



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

Oficina de Santiago  
Oficina Regional de Educación  
para América Latina y el Caribe

*Estrategia Regional sobre Docentes  
OREALC / UNESCO Santiago*

Temas críticos para formular  
nuevas políticas docentes  
en América Latina y el Caribe:  
**el debate actual**





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

**Oficina de Santiago**  
Oficina Regional de Educación  
para América Latina y el Caribe

*Estrategia Regional sobre Docentes*  
**OREALC / UNESCO Santiago**

# Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual



Publicado en 2014 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago).

© UNESCO 2014

Publicación disponible en libre acceso. La utilización, redistribución, traducción y creación de obras derivadas de la presente publicación están autorizadas, a condición de que se cite la fuente original (*i.e. Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*, Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE), © UNESCO) y que las obras que resulten sean publicadas bajo las mismas condiciones de libre acceso. Esta licencia se aplica exclusivamente al texto de la presente publicación. Para utilizar cualquier material que aparezca en ella y que no pertenezca a la UNESCO, será necesario pedir autorización a: [publication.copyright@unesco.org](mailto:publication.copyright@unesco.org) o Ediciones UNESCO, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP Francia.

ISBN 978-92-3-001224-3

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.

Este documento fue desarrollado por la Secretaría Técnica del Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE), de la Pontificia Universidad Católica de Chile. [www.ceppe.cl](http://www.ceppe.cl).

Diseño gráfico: Sergio Baros

*Impreso en Chile*

# Índice

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	4
<b>▶ Primera Parte:</b>	
<b>Temas sobre Formación Inicial Docente</b> .....	9
<b>Visión de la Docencia y Características de los Sistemas de Formación Docente.</b> <i>Paula Louzano y Gabriela Moriconi</i> .....	10
<b>Estándares y Formación Docente Inicial.</b> <i>Lorena Meckes</i> .....	53
<b>▶ Segunda Parte:</b>	
<b>Tema sobre Formación Continua</b> .....	111
<b>Desarrollo Profesional Docente: el aprendizaje profesional colaborativo.</b> <i>Gloria Calvo</i> .....	112
<b>▶ Tercera Parte:</b>	
<b>Tema sobre evaluación del desempeño</b> .....	153
<b>La Evaluación del Desempeño Docente: estado de la cuestión.</b> <i>Silvia Schmelkes</i> .....	154
<b>▶ Cuarta Parte:</b>	
<b>Temas sobre Construcción de Políticas Públicas de Docentes</b> .....	187
<b>La Esquiva Política entre las volátiles políticas docentes.</b> <i>José Weinstein</i> .....	188
<b>Aspectos económicos de la construcción de políticas públicas para el sector docente.</b> <i>Francisco Esquivel</i> .....	228
<b>LOS AUTORES</b> .....	278

# Presentación

La Estrategia Regional sobre Políticas Docentes impulsada por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) se propone contribuir, mediante la producción y socialización de conocimiento especializado, a la elaboración de políticas sobre la profesión docente en los países de América Latina y el Caribe. Para el desarrollo de esta Estrategia se cuenta con el apoyo del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) de la Universidad Católica de Chile, donde radica la secretaría técnica del proyecto<sup>1</sup>.

En la primera fase de esta Estrategia (2011 y 2012), se elaboró un estado del arte sobre políticas docentes en la región y un conjunto de criterios y orientaciones para su construcción, tarea que contó con el concurso de destacados expertos<sup>2</sup> así como con el aporte derivado de la discusión realizada por grupos nacionales constituidos para este efecto en ocho países de la Región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Perú, y Trinidad y Tobago).<sup>3</sup>

En la elaboración de dicho documento y las orientaciones de políticas docentes se distinguieron cuatro ámbitos fundamentales de éstas: formación inicial; formación continua y desarrollo profesional; carrera docente y condiciones de trabajo; e instituciones y procesos de las políticas docentes.

La segunda fase del Proyecto Estratégico Regional (2012-2013), ha considerado entre sus componentes, la profundización de temas específicos relevantes en cada uno de los cuatro ámbitos señalados. Se trata de nudos críticos que generaron mayores discusiones o interrogantes durante la fase anterior, y que se juzgó requerían de un segundo esfuerzo, doblemente orientado: hacia una mayor especialización y profundidad en el foco, por un lado, como hacia una comparación con la experiencia internacional del primer mundo, por otro. Para este efecto, se solicitó la elaboración de documentos de trabajo que proporcionaran un diagnóstico con información regional sistematizada y, como se ha dicho, con evidencia comparada del primer mundo sobre los temas, de modo de contribuir con información actualizada y de base amplia, como análisis de nudos clave o 'generativos', al diseño e implementación de políticas públicas relacionadas con la profesión docente. Para esta tarea se convocó a un nuevo grupo de destacados expertos regionales: Paula Louzano (Brasil)<sup>4</sup>, Lorena Meckes (Chile), Gloria Calvo (Colombia), Silvia Schmelkes (México), Francisco Esquivel (Costa Rica) y José Weinstein (Chile).

<sup>1</sup> La Secretaría Técnica está constituida por Cristián Cox, Director del Proyecto, Carlos Eugenio Beca y Marianela Cerri.

<sup>2</sup> Los siguientes expertos elaboraron documentos que sirvieron como insumos para la elaboración del Estado del Arte: Beatrice Ávalos (Chile), Sylvia Ortega (México), Denise Vaillant (Uruguay), Mariano Palamidessi (Argentina), y Simón Schwartzman (Brasil).

<sup>3</sup> Ver "Antecedentes y Criterios para la elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe, Unesco, Santiago, 2013.

<sup>4</sup> Paula Louzano invitó a colaborar en la producción del documento a Gabriela Moriconi de la Fundación Carlos Chagas.

Conforme al objetivo de esta etapa, los expertos analizaron los nudos principales de cada ámbito, como los debates técnicos, académicos y políticos a que han dado origen. A partir del examen de las estrategias y prácticas distinguidas como eficaces, cada trabajo formuló orientaciones de políticas públicas relevantes a su ámbito, consideradas posibles de implementarse en la región.

Los documentos de los expertos fueron enriquecidos, además, por aportes recibidos durante una Reunión Técnica Regional, convocada por UNESCO/OREALC, la que se llevó a cabo en Santo Domingo, República Dominicana, los días 6 y 7 de junio de 2013, donde participaron especialistas de los Ministerios de Educación, académicos y representantes de gremios docentes de un total de 23 países de América Latina y El Caribe. Junto a ellos, seis expertos latinoamericanos comentaron los borradores de dichos documentos con el objetivo de enriquecer la discusión y fortalecer la reflexión sobre el tema docente y la calidad de la educación<sup>5</sup>. Las distintas propuestas presentadas fueron discutidas y enriquecidas con las perspectivas de los asistentes al seminario.

