestión escolar.

1.3. Destinatarios

La Guía se dirige a:

- Las autoridades de educación pública responsables de la política, práctica y planificación educativa y docente, incluidos los ministerios y otros departamentos de educación, trabajo, servicios sociales/públicos y finanzas; las comisiones educativas u otras comisiones de servicios públicos o instituciones equivalentes relacionadas con la política docente; además de las asociaciones profesionales, como los consejos profesionales de docentes, o los foros que elaboran convenios conjuntos, como los sindicatos y el gobierno;
- Los proveedores de educación privados, entre los que se encuentran las escuelas privadas o sin ánimo de lucro, ya sean centros seculares o basados en la fe o religiosos, al igual que las organizaciones no gubernamentales o las comunidades establecidas como complemento a la educación pública;
- Los interesados en educación que estén implicados en el diálogo con el gobierno para el desarrollo e implementación de la política docente nacional, como el personal docente y los sindicatos o las asociaciones de docentes, los jefes de estudio/directores y sus asociaciones, las instituciones de formación docente, los educandos y las asociaciones estudiantiles, los padres y las asociaciones de padres y profesores, o las agencias y organizaciones internacionales.



CAPÍTULO 2

Contextualización

En este capítulo se describen los aspectos clave para diseñar una política docente. Entre ellos se encuentra la necesidad de seguir un enfoque coherente e integrado para el desarrollo de la política docente, sobre todo con respecto a las demás políticas educativas y a los planes y prioridades de desarrollo nacionales. También se desglosan las directrices para desarrollar la política docente, y algunos recursos internacionales clave para ayudar a los legisladores.

Los complejos y entrelazados factores que afectan a la educación y a la docencia –el marco político, económico, social y cultural, las consideraciones sobre las familias, el sistema educativo y escolar, y factores del nivel educativo– requieren una cuidadosa planificación y la coordinación de diversos actores así como el establecimiento o el refuerzo de los mecanismos de coordinación necesarios para cumplir los objetivos de la política docente. Para que esta política sea lo más eficaz posible, debe ser aplicable a todo el personal docente en todas las regiones y en todos los niveles educativos incluidos en el ámbito de esta Guía. La voluntad política, cuando es reflejo del máximo consenso nacional sobre el camino a seguir, es un aspecto determinante en el proceso de diseño e implementación de la política docente, empezando por el proyecto inicial.

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

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 debe guiarse por la misma visión de conjunto y debe tener las características básicas de la política educativa en general: debe ser estratégica, integral, factible, sostenible y adaptada al contexto. En una política docente integral deben abordarse los objetivos generales y sus principales desafíos, la financiación 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 la premisa de que es preferible una política única y completa a un enfoque menos amplio repartido en varios documentos del sector de educación. El objetivo es abordar todos los aspectos determinantes del éxito del aprendizaje vinculados con el personal docente: contratación; formación inicial; distribución equilibrada de recursos; formación profesional continua; salarios decentes; perspectivas profesionales; y condiciones de trabajo (enseñanza/aprendizaje). En la Guía se ofrece una lista con algunas de las dimensiones más importantes de la política docente que deben armonizarse con el plan educativo.

La armonización de la política docente con los diversos niveles educativos de un país –primera infancia, primaria, secundaria general, educación y formación técnica y profesional (EFTP), educación superior– y su adaptación a

la evolución de prioridades puede mejorar la eficacia para garantizar una mayor cohesión a la hora de responder a los cambios en las necesidades educativas:

- garantizar la paridad o equivalencia salarial y las demás condiciones laborales en los distintos niveles educativos, en función de las habilidades exigidas y la necesidad educativa;
- considerar la importancia de la educación primaria o básica (incluida la educación secundaria obligatoria) en términos salariales, de recursos escolares y de las condiciones de la docencia, distintas a la del personal docente de la educación secundaria superior, más especializada en una determinada materia;
- asegurarse de que existan políticas para suplir la falta de docentes en los distintos niveles educativos, ya sea por una escasez generalizada de personal docente cualificado o por la ausencia de perfiles con habilidades específicas;
- anticipar los posibles cambios demográficos ajustando las necesidades y preparación del personal docente con relación a las nuevas prioridades educativas, en especial la contratación en función del género, un mayor equilibrio en la distribución de docentes en zonas rurales/urbanas, la reducción del índice de abandono de los jóvenes docentes y de las barreras impuestas a los recién incorporados, así como la consecución de una educación inclusiva para las poblaciones desfavorecidas.

Es especialmente importante contar con una política docente con visión de futuro en las situaciones excepcionales de crisis, como los conflictos civiles o las emergencias, donde es posible que un gran número de docentes y educandos sufran desplazamientos internos o se conviertan en refugiados.

Una política docente debe ser coherente con otras políticas nacionales, como las políticas de derechos de la infancia y de derechos humanos correspondientes, las políticas sobre el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) que sean relevantes, las políticas de la educación de la primera infancia (EPI) y la política de género nacional o su equivalente, todas las cuales influyen de manera relevante en la calidad de y el acceso a la educación.

En una política docente nacional deben concretarse las responsabilidades compartidas para el desarrollo e implementación de los programas mediante una coordinación que supere las fronteras regionales internas en el caso de los estados federales y los sistemas educativos descentralizados. Para armonizar las políticas y promover

la igualdad, los gobiernos federales utilizan a menudo instrumentos financieros sujetos a estándares definidos para la mejora del aprendizaje o de la enseñanza, que tienen un impacto directo o indirecto en el personal docente. La coordinación de las políticas es especialmente importante en los estados muy grandes o muy pequeños (en particular los isleños) que deben hacer frente a las limitaciones de capacidad financiera y humana para desarrollar e implementar una política docente. Entre las consideraciones específicas de la política docente en contextos de conflicto o que han sufrido conflictos y desastres se encuentran el fortalecimiento de la provisión y formación del personal docente y de los formadores de docentes, la mejora de los sistemas de información y de gestión, y una mayor diversidad de perfiles docentes reclutados en dichos contextos.

2.2. Bases y directrices para una política docente

Al igual que las políticas del sector educativo, la política docente debe promover la apropiación, la coordinación, la participación y la sostenibilidad a través del desarrollo de las capacidades. Entre los principios o elementos clave para la implementación y el logro de objetivos se encuentran los siguientes:

- declaración de la visión o misión y objetivos que orienten la dirección;
- 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.

La declaración de principios para establecer los objetivos de la política debe centrarse en la eficacia, la motivación y la profesionalidad de los docentes. Los objetivos, los términos de referencia y los calendarios resultan muy útiles para medir el progreso de la implementación de las políticas y comprobar si se alinean también con el plan de educación nacional, y si tienen en cuenta las prioridades a corto y largo plazo.

La política debe incluir las dimensiones más importantes de la formación y el trabajo del personal docente y programarse en un marco temporal de varios años:

- contratación de personal docente integral y profesional;
- preparación inicial del personal docente que sea efectiva y relevante;
- formación profesional continua del personal docente durante toda su carrera;
- supervisión y apoyo mediante, por ejemplo, formación inicial y tutorías para los docentes;
- incentivos salariales para atraer, implantar y retener a los docentes eficaces;
- progresión profesional, incluidos traslados y promociones;
- apoyo para condiciones decentes de aprendizaje y docencia;
- estándares profesionales, rendición de cuentas, derechos y responsabilidades;
- evaluación formativa de los docentes vinculada a objetivos de aprendizaje;
- diálogo social que permita a los docentes participar en la toma de decisiones;
- gobierno y dirección de los centros escolares para la gestión de y el apoyo al personal docente.

Una política eficaz debe fundamentarse en datos relevantes acerca de las principales dimensiones, áreas geográficas, grupos de población y niveles educativos para orientar su desarrollo y poder evaluar el progreso realizado y los objetivos logrados, así como la revisión final. Las encuestas cualitativas para docentes pueden ser una herramienta especialmente útil para comprender la motivación, frustración y eficacia. Los indicadores sobre docentes deben estar estrechamente vinculados a los resultados de aprendizaje.