El documento de Paula Louzano y Gabriela Moriconi, *Visión de la Docencia y características de los sistemas de Formación Docente*, busca proporcionar un diagnóstico con información sistematizada sobre la Formación Inicial Docente, los tipos de organización institucional, y los desafíos planteados por la articulación de la formación disciplinaria, con la pedagógica, y la profesional. El documento aborda este núcleo problemático clásico de la formación de profesores desde tres interrogantes: ¿Cuál es la visión del docente que orienta a la formación inicial de profesores en la Región? ¿Cómo se articulan, en los sistemas de formación, el aprendizaje y dominio del contenido disciplinario a enseñar, con la didáctica específica (conocimiento pedagógico)? ¿En qué consisten los sistemas de prácticas predominantes en la formación inicial de profesores de la Región y qué orientaciones pueden formularse para avanzar en esta materia?

El documento de Lorena Meckes, *Estándares y Formación Docente Inicial*, aborda la temática, de creciente importancia, de las definiciones nacionales de estándares para la formación de profesores, sean éstos referidos a los que ingresan a estudiar la profesión, a los contenidos y el proceso de formación, o a los que egresan de la misma. El trabajo distingue estándares de contenido de los de desempeño, y aborda los procesos de elaboración de los mismos, examinando en particular los procedimientos utilizados para involucrar a los distintos grupos de actores relevantes y en especial a los docentes. Luego, se propone un modelo acerca de los principales usos que es posible dar a los estándares relacionados con la acreditación de las instituciones de formación, la certificación de los sujetos que se gradúan o ingresan a la carrera docente, y la formulación de currículos de formación referidos a estándares.

El documento de Gloria Calvo, *Desarrollo Profesional Docente: el aprendizaje profesional colaborativo*, tiene como objeto los procesos de formación continua y como premisa central que los saberes de los docentes se desarrollan activamente en procesos de intercambio

---

5 En la ocasión, los siguientes expertos regionales realizaron comentarios a los distintos documentos de trabajo: Cristián Cox (*Visión de la docencia y características de los sistemas de formación docente*); Beatrice Ávalos (*Estándares y Formación Docente Inicial*); Sylvia Ortega (*El Desarrollo Profesional Docente: el aprendizaje profesional colaborativo*); Denise Vaillant (*La Evaluación del Desempeño Docente: estado de la cuestión*); Inés Aguerrondo (*La Esquiva Política entre las volátiles políticas docentes*); José Luis Guzmán (*Aspectos económicos de la construcción de políticas públicas para el sector docente*).

con sus pares a lo largo de su vida profesional. El trabajo distingue las experiencias de formación continua que diferencian necesidades de desarrollo profesional según etapas en la trayectoria, desde el docente principiante (inducción, acompañamiento) hasta el docente experto. El trabajo prioriza las estrategias fundadas en el aprendizaje profesional colaborativo con otros docentes y que consideran a la institución educativa como unidad en la cual se interrelacionan sujetos, procesos y trayectorias, adoptando como estrategia central las *comunidades de aprendizaje*. La autora dedica una sección especial a las experiencias de aprendizaje profesional colaborativo con uso de TIC, así como otra a los debates técnicos, académicos y políticos que suscitan las estrategias identificadas. Concluye proponiendo orientaciones para la construcción de políticas públicas en el ámbito.

El documento de Silvia Schmelkes, *La Evaluación del Desempeño Docente: Estado de la cuestión*, tiene por objeto el políticamente candente y complejo tema de la evaluación del quehacer de los profesores. El trabajo examina la experiencia internacional al respecto, tanto de América Latina como del primer mundo, distinguiendo qué se evalúa, los modelos existentes acerca del cómo hacerlo, los actores claves en los procesos del caso, y los tipos de consecuencias que derivan de los resultados de las evaluaciones. El conjunto examinado se lo ve en relación a la interrogante clave sobre las modalidades de inserción de la evaluación en los marcos nacionales de carrera docente, planteándose orientaciones de política al respecto.

El documento de José Weinstein, *La Esquiva Política entre las volátiles políticas docentes*, se refiere al muy poco abordado, a la vez que decisivo, tema de la *política de las políticas docentes*, es decir, los actores, instituciones y procesos que hacen posible –o no- que se construyan e implementen cursos coherentes de acción gubernamental para el desarrollo del profesorado. El trabajo establece al inicio unos criterios de calidad de las políticas docentes e identifica los obstáculos que típicamente se encuentran en la Región para satisfacerlos. El autor destaca que en la Región son escasos los esfuerzos exitosos por construir consensos y aunar actores sociales y políticos tras propuestas de largo alcance, una necesidad imperiosa cuando se trata de políticas que quieren impactar capacidades. A partir de una caracterización del mapa de los actores principales y un análisis de los procesos de construcción de las políticas, el trabajo propone un conjunto de orientaciones de cambio.

Por último, el documento de Francisco Esquivel, *Aspectos económicos de la construcción de políticas públicas para el sector docente*, reflexiona sobre la importancia de incorporar categorías de la economía de la educación para mejorar la gestión de las políticas docentes. En este sentido, el análisis establece áreas de acción internas del sector educativo, pero también identifica aspectos de la gestión de políticas públicas externos al sector y de alta relevancia. El trabajo responde a las interrogantes de cómo, desde la lógica económica, se toman las decisiones de financiamiento, gasto e inversión en educación, para luego distinguir dentro del presupuesto de educación, el referido a los docentes. Adicionalmente, el documento examina la distribución del gasto en docentes por categorías clave –remuneraciones base, incentivos por desempeño, desarrollo profesional- proponiendo criterios y orientaciones de mejoramiento al respecto.

OREALC/UNESCO Santiago espera que la publicación de este conjunto de trabajos académicos contribuya a un debate necesario sobre el fortalecimiento de la profesión docente en el marco de los esfuerzos de los países de la Región por mejorar la calidad y equidad de sus sistemas educativos. No cabe duda que sobre estos temas, así como sobre otras dimensiones no abordadas en este libro, es necesario profundizar en la investigación y en la reflexión integrando distintas visiones que aporten para la toma de decisiones de políticas públicas capaces de enfrentar los enormes desafíos que implica una educación de calidad para todos, meta inalcanzable si no se dispone de educadores bien formados, socialmente reconocidos y comprometidos con su tarea profesional.





# I

PRIMERA PARTE:

## Temas sobre formación inicial docente



## *Visión de la docencia y características de los sistemas de formación docente*

*Paula Louzano y  
Gabriela Moriconi<sup>6</sup>*

### INTRODUCCIÓN

Entre un conjunto de políticas referidas a docentes, varios estudios apuntan a la importancia de mejorar la preparación de los maestros, en especial en países en desarrollo, no solo para perfeccionar los procesos escolares, sino también para generar experiencias de aprendizaje para todos los alumnos, independientemente de su nivel socio-económico (Ávalos, 2011).

En ese sentido, el presente documento busca proporcionar un diagnóstico con información sistematizada sobre la Formación Inicial Docente, su articulación y los dilemas relacionados con la formación disciplinaria, pedagógica y profesional en América Latina y el Caribe, utilizando evidencia comparada de los países desarrollados de modo de contribuir, con categorías de análisis e información, al diseño e implementación de políticas públicas relacionadas con esta área en la región.

Para la producción de este documento se ha recurrido a trabajos teóricos de autores que buscan analizar la docencia como profesión y el conjunto de conocimientos, disposiciones, saberes, competencias y prácticas vinculadas a ella. Los últimos 25 años fueron especialmente ricos en esta temática y son varios los autores que han contribuido con este debate a nivel internacional.

Además, se han utilizado informaciones y análisis tanto nacionales como comparados de políticas y programas de formación inicial de los países de América Latina y el Caribe, así como de países desarrollados. También fueron consultados informes de organismos internacionales y nacionales, documentos oficiales de los Ministerios de Educación así como libros y artículos publicados en revistas académicas.. Debido a la extensión de la propuesta, y en algunos casos a la escasez de material específico, algunos tópicos o países no fueron profundizados o mencionados.

Este documento está dividido en cuatro secciones. La primera, analiza la relación entre la visión de la docencia y la formación inicial. La segunda, compara los conocimientos, saberes y competencias necesarios a la docencia y en qué medida los sistemas de formación reflejan estas características. La tercera parte, concentra los esfuerzos en la comprensión de los sistemas de práctica, elemento central de la formación inicial docente. En la cuarta parte, se realiza una breve discusión de los nudos críticos en

---

<sup>6</sup> *Paula Louzano es investigadora del Centro de Estudios e Investigación Educativa de la Facultad de Educación de la Universidad de Sao Paulo.*

*Gabriela Moriconi es investigadora del Departamento de Investigación Educativa de la Fundación Carlos Chagas.*

relación con los temas mencionados y concluye con un conjunto de orientaciones respecto de los temas abordados.

## 1 Formación Inicial y Visión de la Docencia

La imagen o concepto que la sociedad, y en especial los *policymakers* y los formadores de profesores tienen del docente, influye en la manera cómo los maestros son preparados. Por lo tanto, es importante iniciar este análisis acerca de la formación inicial de los profesores rescatando estos conceptos en el debate contemporáneo.

Villegas-Reimers (2003) cita las metáforas utilizadas para definir al maestro y su rol social. Al considerar la enseñanza un arte – y al maestro un artista – el proceso de enseñanza es visto como indeterminado y totalmente dependiente del talento del profesor, y se niega, por lo tanto, su carácter científico. Es decir, una persona nace maestro o su desarrollo sería un proceso natural, no planificado ni implementado de una manera sistemática.

Considerar la enseñanza como una actividad relacionada al sentido común, implica baja – o ninguna – inversión en desarrollo profesional (Ball & Cohen, 1999). De hecho, en la medida que en una sociedad prevalece esta visión del maestro hay poco espacio para el debate de políticas públicas de formación inicial y continua, ya que bastaría con un sistema de selección de los “más talentosos” para la docencia.

Por otro lado, se ha debatido la oposición de otras dos visiones de la docencia: como una profesión o solamente como un trabajo o una ocupación (Villegas-Reimers, 2003).

Hoyle (1995) presenta criterios que definen lo que típicamente se considera una profesión y cuáles son las características que la distinguen de las demás ocupaciones. Estos son: la función social, el conocimiento, la autonomía profesional, la autonomía colectiva y los valores profesionales. Se asocia la idea de profesionales a, por ejemplo, los médicos y abogados, aunque, de la misma forma que los maestros, esos también pueden ser empleados del Estado y trabajar bajo sus directrices y reglas, pero mantienen un carácter de alto estatus social.

La visión de los docentes como trabajadores de la enseñanza se relaciona con la idea de que los problemas de los maestros en diversos contextos, como en América Latina y Caribe, serían básicamente los mismos del proletariado y, por lo tanto, las luchas de los profesores deberían ser las mismas de los trabajadores en general (Gadotti, 1996). Entre esos problemas, estarían los bajos sueldos, las malas condiciones de trabajo y el creciente control de su trabajo por su empleador, el Estado.

Sin embargo, la visión que postula el docente como profesional de la enseñanza y la docencia como profesión marca el debate actual. Eso no significa que las otras visiones hayan desaparecido ni que todos los países sigan la misma concepción de profesionalización docente, o incluso que varias visiones no convivan en un mismo país.

Conocer el debate internacional acerca de las visiones de la docencia, y como estas distintas miradas fueron traducidas en políticas públicas o experiencias concretas de

formación inicial, puede apoyar a los países de la región en su proceso de búsqueda de una visión de la docencia y su relación con la formación inicial de los maestros.

## 1.1 Países desarrollados

En un estudio que comparó la formación de profesores en un conjunto de países desarrollados, Darling-Hammond & Lieberman (2012) utilizaron el ranking de PISA para clasificar el nivel de compromiso de los países con la profesionalización docente y las inversiones en su desarrollo profesional. Mientras países con mayores puntajes en PISA, como Finlandia y Singapur, demuestran una clara visión y dirección de sus políticas de preparación docente, los demás países analizados son representativos, en menor grado (Australia) y mayor grado (EEUU), de la convivencia de visiones y posiciones divergentes respecto de la profesión docente y de la formación de maestros en el debate nacional.

De hecho, ningún país representa de forma más completa la visión de la profesionalización docente que Finlandia, ya que la base del estatus está en la confianza en el juzgamiento profesional de los maestros cuyo saber es adquirido en la formación inicial. Los finlandeses perciben la carrera docente como una profesión atractiva, cuyo trabajo es considerado autónomo, basado en conocimientos científicos y habilidades específicas que son desarrolladas en un programa de enseñanza superior de postgrado.

Parte de este reconocimiento puede ser atribuido al cambio radical en la formación inicial de los docentes, la cual pasó de cursos de corta duración (dos o tres años) en instituciones no académicas hasta fines de los 70, a un diploma de Maestría con duración entre 5 y 7 años y medio en una universidad, como requisito mínimo. La razón para este cambio está relacionada con que la docencia se fundamenta en la investigación científica, que suele ocurrir en el ámbito académico y en programas de postgrados (Sahlbergh, 2012).

Además, el Estado tiene un rol central en el ordenamiento del sistema, que va desde la oferta controlada de cupos en la formación inicial hasta el hecho de que solamente ocho universidades son responsables por toda la formación de los maestros del país, todas ellas públicas. De hecho, no hay otra manera de ser profesor en Finlandia, ya que el diploma universitario representa la licencia para enseñar.

Así como en Finlandia, también en Singapur, una visión nacional acerca del rol del maestro para el desarrollo del país fue determinante para un cambio sustantivo en la formación docente en aquel país. El plan *Thinking Schools, Learning Nations* de 1997 redefinió el rol de los maestros. Según este plan, la docencia en Singapur pasa a ser “la profesión de la enseñanza, y como cualquier profesión del futuro, debe ser basada en el conocimiento” (Goodwin, 2012).

En Singapur, así como en Finlandia, el Estado juega un rol fundamental en garantizar el alineamiento entre la visión de una profesión docente basada en el conocimiento y las políticas públicas para el sector. En Singapur, la formación docente es altamente regulada y es ofrecida por el Estado. De hecho, todos los estudiantes de cursos de formación inicial docente son automáticamente funcionarios del Ministerio de Educación (ME) con salarios y beneficios compatibles con los maestros que actúan en escuelas

y tienen garantía de empleo al final del programa. Asimismo, igual que en Finlandia, el ME controla la oferta de cupos en los programas de formación y, de este modo, es capaz de responder a cambios en la demanda por maestros de áreas específicas.