Es necesario elaborar un presupuesto para la política docente que cubra desde su desarrollo hasta su implementación. Las dimensiones de la política –preparación del personal docente, costes recurrentes y de capital– deben estar contempladas en las proyecciones presupuestarias nacionales, locales y escolares, según corresponda, y se deben establecer objetivos de asignación presupuestaria para determinados aspectos de la política, complementados con otros recursos dentro del objetivo o indicador general de los recursos nacionales necesarios para el éxito de la política.

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 a la hora de aplicarse. Los principales participantes y actores implicados son los docentes que se enfrentan diariamente a las situaciones de enseñanza y aprendizaje, los sindicatos de docentes y las organizaciones profesionales, y dichos actores deben usar los mecanismos de diálogo social más adecuados. El diálogo acerca de las políticas debe incluir también a otros actores clave: las instituciones que forman al personal docente, las instituciones encargadas de la certificación profesional, las instituciones reguladoras o legisladoras, los estudiantes, los padres y los representantes de la comunidad.

El marco de la política docente debe incorporar una herramienta o proceso de evaluación que permita analizar los progresos hacia el alcance de los objetivos y metas, el cumplimiento de los plazos, y lo que debe cambiarse en la definición e implementación de futuras políticas. El proceso de evaluación debe establecer los criterios de medición, identificar quién lleva a cabo la evaluación, definir sus plazos y determinar cómo se utilizarán los resultados.

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

Las organizaciones internacionales y regionales producen datos, indicadores y herramientas y publicaciones analíticas que pueden asistir a los encargados y responsables de las políticas a definir, implementar, evaluar y revisar una política docente nacional. Muchos de sus programas se han desarrollado, validado o puesto a prueba a escala nacional en consulta cercana con autoridades educativas, representantes docentes (sindicatos, asociaciones profesionales y docentes individuales), educandos y otras partes interesadas en la educación. La Guía cita las fuentes de información y la manera en que éstas pueden asistir el trabajo de la política docente, con enlaces a fuentes digitales e impresas de las siguientes organizaciones (lista no exhaustiva):

- Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS, por sus siglas en inglés) e Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE);
 - Equipo Especial Internacional sobre los Docentes para la Educación para Todos (EPT);
 - Organización Internacional del Trabajo (OIT);
 - Banco Mundial;
 - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); y
 - Alianza Mundial por la Educación (GPE, por sus siglas en inglés).
- Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos para la Aplicación de las Recomendaciones Relativas al Personal Docente (CEART, por sus siglas en inglés)



CAPÍTULO 3

Dimensiones

Este capítulo examina las dimensiones más importantes que debe abordar una política docente. Muchas de estas dimensiones están interrelacionadas y se basan en el contexto histórico, político, cultural o económico de un país, y por ello deben considerarse en conjunto, como parte de una política docente holística e integrada.

GUÍA PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS DOCENTES

Existen nueve dimensiones clave que se consideran cruciales para cualquier política docente integral:



**CONTRATACIÓN
Y RETENCIÓN
DE DOCENTES**



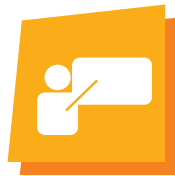
**EDUCACIÓN DE
LOS DOCENTES
(INICIAL Y
CONTINUA)**



DISTRIBUCIÓN



**ESTRUCTURAS/
TRAYECTORIAS
PROFESIONALES**



**EMPLEO Y
CONDICIONES
LABORALES DE
LOS DOCENTES**



**RECOMPENSAS Y
REMUNERACIONES
PARA DOCENTES**



**ESTÁNDARES
DOCENTES**



**RESPONSABILIDAD
DE LOS DOCENTES**



**GESTIÓN
ESCOLAR**

3.1. Contratación y retención de docentes



La contratación y la retención de los docentes es un aspecto fundamental de cualquier política docente. Una estrategia de contratación debería:

- estar basada en pruebas y en necesidades cualitativas y cuantitativas proyectadas;
- atraer y retener a la cantidad correcta de docentes con el perfil y el compromiso deseados;
- promover el profesionalismo de los docentes a través de su situación laboral y condiciones de empleo (algunos empleadores reclutan a docentes contratados en respuesta a necesidades o situaciones específicas, como asignar docentes a escuelas para las cuales es difícil encontrar personal);
- incluir procedimientos para la matriculación o certificación de docentes, para asegurar que las personas que desean enseñar cuenten con los conocimientos, las competencias y los atributos necesarios;
- asegurar equidad en la contratación de docentes, a través de procedimientos justos y transparentes, que no incluyan desventajas para determinados grupos o individuos;
- asegurar la contratación equitativa de líderes escolares efectivos con los conocimientos, las competencias y los atributos requeridos; y
- en estados frágiles y situaciones de emergencia, permitir la contratación sistemática y coordinada de docentes con perfiles y competencias adecuados.

3.2. Educación de los docentes (inicial y continua)



Una infraestructura educativa coherente para docentes incluye tres etapas interrelacionadas: preparación inicial para docentes (educación o formación docente previa al servicio), período de inducción y desarrollo profesional continuo (DPC) o formación en el servicio (EFDS).

La educación inicial para docentes es clave para la calidad y el desempeño docente; es probable que se planifique como parte de una estrategia de contratación docente, basada en las necesidades actuales. Los requisitos mínimos de ingreso deben tener la exigencia suficiente para atraer a personas con un nivel educativo elevado, conocimientos y potencial para convertirse en docentes eficaces, mientras

que al mismo tiempo aseguren que haya candidatos suficientes para cubrir las necesidades. Los procesos de selección deben ser capaces de identificar candidatos aptos, capaces y motivados para la formación docente inicial.

El contenido y el plan de estudios de los programas educativos para docentes deben ser específicos para el contexto local; estar alineados con las políticas educativas nacionales y los problemas específicos del salón de clases, como las políticas lingüísticas; combinar la teoría y una práctica educativa significativamente basada en el salón de clases, y orientar a los docentes en formación, para que lleguen a convertirse en 'practicantes reflexivos'.

Una política docente puede incluir recomendaciones o requisitos para el perfil, las calificaciones, la selección, la formación inicial, la inducción y el desarrollo profesional de educadores de docentes, en respuesta a las necesidades del contexto.

La finalización exitosa de la formación docente inicial, incluida la práctica, conduce a la calificación profesional. Antes de la certificación o la matriculación, es probable que los docentes recién titulados deban completar un período de prueba; en una situación ideal, se utilicen 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 mentores que sean docentes experimentados.

La formación docente inicial debe estar basada en principios de inclusión y equidad. Los docentes en formación deben aprender métodos de enseñanza que incluyan a todos los educandos y deben conocer los mecanismos de exclusión, prejuicios y discriminación.

Un DPC efectivo está integrado con y es la continuación de la educación docente inicial. El acceso a un DPC regular, de alta calidad promueve la eficacia y la motivación de los docentes, y es posible integrarlo con el progreso profesional y salarial. El DPC de los docentes debe estar basado en la escuela, concentrado en la práctica, integrado en el trabajo diario del docente en el salón de clases, tener una duración adecuada y estar unido a reformas sistemáticas, para mejorar la calidad de la educación. Los empleadores deben otorgar a los docentes el tiempo y las oportunidades necesarios para el desarrollo profesional mientras se encuentran en la escuela; asimismo, los presupuestos de educación deben incluir financiación dedicada para el DPC de los docentes. 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. La apropiación por parte de los docentes de su desarrollo profesional es importante para que se conviertan en profesionales activos, con autonomía sobre su práctica en el salón de clases.

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) deben enseñarse durante la formación inicial y durante la formación de docentes en servicio, para que tengan confianza en el uso de las nuevas tecnologías en el salón de clases. Las TIC también ofrecen posibilidades valiosas para el DPC a distancia o los cursos de aprendizaje mixtos, que combinan formación presencial con estudio autónomo, al utilizar materiales digitales. En numerosos contextos, la educación en línea se está transformando en educación móvil (respaldada por dispositivos móviles y transmisión inalámbrica), lo cual ofrece una mayor accesibilidad a docentes en áreas sin Internet por cable, pero cubiertas por redes telefónicas móviles.

Una política de formación docente debe incluir principios de la Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS). La EDS considera que la educación es clave para promover los valores, la conducta y los estilos de vida necesarios para un futuro sostenible, y promueve la comprensión de problemas como la pobreza, el consumo irresponsable, la degradación ambiental, la población, la salud, los conflictos y los derechos humanos.