La diferencia es que, en Singapur, la visión de profesionalización no está tan relacionada con la autonomía profesional como en Finlandia. Desde el primer año de la formación inicial, todo maestro planifica su carrera utilizando la autoevaluación, el entrenamiento y la evaluación para alcanzar los próximos escalones. Para gestionar ese proceso, el Estado desarrolló un complejo sistema, el Sistema de Gestión de la Mejoría del Desempeño, que refuerza los valores profesionales y la responsabilidad del maestro de continuar su propio desarrollo por medio de cursos, observaciones a clases de otros maestros, discusiones con colegas en las escuelas y *feedback* de la oficina central (Sclafani, 2008). Esto no quiere decir que los maestros no decidan nada sobre su trabajo, sino que todas las decisiones de los maestros sobre su carrera son compartidas con sus supervisores, designados por el Estado.

En Australia, el Estado también está presente en la formación docente. En 1988, con la unificación del sistema de enseñanza superior, todos los programas de formación de maestros fueron transferidos a las universidades (Aspland, 2006). Hoy, las 34 universidades que forman maestros en este país son públicas y parte de su financiamiento es oriundo del Estado Nacional (*Commonwealth*), responsable por la enseñanza superior en Australia. Por ejemplo, la beca a los estudiantes de las escuelas de educación es el doble de la beca para las Humanidades, y casi cinco veces mayor que la beca que reciben los estudiantes de negocios, derecho y economía (Mayer, Pacheone & Merino, 2012).

La creación en 2010, del Instituto Australiano para la Enseñanza y Liderazgo Escolar (AITSL, en inglés), representó la intención de incrementar el rol del Estado Nacional en la formación de maestros por medio de la creación de nuevos estándares y un proceso nacional de acreditación de programas de formación docente. Al contrario de los procesos de acreditación y de formulación de estándares ya existentes en el país, considerados fragmentados y muchas veces genéricos, el nuevo modelo incrementa el rol del estado nacional y la necesidad de que los programas de formación de maestros demuestren por medio de evidencias que sus estudiantes tienen las habilidades propuestas en los estándares nacionales (Mayer, Pacheone & Merino, 2012).

A pesar de una uniformización de la política, el debate acerca de la profesionalización docente es bastante polarizado, y se asemeja al debate norteamericano sobre este tema. Al no existir una visión común acerca de cómo preparar a los profesores, se observan posiciones divergentes sobre el tema.

En EEUU, las políticas docentes están más relacionadas con la autonomía profesional y colectiva que con la idea de que el conocimiento pedagógico especializado es crucial para la docencia o que éste solo puede ser adquirido por medio de una formación rigurosa antes del inicio del ejercicio de la profesión. Sin embargo, así como no hay consenso acerca del rol de la formación inicial para la profesionalización docente, tampoco hay uniformidad en las políticas (Levine, 2006).

De hecho, en los 90, la preocupación acerca de la calidad de la educación en Estados Unidos hizo surgir dos visiones acerca de cómo mejorar la calidad de sus docentes.

Mientras que Escuelas de Educación y formadores de profesores demandaban una mayor profesionalización de la docencia por medio del aumento de las exigencias para el ingreso y la permanencia en la profesión, otros reformadores, entre ellos algunos de los responsables por los sistemas de educación o inclusive empresarios, decían que el tiempo y el costo de ese tipo de política impedían que “buenos maestros” ingresasen a la docencia (Darling-Hammond, 2000).

Alineada con la primera visión, la Comisión Nacional sobre la Enseñanza y el Futuro de los Estados Unidos (NCTAF, en inglés) produjo un manifiesto para que los estados americanos (independientes y autónomos) aumentaran la regulación y el control sobre los programas de formación docente por medio de estándares, mayor cantidad de años de estudio universitario para la formación, más integración entre los cursos académicos y la práctica, así como un esfuerzo para aumentar los recursos y el apoyo al magisterio en el país. La NCATF logró movilizar más de 600 Escuelas de Educación, como también algunos departamentos de educación de los estados (que tienen el poder de aprobar y regular los programas de manera descentralizada en este país). Un producto importante de este esfuerzo fue la creación de la Comisión Nacional de Estándares Profesionales para la Docencia (NBPTS) que, no solo estableció los estándares para una “docencia de excelencia”, sino también un proceso de certificación de maestros, logrando apoyo financiero del gobierno federal norteamericano (Hess, Rotherhan & Walsh, 2012).

Por su parte, la segunda visión fue reforzada por investigadores que entendían que no es necesario seguir exigiendo los certificados tradicionales, los cuales generalmente incluyen la finalización de un programa de formación docente tradicional y la demostración de competencia específica en el área de enseñanza por medio de pruebas, por ejemplo. Según estos investigadores, las evidencias empíricas de que maestros con certificados tradicionales logran mejores aprendizajes de sus alumnos no son consistentes y, aunque se encuentra una relación positiva, esta es poco significativa para mantener dicha barrera de entrada a la docencia (Hanushek y Rivkin, 2004; Gordon, Kane y Staiger, 2006). Estos investigadores y algunos *policymakers* defienden la liberación de la oferta potencial de maestros, permitiendo que profesionales interesados en la docencia, pero sin las credenciales, sean admitidos como maestros y se evalúe su calidad por medio de los resultados de los alumnos en pruebas estandarizadas. Es decir, para esos autores, solo se podría identificar los buenos maestros después de su ejercicio en la profesión, para así tomar la decisión de mantenerlos o no en la docencia.

A partir de ese debate, la presión por rutas alternativas a la formación tradicional, considerada excesivamente rigurosa, creció en el país, de tal modo que el programa federal *Race to the Top* incluyó la previsión de rutas alternativas para formación docente como uno de los criterios en la “corrida” de los estados norteamericanos por recursos (Estados Unidos, 2009). Sin embargo, aunque actualmente casi todos los 55 estados americanos presentan rutas alternativas para el ingreso a la docencia, y el gobierno federal ha apoyado estos esfuerzos, la certificación de docentes por rutas alternativas en EEUU todavía representa una pequeña minoría de los que entran a la docencia en dicho país (Levine, 2006; Darling-Hammond, 2012).

En algunos países, como Finlandia y Singapur, no solo se ha puesto énfasis en la idea de profesionalización de la docencia, sino que esta ha sido considerada como un requisito para la mejoría de la calidad de la educación. En otros países, como Australia y

EEUU, a pesar de las diferencias en intensidad, el debate sigue polarizado entre los que creen en la desregulación de la formación tradicional por medio de rutas alternativas a la docencia, y los que creen en la regulación profesional de la docencia y la importancia del rigor en su formación.