Los líderes escolares necesitan una formación adecuada para cumplir su función crucial en la gestión escolar. La formación de líderes escolares debe incluir la gestión de docentes, incluido el monitoreo de la asiduidad, del cumplimiento de horarios, del profesionalismo y del desempeño; ofrecer apoyo, orientación y asesoramiento pedagógicos; cubrir la interacción con y orientación de educandos y padres; abordar problemas financieros y otros temas de gestión y administración escolar.

Los docentes que trabajan en contextos post conflicto y post desastre necesitan una formación adecuada, que refleje las necesidades de los educandos y los padres dentro de ese contexto específico.

En determinados contextos, los actores no estatales hacen una contribución invaluable a la formación de docentes. La existencia de diversos socios de la educación para los docentes, cuando están bien regulados y monitoreados, puede contribuir al desarrollo de metodologías y métodos pedagógicos docentes más sólidos, a través de un sistema nacional de educación docente.

3.3. Distribución



Una estrategia de distribución, basada en las necesidades actuales, requiere información confiable y actualizada acerca de las características, las necesidades y las preferencias tanto de los docentes que buscan trabajo, como de las escuelas que buscan personal docente; los Sistemas de Información de la Gestión Docente o de la Educación (SIGD/SIGE) son la manera más efectiva de lograr esto. Existen dos modelos básicos de distribución de los docentes, ambos tienen ventajas y desventajas:

- Sistemas de gestión central coordinados en el ámbito nacional o provincial/estatal/distrital, que asignen docentes a puestos vacantes; y
- Sistemas basados en la escuela, donde las escuelas publican puestos vacantes y los docentes se postulan directamente para esos puestos. Estos sistemas pueden utilizar intermediarios como agencias de contratación de docentes.

Una estrategia de distribución efectiva encuentra maneras de asignar docentes a los puestos adecuados, equilibrando las necesidades de las escuelas y el bienestar de los docentes. Lograr esta "coincidencia" es esencial para permitir que los docentes cumplan su labor de la mejor manera posible y de asegurar su compromiso con el puesto de trabajo. Una estrategia de distribución debe estar unida a la estructura profesional, al acceso al DPC, a programas de recompensa y a incentivos, y debe estar presupuestada.

Una estrategia de distribución efectiva debe asegurar que los docentes se distribuyan donde más se necesiten, incluidas áreas rurales remotas y áreas urbanas complicadas. Las estrategias prometedoras para distribuir docentes a tales ubicaciones a menudo combinan incentivos financieros y no financieros con acceso al DPC y al progreso profesional. Cubrir las necesidades de las escuelas en áreas complicadas podría incluir la contratación y la formación de docentes locales, que ya hablen el idioma local y que tengan más probabilidades de comprometerse a trabajar en una escuela o área local.

La distribución de docentes recién titulados para puestos de trabajo iniciales debe ser equitativa y transparente, debe permitir que los docentes recién formados reciban respaldo y tutoría de parte de docentes más experimentados, y debe asegurar que se cubran sus necesidades personales y de salud.

La distribución también debe respetar el derecho a la vida familiar y permitir a los docentes ejercer sus

responsabilidades familiares. En los casos en que los puestos de trabajo no sean compatibles con la vida familiar, se deben ofrecer paquetes de reubicación familiar, que incluyan las comodidades adecuadas y los gastos de viaje.

Se deben establecer disposiciones para la transferencia de docentes cuyas circunstancias personales o profesionales cambien, siempre que sean compatibles con las necesidades de personal de las escuelas y que se puedan respetar los principios de equidad y transparencia.

3.4. Estructura/trayectoria profesional



Una estructura o trayectoria profesional que permita progreso y 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 una fuerza educadora con los conocimientos, competencias y actitudes que se necesitan para mejorar el aprendizaje. Brindar un progreso profesional asegura que los docentes experimentados y competentes puedan ofrecer tutoría y formar a aquellos con menos experiencia; retener a los docentes es más rentable que brindar formación para docentes que luego abandonan la profesión al poco tiempo de titularse. Una trayectoria profesional debe brindar recompensas e incentivos, financieros y no financieros, para motivar a los docentes a progresar; estar vinculada a opciones significativas de DPC; y ser equitativa para permitir igualdad de oportunidades y progreso profesional. Debe reflejar las necesidades del sistema educativo: por ejemplo, los sistemas educativos con alto nivel de deserción docente pueden adaptar una estructura profesional que responda a esta situación.

Una buena estructura profesional docente debe estar diversificada, con opciones profesionales múltiples pero equivalentes para los docentes. Las trayectorias profesionales 'horizontales' permiten que los docentes experimentados permanezcan en el salón de clases mientras que asumen responsabilidades como desarrollar planes de estudio y materiales, respaldar y ofrecer tutoría a colegas, coordinar la planificación y enseñanza dentro de una asignatura o grado (como director de departamento o director de área), o brindar apoyo a la dirección escolar. Esto incluye diversas categorías con rangos salariales correspondientes; cada categoría está asociada con una clara infraestructura de competencias, que describe los estándares de desempeño necesarios y la evidencia utilizada para definirlos.

Las trayectorias profesionales 'verticales' en general incluyen progreso a una función fuera de la enseñanza pero de apoyo a ella, con frecuencia en administración o dirección, como director de estudios o director de estudios suplente, inspector escolar, formador docente, o en puestos administrativos, gerenciales, de asesoramiento o de planificación en los Ministerios de Educación. Siempre que los docentes reciban ascensos a estos puestos, deben ser asignados formalmente, recibir una formación adecuada para tal fin, y ser remunerados acorde con las responsabilidades.

Asegurar una estructura profesional diversificada incluye brindar acceso a los docentes a ausencias y a la posibilidad de enseñar medio tiempo en determinadas etapas de su carrera, con la opción del regreso subsiguiente al trabajo de tiempo completo. El acceso a ausencias o a un trabajo de medio tiempo, para poder recibir una formación o DPC con el fin de mejorar sus posibilidades de progreso, o para combinar la profesión con otras actividades como responsabilidades familiares, es un factor importante a la hora de atraer a muchas personas a la profesión docente y para retenerlos en tal profesión.

3.5. Empleo y condiciones laborales de los docentes



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

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

De acuerdo con los estándares internacionales, la política sobre las condiciones laborales de los docentes se debe establecer en el ámbito de consulta o negociación con los representantes sindicales de los docentes.

Las condiciones de empleo y trabajo tienen un impacto sobre el estatus de la profesión docente, sobre su capacidad de atraer y retener candidatos de alta calidad, y sobre la satisfacción profesional de los docentes. Una política docente debe involucrarse con las condiciones laborales que influyen en la motivación y la moral de los docentes,

y en la atracción, la retención y el compromiso, incluido lo siguiente:

- **horas de trabajo, carga de trabajo y equilibrio entre el trabajo y la vida familiar:** las horas de trabajo deben basarse en todas las dimensiones del trabajo de los docentes (incluido el tiempo de instrucción, respaldo instructivo, DPC, actividades administrativas y extra curriculares e interacción con padres/tutores), además de las necesidades personales y familiares;
- **tamaños de clase y PAD:** las proporciones alumnos/docentes deben permitir la eficacia docente y el logro de los objetivos del aprendizaje, a través de enfoques centrados en los educandos, la instrucción de grupos pequeños y la atención centrada en los alumnos con necesidades particulares, según se requiera;
- **infraestructura escolar:** los docentes deben trabajar en edificios escolares seguros, construidos de manera adecuada y bien mantenidos, con acceso a agua limpia y a instalaciones sanitarias, para educandos masculinos y femeninos y sus docentes;
- **disponibilidad y calidad de materiales de enseñanza y aprendizaje:** la disponibilidad para los docentes de materiales de instrucción suficientes y de buena calidad, y para los educandos de herramientas y materiales suficientes y de buena calidad, incluidos libros de texto, es un factor fundamental para la satisfacción y motivación de los docentes, además de los resultados educativos;
- **conducta y disciplina de los estudiantes:** una dirección y gestión escolar efectiva es necesaria para crear un entorno en el salón de clases que sea propicio para la salud, la seguridad y la satisfacción laboral y, por consiguiente, los resultados de aprendizaje;
- **violencia escolar:** las políticas deben respaldar y proteger a los docentes y promover el respeto por las escuelas que se consideran zonas de paz, incluida la prohibición de cualquier forma de violencia de género y de castigos corporales, además de concientizar a los docentes acerca de sus funciones y responsabilidades profesionales;
- **autonomía y control:** el profesionalismo docente mejora con cierto grado de autonomía y control sobre la práctica profesional tanto de los docentes a nivel individual, como de la profesión docente en general.

Como parte de la relación laboral entre docentes y sus empleadores, una buena política docente definirá los derechos y responsabilidades laborales de los docentes que sean específicos al país y al contexto.

3.6. Recompensas y remuneraciones para docentes



Las recompensas para docentes incluyen todos los pagos monetarios y no monetarios brindados como compensación por el trabajo: además del pago básico (salario básico), estos pueden incluir asignaciones específicas, bonificaciones e incentivos financieros y no financieros, como pensiones y otras formas de seguridad social, derecho a ausencia y el acceso al DPC. Una política docente integral debe prever todos estos factores con relación a la contratación, la retención, el desarrollo, la motivación y la eficacia de los docentes.

El salario docente es importante para la contratación y la retención de docentes. Dentro de la perspectiva del mercado laboral, los sistemas educativos que pagan salarios atractivos con relación a las profesiones comparables tendrán más éxito para atraer y retener a docentes de alta calidad. El salario es un factor clave (aunque no es el único) para el éxito de los sistemas educativos de alto rendimiento. En los casos donde los salarios docentes no reflejan los niveles de educación, la formación y las responsabilidades que se requieren, o no permiten que los docentes vivan decentemente sin aceptar segundos trabajos, la profesión docente pierde prestigio, lo cual tiene un impacto adverso sobre la contratación, la motivación y la retención.

Los niveles del salario docente se deben establecer con relación a:

- los niveles de ingresos nacionales: en general se miden en producto bruto interno (PBI) per cápita;
- los estándares de vida mínimos en países muy pobres;
- las profesiones comparables: profesiones que requieran calificaciones, formaciones, conocimientos, destrezas y responsabilidades similares; y
- la capacidad fiscal o de ingresos de las autoridades educativas.

En algunos países se deberán considerar la agenda EPT post-2015 y problemáticas de rentabilidad. En algunos contextos, esto significa priorizar los fondos destinados a la educación sobre otros reclamos o recursos. En lugares donde los ingresos gubernamentales están limitados, es posible que los niveles salariales superiores requieran un intercambio con otros objetivos de la política. Las decisiones políticas son más difíciles para los países que dependen de la ayuda internacional, en especial con relación a los fondos destinados a su educación. Los compromisos de financiamiento a largo plazo de parte de donantes

internacionales deben complementar los compromisos de los gobiernos nacionales, para que los fondos destinados a la educación, incluidos los salarios de los docentes, sean prioritarios. También existe la necesidad de un diálogo político y una coherencia entre todos los socios y quienes financian la educación. Las maneras de crear espacio fiscal para aumentar los recursos disponibles para financiar los salarios docentes podrían incluir el aumento de ingresos a través de una mejor recaudación de impuestos, reduciendo las exoneraciones y la evasión fiscales; la priorización de gastos dentro de los presupuestos educativos gubernamentales; la relajación de prácticas restrictivas internacionales sobre préstamos gubernamentales responsables; y la alineación de políticas de asistencia de donantes para la estabilidad macroeconómica con gastos educativos recurrentes como salarios docentes.

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. Niveles de destrezas o desempeño basados en estándares definidos en infraestructuras de competencias se utilizan cada vez más como base para incrementos salariales. 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 movimientos ascendentes en los niveles de destreza definidos por la estructura profesional.

Además del pago de base o salario básico, que puede incluir la pensión por jubilación y disposiciones de seguridad social, otros incentivos financieros que forman parte de los paquetes de recompensa de los docentes incluyen asignaciones por responsabilidades particulares, beneficios familiares, el suministro de vivienda o subsidios para ella, subsidios para transporte, y contribuciones financieras para formación adicional y DPC. Los incentivos financieros utilizados para atraer a los docentes a trabajar en escuelas para las que es difícil encontrar personal, incluidas las de áreas rurales remotas y en áreas con desventajas, podrían incluir asignaciones por condiciones laborales difíciles, prestaciones de vivienda o la provisión de viviendas de buena calidad, subsidios para cubrir los costos de mudanza y transporte, 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.

Ejemplos de incentivos no financieros incluyen diversas provisiones de ausencia (incluida la ausencia para estudiar), oportunidades de ascenso mejoradas, acceso a diferentes

tipos de DPC, la provisión de teléfonos inteligentes, lectores digitales o computadoras portátiles con conexiones de Internet para el DPC, y vivienda. Los incentivos financieros y no financieros deben formar parte de una estrategia holística para atraer a los docentes a trabajar en escuelas para las cuales es difícil encontrar personal, incluido el progreso profesional.

Algunos países o sistemas educativos relacionan las recompensas docentes con el desempeño, en forma de salario o bonificaciones adicionales (pago por desempeño). Tales planes, en general, apuntan a atraer y retener a docentes de alta calidad, a alentar la motivación y a esforzarse por mejorar los resultados de aprendizaje. Unir la compensación a la asistencia del docente y a los resultados del alumno apunta a reducir el ausentismo docente y a mejorar la motivación y el esfuerzo en la instrucción; sin embargo, existe poca evidencia en la educación o el aprendizaje sobre el pago relacionado con el desempeño. Los impactos negativos incluyen reforzar la disparidad entre escuelas, lo cual hace menos competitivas a las escuelas con desventajas para atraer a los docentes; docentes que 'enseñan para los exámenes', para asegurarse de que los educandos tengan buenas calificaciones en los exámenes estandarizados, lo cual reduce las destrezas y los conocimientos adquiridos por los educandos; y desvalorizar el trabajo en equipo además de la motivación docente individual cuando un plan se percibe como injusto. Si se utilizan incentivos relacionados con el desempeño, la manera de aplicarlos influye significativamente en la consecución de los objetivos: los factores clave a considerar incluyen los métodos de evaluación de docentes como base para las recompensas, el tamaño de los incentivos, la sustentabilidad financiera a través del tiempo, la conexión estrecha entre la conducta y las recompensas esperadas y el nivel de éstas (a nivel individual o comparado con el grupo o la escuela).

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 el profesionalismo docentes, de acuerdo con el objetivo general de mejorar la calidad de la educación y los resultados de los educandos, un número creciente de países está planteando estándares profesionales para docentes. El término hace referencia a las expectativas acerca de los conocimientos, las competencias y las características de los docentes así como al nivel deseado de desempeño. Los estándares deben

GUÍA PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS DOCENTES

describir de manera clara y concisa qué constituye una buena enseñanza en cada contexto, y qué necesitan saber y hacer los docentes para implementar esa enseñanza. Los estándares docentes:

- promueven una visión compartida, y objetivos y un idioma comunes con respecto a la calidad de la enseñanza entre los docentes, otros profesionales de la educación y el público;
- brindan un marco para guiar el aprendizaje y el desarrollo de los docentes;
- establecen un marco profesional claro y justo de responsabilidad profesional;
- brindan un marco para mejorar la consistencia y la coherencia de las políticas docentes; y
- contribuyen a la profesionalización y la mejora del estatus profesional de la docencia.

Algunos marcos de estándares definen de dos a cuatro niveles de éxito con relación a las competencias centrales y las etapas profesionales de la docencia. Los estándares, en general, se expresan en sentencias claras y concisas o en grupos de títulos breves acompañados por sus descripciones. En general nombran todas las dimensiones clave del conocimiento y la práctica docente valoradas por un sistema educativo. La mayoría de los marcos de estándares contienen aspectos similares, como conocimiento sólido de las asignaturas, destrezas pedagógicas, conocimiento de los educandos, destrezas para planificar la instrucción, la evaluación del aprendizaje de los estudiantes, la gestión del entorno de aprendizaje y la capacidad para continuar mejorando profesionalmente.

Además de los estándares para docentes, algunos países han desarrollado estándares para directores de estudios; estos especifican la función de los directores, guían su selección y desarrollo profesional, y definen criterios para su evaluación.