## 1.2 América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe, la visión de los profesores como trabajadores convive con la visión de los profesores como profesionales, especialmente en los discursos y acciones de los sindicatos, asociaciones y otros tipos de organizaciones docentes (Loyo, 2001; Ferreira, 2006). Según Loyo (2001), las organizaciones docentes actúan entre las lógicas laboral y profesional, y tendrían objetivos de mejorar las condiciones de trabajo y empleo, con acciones semejantes a las de otras categorías de trabajadores de bajo estatus social. Al mismo tiempo, pero quizás con menor intensidad, defenderían las mejoras en la capacitación de los maestros, con objetivos de elevar su prestigio.

Esa convivencia entre las dos visiones es tratada de varias maneras en la región. Algunos defienden la definición de los profesores como trabajadores de la educación con responsabilidades profesionales, como la Internacional de la Educación para América Latina. Esa definición sintetiza el retrato que Ferreira (2006) hace del contexto actual en la región: la imagen del maestro como proletario convive con el deseo de profesionalización.

Otros han adoptado la expresión “profesionales de la educación” para referirse a todos los trabajadores de la educación, incluyendo no solo a los maestros sino también a los trabajadores administrativos y técnicos, como lo hizo la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación de Brasil. Ese abordaje de unir a los maestros con los demás estamentos puede ser positivo para su organización, pero suele encubrir el concepto del docente como alguien con las características presentadas por Hoyle (1995), en especial como un profesional con conocimientos especializados.

Aunque la idea de profesionalización esté relacionada con diversos tipos de acciones para la valorización de la docencia, como la mejoría de las condiciones de trabajo y de empleo, en la mayoría de los casos la expresión “profesionalización docente” es utilizada como una base de conocimientos específicos y formas de acción comunes, adquiridas por medio de la formación inicial y continua (Aguerrondo, 2006; Vollmer, 2010; Gatti, Barretto y André, 2011).

Esta relación puede materializarse de varias formas, dependiendo de los contextos de los países y de sus estructuras de formación docente. En la literatura, la profesionalización se asocia a las decisiones acerca de: (1) exigir formación específica para el magisterio; (2) asignar la formación al nivel educacional terciario; (3) asignar la formación a las universidades.

Existe un consenso acerca de la necesidad de formación específica para el ejercicio de la docencia en la región. Por lo menos, eso es lo que está presente en las leyes y en los discursos acerca de la búsqueda por la calidad docente (Brasil, 1996; Perú, 2010;



Uruguay, 2008; CARICOM, 2011). Esto no significa que no existan maestros en ejercicio sin formación general para la docencia o sin formación específica en las disciplinas que enseñan en esos países. De hecho, esos maestros están presentes en varios países de la región en mayor o menor número, pero en general las políticas oficiales exigen la formación docente para el ingreso en el magisterio y buscan promover la formación de los que ya están en servicio (Vaillant y Rossell, 2006).

Sin embargo, muchas veces es necesario contratar maestros sin la formación adecuada por falta de oferta de profesionales para disciplinas específicas, como ciencias y matemáticas. Esto, a su vez, no se considera una opción adecuada, sino más bien una solución de emergencia. El gran número de maestros sin formación apropiada, según las leyes nacionales, que aún enseñan en las escuelas de varios países de la región, permite preguntarse si la contratación de maestros sin formación para la enseñanza no se ha convertido en una política deliberada, ya que no se observan grandes avances en políticas para atraer profesionales y así cambiar la situación.

La formación docente en el nivel terciario es, también, una fuerte tendencia observada en la región. Países como Guatemala, Nicaragua y Honduras son excepciones en la medida que mantienen sistemas de formación normalista de nivel secundario (Ávalos, 2011). La hipótesis que justifica la necesidad de la formación en el nivel terciario es que las demandas educacionales son muy complejas para profesionales con formación en nivel secundario (Rego y Mello, 2004). Además, si las referencias de profesionales citados como los que tienen conocimientos especializados, reglas comunes y alto estatus social son siempre los médicos y abogados, la defensa de modelos que formen profesionales en menor tiempo – y con niveles más bajos de educación – es cada vez más difícil de sostener, tanto social como políticamente.

Si bien hay un consenso en la región acerca de la necesidad que la formación docente sea de nivel terciario, el *locus* de formación es aún una cuestión controvertida. Algunos defienden que para formar un profesional investigador y reflexivo, la formación debe ocurrir en las universidades, argumentando que solo ellas son capaces de promover una sólida formación académica y el espíritu crítico necesario. Por otro lado, las universidades son acusadas de enfatizar solamente los contenidos académicos y abstractos, muy distanciados de la realidad de la educación escolar.

Como bien afirman Rego y Mello (2004), no se observa relación entre este *locus* y la calidad de la formación ya que algunas instituciones, universitarias o no, logran mejores resultados que otras. Eso indica que la cuestión no se reduce al *locus* de formación, sino que a ofrecer una formación de alta calidad. El punto de partida sobre el lugar institucional de la formación tiene que ser el perfil deseado para el egreso. A partir del perfil, y de acuerdo con los contextos nacionales, los “arreglos” institucionales más adecuados para la formación serán aquellos que sean capaces de producir el mayor número de egresados con el perfil deseado y con costos adecuados (Rego y Mello, 2004).

Muchos países de la región han definido algún tipo de perfil para los egresados de la formación inicial para la docencia, y el diseño de este perfil puede asumir distintos formatos.

En algunos países, como Argentina y Brasil, hay directrices o lineamientos curriculares nacionales para la formación docente inicial. Tales directrices o lineamientos tienen el papel de representar un “norte” para el desarrollo de los currículos, pero son amplios, y el perfil es descrito de manera general, lo que permite variadas interpretaciones. Las directrices brasileñas, por ejemplo, indican que los egresados deben tener conocimiento pedagógico de las áreas del que serán objeto de la enseñanza, y conocimiento sobre los estudiantes, pero no explicitan lo que está comprendido en esos conocimientos (Brasil, 2002). Los lineamientos argentinos también indican, por ejemplo, que el egresado debe “dominar los conocimientos a enseñar y actualizar su propio marco de referencia teórico”, sin decir qué conocimientos son esos (Argentina, 2007).

En otros países como Chile, Perú, Ecuador y los países de la Comunidad del Caribe, se elaboraron – o están en proceso de discusión – estándares para egresados de la formación inicial o para docentes en general, lo que también puede contribuir a orientar los procesos de formación inicial. Los estándares, además de señalar un “norte” más detallado para el desarrollo de los currículos, referido a un conjunto de aspectos que se debieran observar en el desempeño de un profesor o futuro profesor, en niveles más pormenorizados que directrices, aún aportan otras dos ventajas en relación con las directrices o lineamientos. La primera, es que la palabra estándar se origina de la idea de “estandarte”, el emblema que permitía a los soldados identificarse como miembros de un mismo grupo en las batallas antiguas, y que en el caso de los docentes articula los valores y principios profesionales de la docencia (Ingvarson y Kleinhenz, 2006). La segunda, es que, además de señalar un “qué”, establecen un “cuánto” o medida, que permite evaluar qué tan lejos o cerca se encuentra un egresado o profesor en ejercicio de alcanzar un determinado desempeño (Chile, 2012a).