Las condiciones clave para la implementación exitosa de los estándares incluyen:

- la combinación explícita de los estándares con los objetivos de aprendizaje de los alumnos;
- la alineación de los marcos de estándares con una estrategia integral para mejorar la enseñanza;
- la apropiación de los estándares por parte de los docentes, y su participación en la definición de los mismos;
- una evaluación y revisión regulares;
- evitar el 'gerencialismo' de arriba a abajo, lo cual limita la práctica docente; y

- el equilibrio entre los principios rectores comunes y la autonomía local.

3.8. Responsabilidad docente



El principio de que los docentes son responsables de su desempeño y de la calidad de su enseñanza es clave para una profesión docente de alta calidad y para mejorar la enseñanza. Un principio recíproco es que los sistemas educativos deben estar al servicio de los docentes, brindándoles apoyo efectivo y condiciones laborales aceptables. El enfoque de la política docente en la responsabilidad debe de ser un componente de una política más general para mejorar la enseñanza y la educación; el llamado público y político a la responsabilidad docente no se debe traducir en culpar a los docentes de todos los problemas de un sistema educativo.

Es necesario evaluar a los docentes para constatar su dedicación y dar seguimiento a su desarrollo profesional. Las evaluaciones y la retroalimentación deben estar relacionadas con el DPC y deben ser formativas, concentrándose en mejorar la práctica profesional, y estar vinculadas a la evaluación, la estrategia educativa y los objetivos de las escuelas.

En los casos donde la evaluación y la valoración de docentes revelen un rendimiento inferior o insuficiente, la cultura de mejora continua y la práctica reflexiva deben identificar las debilidades de los docentes en una etapa temprana y establecer sistemas de apoyo para los docentes con bajo rendimiento y medidas para mejorar dicho rendimiento. Solo cuando tales medidas fallen, deben aplicarse procedimientos más formales para retirar del sistema a los docentes con bajo rendimiento.

Si la evaluación de rendimiento está relacionada con los incentivos, el criterio para administrarlos debe ser equitativo, transparente y fiable. Desaconsejamos aquellas evaluaciones de rendimiento mal administradas o injustas, basadas en un criterio subjetivo, el paternalismo o el favoritismo. Los docentes cuyo rendimiento no alcance los estándares deben recibir comentarios claros y constructivos, que expliquen qué aspectos deben mejorar y de qué manera, además de ofrecerles apoyo para lograrlo.

El control de calidad regular en base al monitoreo y la evaluación 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 promover el

desarrollo de su profesión, contribuyendo a la calidad general de la educación.

La evaluación docente debe incluir el apoyo a los docentes para identificar si los estudiantes están logrando los resultados de aprendizaje deseados y para implementar las medidas de resolución adecuadas, donde sea necesario. Cuando inspectores externos estén a cargo de las evaluaciones docentes, puede suceder que los docentes no confíen en estos evaluadores, y que sus visitas interrumpen las rutinas escolares causando ansiedad y estrés en los docentes evaluados. Si los inspectores realizan las evaluaciones, deben contar con los conocimientos, las competencias y los requerimientos necesarios para evaluar y respaldar a los docentes de manera consistente, objetiva y equitativa. Las inspecciones deben ser constructivas y no punitivas, centrándose en brindar comentarios formativos para impulsar la mejora continua. La tendencia actual se aleja de inspecciones externas y se orienta hacia sistemas de evaluación de docentes más colegiados, flexibles y basados en la escuela.

Una política docente también debe incluir disposiciones para la evaluación del rendimiento de los directores escolares.

3.9. Gestión escolar



La gestión escolar es un factor crucial tanto para la motivación de los docentes (y por consiguiente, para el entusiasmo, el rendimiento y la continuidad) como para el rendimiento de los educandos y la consecución de mejores resultados educativos. Las consecuencias de una gestión escolar deficiente incluyen el absentismo docente y el incumplimiento de horarios, docentes que ofrecen apoyo escolar privado no controlado como alternativa a las responsabilidades básicas de la enseñanza, y violencia de género y otras conductas no profesionales, todas las cuales afectan de manera negativa a los educandos. Las claves para promover la gestión escolar incluyen atraer a los mejores docentes; mejorar la educación docente; asignar docentes a las escuelas donde más los necesiten; brindar incentivos para retener a los mejores docentes; capacitar a los directores de escuela y a otras partes interesadas y hacerlos responsables de cumplir sus funciones de manera efectiva; mantener los entornos escolares, en sus aspectos materiales y culturales, los cuales apoyan la enseñanza y el aprendizaje efectivos.

El papel del liderazgo y de la promoción de la gestión docente en las escuelas exitosas está bien documentado. Sin embargo, muchos países carecen de estrategias para la identificación y preparación de líderes escolares, quienes tienden a ser seleccionados de entre el mismo personal docente, sin capacitación alguna en gestión escolar y gestión docente. Los líderes escolares son responsables, en última instancia, de la educación que los educandos reciben dentro de la escuela; de gestionar y apoyar al personal docente y no docente, incluyendo el control de asistencia y puntualidad de docentes; así como del entorno material y moral de la escuela. Una política docente debe incluir disposiciones para capacitar a los directores de estudios de modo que cumplan esta función crucial, incluida la disposición de identificar, contratar y mantener a líderes escolares motivados y talentosos; brindar formación adecuada (inicial y de DPC); y establecer una evaluación/valoración regular de los líderes escolares.

Otros grupos y otras partes interesadas con funciones importantes en la gestión escolar son los padres, los directores de escuela, las asociaciones de padres/docentes, los miembros y líderes de cada comunidad, los funcionarios locales de educación, y el personal docente y no docente de la escuela.

Los líderes escolares, junto con las demás partes interesadas, son responsables de crear y mantener un entorno escolar (material y cultural) que sea seguro, adecuado para sus fines y capaz de promover una educación de buena calidad.



CAPÍTULO 4

Fases

En el capítulo 4 se consideran algunas de las cuestiones prácticas relacionadas con el proceso de desarrollo de una política docente. Este capítulo debe leerse junto con el Capítulo 5, donde se consideran aspectos importantes de la implementación de políticas educativas docentes a escala nacional. Para que el proceso de desarrollo de políticas llegue a buen puerto, debe estar bien planificado desde el principio. El Ministerio o Departamento de Educación es uno de los actores principales en la organización del proceso de desarrollo de políticas docentes, identificando a los organismos pertinentes que deben participar del proceso, definiendo el período de duración y estableciendo los costos. Elaborar una política docente suele ser una tarea compleja para la cual no existe una fórmula única y universal ya que el proceso depende en gran medida del contexto.

4.1. Etapas clave en el desarrollo de una política docente nacional

En el Capítulo 4 se presenta un marco para el desarrollo de políticas docentes, como una herramienta para ayudar a los diseñadores de políticas a identificar los elementos más destacados del proceso. Sin embargo, debe reconocerse que la formulación e implementación de una política no suele ser un ejercicio técnico-racional. Es un proceso inherentemente político, en el que se suele llegar a un compromiso entre prioridades y objetivos dispares. Por ello, el diseño de políticas tiende a ser contestado y caracterizado por conflictos y luchas sociales.

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 es fundamental la participación significativa de ciertos actores en general y de los docentes en particular. Es importante asegurar que todos los involucrados en el proceso puedan ser escuchados, independientemente de su poder o influencia en el proceso de creación de políticas.

La participación de los sindicatos de docentes no constituye únicamente un derecho, sino que también es una condición esencial para que la política se implemente satisfactoriamente. La participación de los docentes excede el simple proceso de consulta; debe ser un motor importante que permita a los maestros identificar y llevar a la práctica (etapa de implementación) los cambios necesarios para mejorar la calidad de la educación.

Asegurar una amplia participación y una pluralidad de voces en el proceso de construcción de políticas aumenta las probabilidades de que, una vez finalizado el proceso, la política cuente con el apoyo público en general, de los diferentes actores interesados, del personal de primera línea que deberá implementarla, y de los organismos de ayuda financiera.

En el Capítulo 4 se identifican varias etapas en el desarrollo de una política, que incluyen:

- **Definición de la agenda:** para 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 puede ser la opinión pública, los sindicatos de docentes, etc. Independientemente de dónde provengan los temas, el gobierno desempeña un papel fundamental en la definición de la agenda y en las acciones para desarrollarla
- **Formulación de la política:** esta etapa se centra en el análisis del contexto, en establecer acuerdos sobre principios y en el desarrollo de opciones o estrategias. Esta etapa abarca varios procesos interrelacionados, que incluyen:
 - Diagnóstico/análisis de necesidades: Un aspecto importante en el desarrollo de estrategias políticas es llevar a cabo un análisis de necesidades, con el fin de examinar la situación sistemáticamente, hacer recomendaciones sobre qué problemas requieren atención inmediata y determinar formas alternativas de abordarlos. El desarrollo de posibles opciones y decisiones políticas requiere prestar atención a las posibles fórmulas de financiamiento de dichas opciones, además de considerar qué herramientas políticas son más apropiadas. En el contexto de una situación posterior a un conflicto o un desastre, se requiere prestar atención a aspectos importantes, 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 la situación, pues permite identificar las evidencias de lo que se conoce y de lo que se considera exitoso. En el Capítulo 3 se resumen algunos aspectos principales y las evidencias que los sustentan.
 - Acuerdos sobre principios durante la formulación de una política: El proceso debe estar guiado por un conjunto claro de principios y factores, cuyo eje debe ser el compromiso de ofrecer calidad en la enseñanza y el aprendizaje. Este conjunto de principios y factores incluye un compromiso con la igualdad, y una política que sea holística y de amplio alcance, así como viable y sostenible desde el punto de vista financiero.
 - Desarrollo de opciones y estrategias políticas: El desarrollo de opciones y estrategias políticas debe ser congruente con el análisis de situación del país y con los principios que se hayan acordado.
- **Adopción/decisión:** 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 gobierno, se elabora una versión final para obtener su aprobación por el parlamento. En otros casos, la política se transforma en un documento del Ministerio de Educación que requiere únicamente el respaldo del

Ministro de Educación. El proceso de creación de una ley es complejo y está sujeto a debates, que pueden derivar en contiendas legales.

- **Implementación – divulgación:** en el Capítulo 5 se trata en mayor detalle el tema de la implementación de una política aprobada. La implementación efectiva de una política debe llevarse a cabo a través de campañas de divulgación bien diseñadas, dirigidas a todos los actores del proceso. La presentación ante los medios puede ser útil para asegurar que el público comprenda y apoye la política.

- **Supervisión y evaluación:** el proceso de desarrollo de una política debe incluir un plan específico de supervisión y evaluación que debe medir si la política es efectiva para abordar los problemas identificados originalmente y si logra los cambios deseados. El proceso de supervisión y evaluación no debe ser sólo de carácter acumulativo. 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).

4.2. Roles y responsabilidades de los organismos implicados en la formulación de una política docente nacional

Delinear claramente las funciones de los diferentes actores es importante para que el proceso de desarrollo de la política sea efectivo. Por lo tanto, un paso esencial en todo proceso de creación de una política docente es identificar a los actores pertinentes. Los diferentes actores desempeñan

diversas funciones según la etapa del proceso. Por ejemplo, el proceso de adopción o toma de decisiones suele estar a cargo del parlamento, 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.

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

ORGANISMO/ORGANIZACIÓN	FUNCIONES
<p>DOCENTES Y SUS REPRESENTANTES (p. ej., los sindicatos docentes)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ofrecen experiencias prácticas y vivencias de los maestros ▶ Representan las preocupaciones y necesidades de los docentes ▶ Participan del proceso de elaboración y validación de una política
<p>LOS CUERPOS LEGISLATIVOS DE DOCENTES/ LA DOCENCIA (p. ej., consejos docentes)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ofrecen un espacio para el desarrollo de políticas con la guía o la opinión de profesionales
<p>GOBIERNO – incluidos el Ministerio de Educación 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)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 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
<p>ACADÉMICOS E INVESTIGADORES, “GRUPOS DE EXPERTOS” (p. ej., institutos de investigación y de creación de políticas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Brindan experiencia, insumos y evidencias para dar información sobre las opciones políticas ▶ Son posibles miembros de un equipo especial para el análisis de situación/la elaboración de la política

ORGANISMO/ORGANIZACIÓN	FUNCIONES
LÍDERES ESCOLARES (p. ej., directores y subdirectores)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Brindan las experiencias y el conocimiento de aquellos que participan de la gestión escolar
PADRES Y SUS REPRESENTANTES (p. ej., asociaciones de padres y maestros)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Representan las necesidades y preocupaciones de los padres y las comunidades locales ▶ Actúan de nexo con las comunidades escolares
ESTUDIANTES Y SUS REPRESENTANTES (p. ej., consejos de representantes estudiantiles)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Suelen pasarse por alto. Los esfuerzos para desarrollar políticas educativas en general, y políticas educativas docentes en particular, deben incluir a los educandos
SECTOR PRIVADO	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 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
AGENCIAS INTERNACIONALES	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 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

Fuente: Elaborado por los autores.

En la tabla anterior se presentan algunos de los principales actores y organismos implicados que deben participar en el proceso de formulación de una política. La lista particular de participantes en cada caso determinado se define a nivel país. La participación efectiva de los organismos y actores implicados requiere de mecanismos que permitan un diálogo social entre las autoridades gubernamentales y los diferentes actores. La participación significativa en el proceso presupone una cultura de transparencia y apertura que incluya el acceso a la información.

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 efectiva los procesos presupuestarios nacionales y los de creación de políticas es uno de los factores principales que van en detrimento de una implementación efectiva. La financiación de una nueva política depende del nivel de prioridad que se da al problema, de los costos 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. Las áreas críticas de financiamiento incluyen, pero no se limitan a:

- el sueldo de los docentes actualmente empleados y los que necesitan ser contratados en todos los niveles educativos (la mayoría de las veces, esto eclipsa otros costes importantes que exigen la misma atención);
- el coste de proporcionar una formación inicial de calidad y un desarrollo profesional continuo a los docentes: la infraestructura y equipamiento de las instituciones para la formación de docentes, su cuerpo docente y su gestión;
- materiales de enseñanza y aprendizaje;
- fondos para garantizar una distribución equitativa de docentes calificados;
- coste para ofrecer una vida y condiciones de trabajo decentes para los docentes teniendo en cuenta los contextos y poblaciones desfavorecidos;
- otros incentivos para atraer a jóvenes inteligentes para que decidan formarse para ser docentes;
- investigación sobre la enseñanza, el aprendizaje, etc.

4.4. Algunas condiciones para el buen desarrollo de una política docente

Existen varias condiciones importantes para el buen desarrollo de una política docente.

- **Congruencia entre la política nueva y las políticas y estructuras 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. Además, todo proceso de creación de una política docente debe construirse sobre la base de lo que ya existe. También es importante asegurar la coherencia entre los distintos sectores o departamentos del Ministerio de Educación con otros ministerios y también con los distintos niveles del sistema educativo.
- **Planificación estratégica exhaustiva:** Una planificación estratégica exhaustiva es fundamental para el desarrollo efectivo de una política. Una política docente debe estar integrada a otras políticas educativas y, al mismo tiempo, a los planes estratégicos generales del gobierno.
- **Involucrar a los docentes:** Los docentes son los principales actores en las políticas docentes, y el hecho de que comprendan y apoyen la política es fundamental para que esta se implemente satisfactoriamente. El diálogo social con los docentes puede tomar diferentes formas en diferentes momentos de las etapas de formulación e implementación de la política.
- **Desarrollo de políticas informadas por la evidencia:** El desarrollo de políticas debe tomar en consideración la evidencia disponible para diseñar políticas docentes que permitan obtener mejores resultados. Esto requiere la capacidad de llevar a cabo investigaciones en cada país y la integración sistemática del proceso de investigación en la definición de políticas. También requiere que se gestionen o se obtengan datos para el desarrollo de políticas docentes.
- **Apropiación 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. Esto incluye el liderazgo de cada país en la elaboración e implementación de estrategias de desarrollo nacionales y el compromiso de los donantes a respetar el liderazgo de los países socios y apoyar el desarrollo de las capacidades nacionales.

- **Capacidades:** Una precondition 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 y funcionarios públicos puedan llevar a cabo correctamente el proceso de creación e implementación de políticas públicas.