En Ecuador, los estándares de desempeño profesional docente están insertos en un conjunto de estándares educativos para la calidad de la educación, los cuales también incluyen estándares para la gestión escolar y para los directivos, así como estándares de aprendizaje para los estudiantes (Ecuador, 2012). Para cada estándar general de desempeño profesional docente, hay algunos estándares que lo especifican. Por ejemplo, para el estándar general “el docente conoce, comprende y tiene dominio del área del saber que enseña, las teorías e investigaciones educativas y su didáctica”, uno de los estándares específicos es “conoce la didáctica de la disciplina que imparte, y las teorías e investigaciones educativas que la sustentan” (Ecuador, 2012).

En Chile, hay estándares para los docentes en ejercicio – el Marco para la Buena Enseñanza – y para los egresados de carreras de Pedagogía (Chile, 2008; 2012a; 2012b). El perfil de los egresados es tan detallado que incluye estándares disciplinarios para la enseñanza. En el perfil de los que van enseñar en la Educación Básica, en Lectura y Comunicación, el primer estándar es “conoce los procesos de la lectura inicial y está preparado para enseñarla”. Eso se manifiesta cuando, por ejemplo, él “conoce distintas estrategias (visual, táctil, gestual) para facilitar el acceso al código por parte de los alumnos, en especial de aquéllos que presenten alguna dificultad para la decodificación” (Chile, 2012a).

Tanto el abordaje de las directrices o lineamientos como el abordaje de los estándares tienen en común la visión de que es posible desarrollar distintos caminos o trayectorias

académicas para que los egresados logren alcanzar los perfiles, ya que el diseño de los currículos está a cargo de las instituciones formadoras, múltiples y dispersas, en los dos casos. Sin embargo, en la medida que los estándares son referencias más detalladas sobre lo que se entiende por cada dimensión de las competencias deseadas, como también presentan las maneras en que esas competencias se manifiestan o sus formas de verificación, se espera que faciliten su uso por parte de las instituciones formadoras y su evaluación por parte del poder público.

## 2 Formación Inicial Docente y Características de los Programas

El debate acerca de las características de la formación inicial docente pasa por una discusión teórica acerca de los saberes, conocimientos, disposiciones y competencias a ser desarrollados por los maestros, y cómo los sistemas de formación los traducen en políticas relacionadas al desarrollo docente, más específicamente en programas y currículos para la educación inicial de maestros.

Los estudios teóricos sobre este tema parten de la premisa de que existe un conjunto de conocimientos de base (*knowledge base*) para la enseñanza, y que al profundizar y validar este conjunto de saberes se podría mejorar el desarrollo de los maestros, y, específicamente, su formación inicial. A continuación, se analizará cómo la literatura ha enfatizado el hecho de que la docencia está basada en saberes propios, intrínsecos a la naturaleza y los objetivos de la enseñanza.

En los últimos 25 años, fueron publicados varios estudios acerca de esta temática en el mundo, con enfoques distintos. Algunos autores enfatizan conocimientos (Shulman, 1987; García, 1992), saberes (Tardiff y Gautier, 2001); o competencias (Perrenoud, 2001 y 2004) necesarias para la docencia (Puentes, Aquino & Neto, 2009). Otros, se refieren a disposiciones que deben ser construidas (Nóvoa, 2009), las cuales podrían enfocarse en el aspecto moral de la profesión docente (Socket, 1994) o en un abordaje holístico que, además de esos aspectos, tome en cuenta la identidad de la docencia (Korthagen, 2004).

Entre quienes teorizan acerca de los **conocimientos necesarios para la enseñanza**, está Shulman (1987), quien acuñó el concepto de “base de conocimientos para la enseñanza”. Shulman es frecuentemente mencionado como uno de los principales autores que ha contribuido con el debate acerca de la profesionalización docente al exponer sobre el contenido, la naturaleza y las fuentes de los conocimientos necesarios para ser un buen maestro (Puentes, Aquino & Neto, 2009).

A fin de entender la base intelectual, las normas y prácticas para la docencia, Shulman (1987) analizó cuidadosamente cómo los profesores novatos aprenden a enseñar. Concluyó que no era suficiente pensar la formación de maestros a partir de la tríada habilidad básica, saber disciplinario y saber pedagógico, como solía pensarse en esa

época. La clave de la enseñanza estaría en cómo contenidos específicos y estrategias pedagógicas interactúan en la mente del maestro al momento de tomar decisiones prácticas.

Por lo tanto, entre las categorías presentes en la “base de conocimientos para la enseñanza” de Shulman (1987) están: (1) el conocimiento de la materia impartida; (2) los conocimientos pedagógicos generales, es decir, principios y estrategias de manejo y organización de la clase que trascienden el ámbito de la asignatura; y (3) el “conocimiento pedagógico del contenido”. Este último, muy enfatizado por el mencionado autor, representa una “especial amalgama entre contenido y pedagogía que constituye una esfera exclusiva de los maestros, su propia forma especial de comprensión profesional” (p. 174). Este encuentro entre saber disciplinario y pedagógico es fundamental para Shulman ya que, según él, refiere a la comprensión del maestro respecto de cómo determinados temas y problemas se organizan, representan y adaptan, según los diversos intereses y capacidades de los alumnos.

El autor busca detallar las fuentes de esa “base de conocimientos para la enseñanza”, y es lo que puede ayudar para el diseño de programas de formación docente más efectivos. Entre estas fuentes están: (1) la formación académica en la disciplina a enseñar; (2) la investigación sobre la escolarización y sus procesos; y (3) el “saber práctico”.

Desde el punto de vista del conocimiento disciplinario, el docente no debe solamente conocer los contenidos de la asignatura, sino también ser capaz de transmitir a los estudiantes lo que es esencial en una materia y lo que es periférico (Shulman, 1987). Para ello, debe adquirir conocimiento profundo del campo disciplinar, es decir, los docentes deben ser capaces de hacer conexiones a partir de este conocimiento y no solamente conocer los procedimientos de su campo disciplinario (Ball & Cohen, 1999). Por ejemplo, en matemática no basta saber hacer una multiplicación con decimales, sino más bien ser capaz de comprender el posible error del alumno al solucionar el problema y explicarle el concepto matemático que está detrás de la operación.

Para Shulman (1987) “este conocimiento se apoya en dos fuentes: la bibliografía y los estudios acumulados en cada una de las disciplinas, y el saber académico, histórico y filosófico, sobre la naturaleza del conocimiento en esas áreas de estudio” (p. 9).

De hecho, el conocimiento disciplinario puede separarse en **conocimiento sustantivo y conocimiento sintáctico**. Mientras el primero representa el cuerpo de conocimientos generados en un área específica, el segundo dice relación con la tendencia y perspectivas de la investigación en un área determinada (Grossman, Wilson & Shulman, 2005). Es decir, el maestro necesita saber más allá de los conocimientos del currículo a ser enseñado ya que “la docencia es, esencialmente, una profesión ilustrada” (Shulman, 1987).

Por otra parte, la investigación sobre la escolarización vinculada a los aspectos pedagógicos generales debe basarse en la literatura académica acerca del aprendizaje, la enseñanza, el desarrollo de los seres humanos y los fenómenos socioculturales que

influyen en la escolarización. Shulman (1987) cree que tanto la comprensión más general de teorías como su aplicabilidad a la educación y la escuela, son importantes en la formación del maestro. Es decir, son necesarias tanto las ideas de los teóricos, como Piaget y Bloom, como los trabajos empíricos sobre temas específicos o sobre los distintos niveles de desarrollo de los estudiantes, por ejemplo, una investigación que muestre cómo los alumnos de enseñanza primaria pueden formarse conceptos erróneos en el aprendizaje de la aritmética.

Ball y Cohen (1999) separan este saber pedagógico en tres partes distintas. La primera, se refiere al conocimiento acerca de los niños y los jóvenes, su desarrollo personal, social y psicológico. La segunda, va más allá de los niños individualmente y piensa en cómo niños de distintos grupos culturales, sociales y de géneros distintos, se relacionan con la escolarización y el conocimiento. Por último, los autores creen que los profesores deben comprender aspectos relativos al aprendizaje y la pedagogía y ser capaces de conectar a los alumnos con el contenido.

La última fuente para la base de conocimientos sería lo que se puede aprender de la práctica misma. Gran parte de la concepción de la enseñanza que plantea Shulman (1987) derivaría de la labor de recopilar, analizar y codificar la sabiduría que va surgiendo de la práctica de los maestros inexpertos y experimentados. Sin embargo, esta es la fuente de conocimiento menos presente en la formación docente y en la que Shulman apoyará parte importante de su esfuerzo futuro.

De hecho, otros autores van a demostrar que dominar los conocimientos y saberes disciplinarios y pedagógicos no es suficiente, en la medida que es la aplicación de esos conocimientos en ambientes complejos, lo que configura una buena práctica docente (Ball y Cohen, 1999). Por lo tanto, ha crecido la comprensión de que mucho de lo que los profesores deben aprender acerca de la enseñanza “lo deben hacer *a partir de o en la práctica*, y no mientras se preparan para la práctica docente” (p. 10). En el capítulo siguiente retomaremos el tema de la práctica en la formación docente.

Las ideas defendidas por estos autores influyeron en el desarrollo y en las reformas de programas de formación docente en el mundo. Por ejemplo, al definir la “base de conocimientos para la enseñanza” y sus fuentes, Shulman influyó en los tipos de conocimientos que deberían estar presentes en el diseño de programas de formación docente en EEUU y en el mundo. De hecho, las teorías de Shulman están en la base del trabajo de la Comisión Nacional de Estándares Profesionales para la Docencia (NBPTS) desarrollados en EEUU, que medió en el diseño de una serie de programas de formación docente en ese país (Darling-Hammond & Lieberman, 2012). Asimismo, las ideas de Shulman inspiraron la reforma por la profesionalización docente y el desarrollo de los programas de formación de maestros en Singapur (Godwin, 2012), y están presentes en el discurso de los formadores de profesores en Finlandia (Sahlberg, 2012).

Por otro lado, los canadienses Tardiff y Gautier (2001) utilizan el término “saberes”, y no conocimientos, para referirse a la acción de conocer, comprender y saber hacer, asociada a la docencia. En el caso específico de Brasil, estos son los autores que más

han influenciado el debate académico acerca de la formación de los maestros. La obra de estos autores ha sido largamente divulgada en el país desde los años 90 (Puentes, Aquino & Neto, 2009). Además, muchos autores brasileños (Freire, 1996; Pimenta 1998, y Cunha, 2004) tienen en sus investigaciones, ideas y conceptos similares a los de Tardiff y Gautier –más conceptuales y menos operativos que los de Shulman – y, por lo tanto, este tipo de abordaje ha influenciado el debate de la profesionalización docente en Brasil.

Tardiff y Gautier parten del concepto de que los profesores movilizan cuatro tipos de saberes en el acto de la docencia: 1) saberes de la ciencia de la educación, que representan un conjunto de conocimientos profesionales no vinculados al acto de enseñanza; 2) saberes disciplinarios referentes a los conocimientos de cada materia; 3) saberes curriculares, referidos a la transformación de los saberes producidos por la ciencia en algo que será enseñado en las escuelas; 4) saberes experienciales, vinculados al trabajo diario del profesor y el conocimiento de su entorno, que surgen de la experiencia y se validan través de esta. Para dichos autores, esos saberes representan un “reservorio” de donde el maestro extrae “sus certezas, sus modelos de la realidad, sus razones, sus argumentos, sus juicios” que influyen su acción (Tardiff y Gautier, 2001).

A diferencia de Shulman, que trata de “normalizar” la formación docente, estos autores la “problematizan”. Para Tardiff y Gautier, la idea de que conocimientos, competencias o saberes puedan definir un programa de desarrollo profesional ignora que estos conceptos representarían “modelos de saber y de poder” (p.189). En ese sentido, Tardiff y Gautier (2001) señalan dos excesos en la investigación acerca de modelos de desarrollo docente en el mundo y, en especial, en EEUU: la creencia de que el profesional es un erudito y la transformación de la representación cotidiana de la docencia en algún tipo de conocimiento.

La primera crítica apunta a que programas de formación de profesores apoyados en un modelo de racionalidad docente fundado exclusivamente en el aspecto cognitivo – o sea en el conocimiento – llevarían al profesor a tener una visión “científica y tecnológica de la enseñanza” ya que el docente sería concebido como un sujeto “epistémico” o erudito. La segunda crítica, se refiere a la noción – muy cara a Shulman (1987) – de recopilar, analizar y codificar la sabiduría que va surgiendo de la práctica de los maestros inexpertos y experimentados. Tardiff y Gautier (2001) creen que hay excesos en la idea de transformar en saber “los hábitos, las emociones, la intuición, las maneras de hacer (*savoir-faire*), las maneras de ser (*savoir-être*), las opiniones, la personalidad de las personas, las ideologías, el sentido común, todas las reglas y normas, cualquier representación cotidiana” (p. 191).

Finalmente, hay un conjunto de autores que teorizan acerca de la docencia desde la perspectiva de las competencias. Este concepto, en especial en el área de la educación, se ha popularizado en nuestra región por intermedio de los estudios del suizo Perrenoud, aunque autores como Braslavsky y Zabalza también utilicen ese referencial y sus ideas estén bastante difundidas (Puentes, Aquino & Neto, 2009).

Es importante notar que, así como en Shulman, la formulación de Perrenoud está vinculada directamente al debate de las políticas de formación docentes en su país de origen, ya que él participó directamente de esta formulación para la ciudad de Ginebra en los 90. Este autor propone un conjunto de competencias docentes – las capacidades de actuar eficazmente en una situación determinada apoyado en conocimientos – que contribuirían a la práctica del profesor. Esas competencias para enseñar aparecen estructuradas en dos niveles. El primer nivel está constituido por lo que el autor llama *competencias de referencia*. Son campos o dominios que él considera prioritarios en los programas de formación docente, como, por ejemplo, la capacidad de organizar y animar situaciones de aprendizaje y de trabajar en equipo (Perrenoud, 2004).

En el segundo nivel de estructuración de estas competencias, el autor construye un “inventario” de cuarenta y cuatro competencias más específicas en donde trata de concretar al máximo los dominios de formación.