4.5. Plazos y hoja de ruta

El Ministerio o Departamento de Educación que organiza el proceso de desarrollo de políticas docentes debe, inicialmente, definir una hoja de ruta clara que incluya el detalle de cada etapa del proceso, y que identifique los organismos pertinentes que deben participar del mismo, los cronogramas y los costos. Establecer un cronograma adecuado es fundamental para asegurar el apoyo de los maestros y otros actores. Una hoja de ruta puede ayudar a delinear cómo se lograrán e implementarán los objetivos de la política.

Identificar claramente las prioridades puede ser útil para determinar los cronogramas y el orden en que se iniciarán las actividades para llevar a cabo los objetivos de la política. Es posible que lograr algunos objetivos de la política dependa del cumplimiento de otros objetivos relacionados. Por lo tanto, los cronogramas determinados para algunas actividades u objetivos pueden servir de base para otras actividades.

El proceso de creación de políticas que se discute en este capítulo ofrece una herramienta analítica para formular una política docente. Sin embargo, es importante reconocer que desarrollar una política no es un proceso sencillo. En este sentido, debe utilizarse como una guía flexible para el desarrollo de políticas docentes.



CAPÍTULO 5

Implementación

Los planes de implementación deben estar ya bien desarrollados como parte del proceso de desarrollo de una política, y deben incluir plazos y una hoja de ruta, esbozados por los diseñadores de las políticas, que sean apropiados para el país y el sistema educativo en cuestión. Implementar una política docente es un proceso complejo y depende de un número de factores políticos, sociales, culturales y económicos, muchos de los cuales son externos a la educación. La implementación de una política varía según cada país, y debe considerar las políticas, capacidades y orientación en general del gobierno, el estado del sistema educativo y de la profesión docente, y las fuerzas políticas y sociales que intervienen en el contexto.

Las investigaciones sobre una implementación efectiva indican que es necesario:

- que los estudiantes y el aprendizaje sean el eje de las reformas;
- desarrollar las capacidades profesionales del personal;
- asegurar el liderazgo y la coherencia al nivel escolar y al nivel del sistema educativo;
- mantener un diálogo apropiado para asegurar la participación de determinados actores desde el inicio; y
- llevar a cabo una evaluación de la política que sea rigurosa y cumpla con altos estándares de calidad.

A continuación se presentan algunas preguntas que deben tenerse en cuenta para determinar el mejor vehículo de aplicación de la política, ya sea a través de un programa o una campaña de gobierno, de decisiones o normas ejecutivas o administrativas, de leyes, o de una combinación de todas ellas.

- ¿Qué tendrá mayor impacto en el contexto del país?
- ¿Cuáles son los recursos humanos y los costos financieros?
- ¿Cuáles son los compromisos requeridos para balancear costo e impacto?

5.1. Proceso legislativo y aprobación



Implementar una política específica a través de la legislación nacional agrega una dimensión política contundente, ya que las leyes nacionales son supremas en relación con la constitución en una sociedad democrática. Si la legislación va acompañada de fondos y medidas de implementación administrativas, se mejoran las posibilidades de aplicar esta política exitosamente.

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 costos, las demoras y los posibles obstáculos que pueden encontrarse en el camino. Es fundamental recibir apoyo técnico de los diseñadores de políticas en distintas etapas: al redactar la legislación; al responder a consultas parlamentarias, en las relaciones con grupos de interés político y otros actores políticos; al ejercer presión sobre los legisladores y los medios; y en el trabajo posterior a la adopción de la política para revisar la legislación o las modalidades de implementación.

5.2. Decisiones ejecutivas o administrativas



Es posible que las vías ejecutivas o administrativas para implementar una política, incluidos los programas o las campañas nacionales, sean más efectivas en cuanto a costos en términos de personal y recursos financieros, pero es más difícil lograr el impacto deseado sin la autoridad política o el respaldo financiero necesarios. Es posible que se requiera la presencia de los diseñadores de políticas del Ministerio de Educación o de otro organismo de gestión o empleo docente para colaborar en la implementación de la política. Las guías de implementación pueden servir como mecanismos de apoyo, especialmente en los sistemas descentralizados.

5.3. Herramientas y programa de trabajo



Las herramientas o los instrumentos para implementar una política específica pueden consistir en un plan de acción, un marco lógico, un plan de trabajo, un conjunto de guías u otras herramientas similares. Los instrumentos deben incluir un cronograma que contemple los tiempos necesarios, los posibles obstáculos y las capacidades necesarias para poner en marcha esta política.

Formular un plan de acción detenidamente aumenta la probabilidad de implementar la política satisfactoriamente ya que permite crear una hoja de ruta para aplicar los objetivos, las estrategias y los programas. Este plan debe estar basado en la planificación de recursos, la definición de roles y responsabilidades, y la oportunidad política. Algunos de los elementos de un plan de acción son:

- una declaración de actividades ligada al objetivo de la política y de la estrategia/programa;
- los resultados, objetivos, referentes e indicadores del proceso de implementación;
- el cronograma para la implementación;
- un SIGE, un SIGD o un sistema de información equivalente;
- los costos de las actividades en relación con el presupuesto general del plan de acción;
- fuentes de financiación nacionales, públicas y privadas, y socios para el desarrollo; y
- las estructuras, los roles y las responsabilidades para la implementación.

Un plan de acción efectivo también requiere la existencia de un diálogo entre varios actores institucionales y políticos con diversas tareas y funciones, incluidos:

- departamentos/oficinas/agencias del Ministerio de Educación o de la autoridad educativa;
- ministerios o unidades de gobierno responsables de las finanzas o el presupuesto, de contratar y dar empleo a docentes, de las relaciones laborales y regulaciones en el trabajo, de políticas relacionadas, como el área de la salud, y de distintos niveles educativos.
- autoridades descentralizadas;
- diversos actores, incluidos los docentes y los sindicatos u organizaciones del personal docente (que tienen especial importancia dadas sus funciones y responsabilidades), proveedores de servicios educativos privados, empleadores y negocios, instituciones o proveedores de servicios de educación docente, organismos profesionales como los consejos de docentes, las asociaciones de padres y docentes, los representantes comunitarios o municipales y las organizaciones no gubernamentales; y
- socios para el desarrollo.

La naturaleza política del diálogo sobre la implementación del plan implica que se debe llegar a compromisos en la priorización de actividades y en la manera en que estas se llevarán a cabo. Es de esperar que se revisen, pospongan o cancelen actividades de menor prioridad, para poder maximizar el compromiso y la apropiación.

Una vez que se haya adoptado el plan de acción, los costos de éste deben ser calculados en su conjunto y, en la medida de lo posible, financiados a partir de recursos existentes o, si es necesario, a través de actores nacionales y/o socios internacionales. La financiación para la implementación del plan debe asegurarse a lo largo del tiempo, y diseñarse para que coincida con los ciclos presupuestarios del gobierno y de las autoridades educativas.

Un plan de trabajo o marco lógico, si se adapta correctamente al contexto de implementación, puede ayudar a aquellos responsables de su implementación a hacer un seguimiento de la puesta en práctica de ciertas estrategias o programas. Estas herramientas permiten vincular los objetivos, las metas, los propósitos y los resultados esperados con indicadores de medición y los medios para verificarlos. Las herramientas pueden proporcionar un propósito y una dirección, además de apoyar la colaboración entre quienes participan en la implementación, siempre y cuando los participantes tengan el conocimiento y la capacitación que se necesiten para usar las herramientas de manera efectiva, para mantener

la flexibilidad al adaptar el proceso de implementación a circunstancias y obstáculos cambiantes, y para asegurar que las oportunidades para que los participantes brinden información significativa no se vean restringidas.

Contar con guías que expliquen en mayor detalle los aspectos prácticos del proceso de implementación puede ayudar a llevar a cabo dicho proceso. Las guías y listas de control pueden ser de especial utilidad para aquellos actores y participantes que no estén directamente involucrados en el desarrollo de la política.

5.4. Supervisión y evaluación



Todo plan de implementación debe incluir un plan de supervisión y evaluación que cuente con herramientas apropiadas. Su coordinación debe de correr a cargo de una unidad especialmente dedicada a la supervisión y evaluación o, en los casos donde los recursos humanos o financieros sean limitados, de un miembro de la unidad que diseñó el plan.

La supervisión de actividades consiste en:

- *llevar a cabo supervisiones periódicas* para evaluar los avances, identificar los obstáculos y generar soluciones a los problemas a medida que aparecen;
- *generar informes de supervisión periódicos* por parte de especialistas en supervisión y evaluación, con el fin de informar en tiempo real a quienes toman decisiones sobre posibles restricciones y acciones correctivas recomendadas;
- *una revisión anual con los actores clave* en el marco de un proceso de consulta abierto que permita a estos actores compartir sus frustraciones y éxitos, y proponer posibles cambios en la implementación del plan; y
- *un informe anual de desempeño* como base para la revisión avanzada de logros, deficiencias y mejoras para planes futuros.

Además de un proceso de supervisión, se necesita llevar a cabo una evaluación para comprender qué sucedió y por qué. Una evaluación de mitad o final de período, llevada a cabo por personal independiente, puede evaluar el impacto y los resultados, la pertinencia, la rentabilidad y la sostenibilidad, además de determinar las razones detrás de los logros o los errores y establecer lecciones para el futuro.

Un proceso de supervisión y evaluación efectivo requiere que existan indicadores claros y medibles asociados a los objetivos: que no sean numerosos; que estén enfocados hacia las principales prioridades; que sean presentados

GUÍA PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS DOCENTES

en un marco basado en los resultados u orientado hacia ellos; que tomen en cuenta los desequilibrios educativos; que sean coherentes y estables a lo largo de todo el ciclo de implementación; y que puedan ser fácilmente comprendidos por todos los usuarios. Los diferentes actores y los socios para el desarrollo deben aceptar los indicadores a través de mecanismos adecuados de diálogo social o de diálogo sobre políticas. Dar mayor importancia a la información cualitativa de los actores o los investigadores independientes en un enfoque “ascendente” puede ser un elemento adicional de gran valor para medir el éxito o el fracaso de la política y aumentar su impacto.

5.5. Organización para la implementación



Identificar a los responsables de implementar las distintas partes de la política y determinar en qué nivel lo harán brinda claridad sobre las responsabilidades, las tareas y las líneas de comunicación. Definir las responsabilidades es especialmente importante para aquellos que actúan en forma más directa con los docentes: los directores/encargados de escuela, los inspectores, los educadores de docentes, los organismos que establecen estándares educativos y las autoridades que emplean a los docentes. Es fundamental identificar las responsabilidades asociadas al liderazgo y al proceso de implementación, y los recursos humanos y financieros para implementar una política, junto con los obstáculos políticos y de otra índole.

El liderazgo debe ejercerse al nivel más elevado de la cadena de toma de decisiones que sea posible, para asegurar que la política tenga éxito. Debe evitarse que los roles y las responsabilidades sean ambiguos o confusos. Un organigrama diseñado con claridad puede ser útil para mostrar la estructura y las líneas de autoridad y de toma de decisiones.

Contar con capacidades adecuadas para la implementación también es fundamental para el éxito; el proceso debe comenzar con un análisis de las capacidades de los actores principales:

- instituciones y gestionarios del sector público;
- administración educativa, y gestión y apoyo docente;
- competencias de los funcionarios a nivel individual; y
- proveedores de servicios educativos del sector privado y actores no relacionados con el estado.

Donde se identifiquen lagunas, se debe considerar una capacitación para los distintos actores en planificación, gestión, comunicación y otras habilidades, antes de la implementación o durante la misma, con apoyo técnico externo para mejorar el desarrollo de las capacidades a escala nacional y local, cuando sea necesario.

Las estructuras de implementación más adecuadas –ya sea una administración pública o educativa ya existente, entidades independientes o autónomas, o una estructura externa a las autoridades de gobierno– dependerán de los contextos administrativos y nacionales, y de las decisiones sobre las mejores formas de liderazgo, responsabilidad y capacidad. La decisión debe responder a las siguientes cuestiones:

- equidad, y rendición de cuentas eficiente y democrática;
- autoridad necesaria para tomar decisiones importantes sobre áreas determinantes de la política docente;
- capacidad de gestión y financiera para supervisar la implementación; y
- destrezas de comunicación efectiva con los actores políticos y otras partes interesadas para contribuir a la comprensión, al compromiso y a la acción con relación a los objetivos de la política.

5.6. Calcular los costos de implementación



Todos los aspectos relacionados con la implementación deben ser presupuestados, incluidos:

- el proceso y vehículo de implementación: ejecutivo/ administrativo o legislativo;
- el plan de acción y las herramientas relacionadas;
- la supervisión y evaluación; y
- la organización: el liderazgo, la gestión, el desarrollo de capacidades, las estructuras.

Los fondos para la implementación de una política pueden provenir de fuentes nacionales o sub-nacionales (presupuesto público o una combinación de fuentes públicas y privadas), al igual que de socios para el desarrollo. Las condiciones para recibir fondos externos deben ser claras, y cada país debe ser dueño de su propio proceso. Un plan de acción viable puede ser útil en sí mismo para movilizar los recursos necesarios para la implementación de la política. Si la financiación es insuficiente, es posible

que deban revisarse las estrategias y los planes para idear medios más efectivos en cuanto a costos para la implementación de la política, a través de sinergias de gestión y la delegación de responsabilidades, sin perder de vista los objetivos generales y las principales prioridades.

En resumen, el desarrollo y la implementación de políticas son procesos complejos sujetos a la contestación política. Implementar una política docente de manera efectiva requiere un conocimiento de las dinámicas políticas y culturales específicas a cada contexto, y el enfoque que se adopte para implementarla debe tomar en cuenta los obstáculos, las expectativas de los principales actores, y las relaciones de poder, para asegurar que la política pueda lograr los cambios deseados.

Conclusiones

Este Resumen se diseñó para ayudar a los elaboradores de políticas y a los tomadores de decisiones a desarrollar una política docente nacional basada en evidencias como un componente integrado de los planes o políticas del sector nacional de educación, en línea con los planes y las estrategias de desarrollo nacional. Se basa en la convicción de que los docentes y la enseñanza son centrales en los esfuerzos para asegurar una educación de alta calidad y equitativa para todos los educandos. La Guía surge que, para desarrollar un componente completo sobre los docentes y la enseñanza dentro de la política nacional del sector educativo, se debe tener en cuenta un rango variado de dimensiones interrelacionadas que afectan a los docentes, incluyendo: (i) el reclutamiento y la retención de docentes; (ii) la formación de docentes (inicial y continua); (iii) la distribución; (iv) la estructura/trayectoria profesional;

(v) las condiciones de empleo y trabajo de los docentes; (vi) las recompensas y remuneraciones para docentes; (vii) los estándares docentes; (viii) la rendición de cuentas de docentes; y (ix) la gestión escolar.

Este Resumen sólo presenta una sinopsis de los elementos tratados en el texto completo y no explica de manera exhaustiva las fases del desarrollo e implementación de una política de docente. El texto completo de la Guía incluye explicaciones detalladas del desarrollo e implementación de una política docente con ejemplos de varios países y citas de la literatura y de los documentos pertinentes. Recomendamos que los usuarios de la Guía lean el texto completo además de este Resumen. Se agradecen los comentarios y sugerencias de los usuarios para mejorar la herramienta, en caso de haberlos.

Para cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 y abordar las disposiciones relativas al personal docente en la Declaración de Incheon y el Marco de Acción de Educación 2030, los países tendrán que tener una perspectiva amplia en temas docentes. Un marco para orientar la elaboración y/o revisión de las políticas nacionales docentes será una herramienta útil. El Equipo Especial Internacional sobre los Docentes se basa en su ventaja comparativa como una alianza global de múltiples partes interesadas uniéndose para hacer frente a los desafíos globales de docentes, para presentar este *Resumen de la Guía para el Desarrollo de Políticas Docentes*. Los usuarios encontrarán definiciones pertinentes de conceptos, una descripción de las diferentes dimensiones de los problemas de docentes y la forma en que se relacionan, y sugerencias de fases en el proceso de desarrollo de una política nacional de docentes. La participación en el proceso de todos los interesados, especialmente los docentes, es de suma importancia.

Con el apoyo de



Humana
People to People