Aunque Perrenoud (2004) afirme que su obra no es un conjunto exhaustivo de características de la formación docente, el nivel de especificación incorpora desde conocimientos hasta disposiciones, maneras de hacer (*savoir-faire*) y maneras de ser (*savoir-être*). Por ejemplo, agrega a las competencias tradicionales de conocer los contenidos de una disciplina (conocimiento) y de saber enseñarlos (*savoir-faire*), la competencia de “saber poner en acto situaciones de aprendizajes abiertas, que parten de los intereses de los alumnos y los involucran en procesos de búsqueda y resolución de problemas” (*savoir-faire, savoir-être* y disposiciones).

En ese sentido, este autor se acerca al abordaje de Shulman (1987) en el cual no solo figura el conjunto de conocimientos, habilidades, disposiciones, ética y responsabilidad colectiva de los profesionales de la educación, sino que es necesario ver cómo estos pueden y deben estar representados y ser comunicados. Para ambos autores esto implica, como consecuencia, que la formación inicial de los maestros debe guiarse por ellos.

Además de la preocupación por establecer un conjunto de saberes, conocimientos y competencias a ser desarrollados por los nuevos maestros durante la formación inicial, algunos autores enfatizan la importancia de tomar en cuenta otros aspectos relativos a la preparación de profesores (Grossman, 1988 citado en Grossman et al., 2005; Vaillant y Marcelo, 2012; Russell, 2012).

Por ejemplo, Vaillant, Marcelo y Russell subrayan que la formación de maestros debe ser pensada como una formación de adultos que estuvieron expuestos durante toda su escolarización a prácticas docentes. Es decir, los aspirantes a profesores conocen (por observación, no por formación deliberada) lo que es ser maestro. Ese aprendizaje por observación ha construido en los futuros maestros creencias e imágenes de la docencia basadas en sus experiencias previas como estudiantes (Ball y Cohen 1999; Vaillant y Marcelo, 2012). Peor aún, ese aprendizaje por observación lleva a la mayoría de los profesores principiantes a imitar los hábitos de sus propios maestros

sin necesariamente darse cuenta de que lo hacen (Russel, 2012). En el ámbito de la formación inicial, ello plantea la necesidad de conocer - y la mayoría de las veces modificar - dichas creencias. Sin embargo, Vaillant y Marcelo (2012) sugieren que la formación de profesores fracasa a la hora de modificar las concepciones previas de los aspirantes a maestros. Para Ball y Cohen (1999), la formación inicial debe necesariamente ser un “agente de contrasocialización profesional” (pag. 6), una tarea muy difícil, según ellos, ya que los nuevos maestros, una vez en las escuelas, se comportan como maestros igualmente tradicionales. Por lo tanto, el currículo y la pedagogía de los programas de la formación inicial deberían ser claves para modificar este escenario.

A continuación, se abordarán algunas experiencias de formación docente, tratando de construir un puente entre el valioso debate teórico sobre la profesionalización docente y las políticas de formación inicial de maestros en los países desarrollados y en la región, destacando las características de su currículo y en qué medida se acercan a los modelos relevados anteriormente.

## 2.1 Países desarrollados

El debate acerca de la educación inicial de profesores en los países más desarrollados está centrado en la búsqueda de un sistema de formación que sea coherente con la visión que se tiene del maestro. Mientras en algunos países hay esfuerzos articulados nacionalmente para traducir esta visión en una estrategia nacional de formación docente única y/o coordinada, como en Finlandia, Singapur, y en cierta medida Australia; en otros hay esfuerzos dispersos en los cuales conviven modelos y visiones distintas de la formación inicial, como es el caso de los Estados Unidos y, en menor grado, Australia (Darling-Hammond & Lieberman, 2012).

Es complejo analizar en qué medida o cómo las ideas o teorías que circulan en el debate sobre la formación de los maestros han influido en la decisión de las políticas o programas de los países, sin embargo es posible encontrar algunos puntos de contacto en la literatura.

Por ejemplo, a pesar que el debate acerca de la profesionalización docente en Estados Unidos no ha alcanzado un consenso acerca de cómo formar a los maestros, las reflexiones de Shulman y sus seguidores influyeron en que más de trescientas Escuelas de Educación de ese país, crearan programas que avanzan con respecto a la formación tradicional de cuatro años, permitiendo que los conocimientos disciplinarios y pedagógicos se integren con la práctica por medio de trabajos intensivos en escuelas-campo (Darling-Hammond, 2000).

En Finlandia, la obligatoriedad del título de maestría para actuar como profesor está alineada con el tipo de profesional que los finlandeses buscan tener al final del proceso formativo, y a su vez, con los programas y rutas de formación docente existentes en este país. A fines de los 70, la legislación acerca de la profesión docente (*Finish Acts*



on *Teacher Education*) transfiere todos los programas de formación docente (primaria y secundaria) a la universidad y a su vez exige una maestría -- que lleva entre 5 y 7 años, -- para actuar como maestro en este país, estableciendo como foco la base de conocimientos de la enseñanza de la ciencia y la investigación académica. Además, igualó a los maestros a profesionales de prestigio que exigen una maestría académica (Sahlberg, 2012).

De hecho, la formación de profesores en Finlandia se define como basada en investigación (*research-based*), lo cual significa que ésta debe ser informada por el conocimiento científico y debe concentrarse en los procesos y habilidades cognitivas empleadas en el método investigativo (Jakku-Silvonen & Nemi, 2006). Entre los principios de este modelo de formación docente están el concepto de **“conocimiento pedagógico del contenido”** de Shulman, un fuerte componente práctico (formulador del pensamiento pedagógico), las evidencias para la toma de decisiones, así como la idea que el maestro debe pertenecer a una comunidad de educadores.

Aunque en Singapur los programas de formación para la docencia basan sus currículos en evidencia y son informados por la investigación científica, el paradigma dominante en el modelo VSK (*Values, Skills and Knowledge*) -- derivado del plan *Thinking Schools, Learning Nations* que redefinió el rol de los maestros -- está representado por un conjunto de valores de la profesión docente. Entre esos valores, están el cuidado y preocupación por los niños, el compromiso y dedicación a la profesión, y la creencia de que todos los niños pueden aprender.

Un conjunto de habilidades y conocimientos para la docencia son apoyados por estos valores. En un estudio de los programas de formación docente en Singapur, Goodwin (2012) revela que éstos fueron inspirados en los trabajos de Shulman y sus seguidores, en especial en la centralidad que los “conocimientos pedagógicos del contenido” tienen en el currículo.

En el caso de Australia, una de las consecuencias de la transferencia de los programas de formación de maestros para las universidades, en 1988, fue la adecuación de esos programas a criterios de certificación y regulación más rigurosos, así como la presión por la profesionalización de la carrera entendida como una formación informada por el conocimiento científico, como en el caso de Finlandia. La intensa investigación acerca de la formación docente en el mundo, y en especial las ideas de Shulman, fueron inspiradoras para un cambio de un modelo de formación de maestros burocrático o inclusive artesanal a uno basado en la investigación científica y apoyado por evidencias (Aspland, 2006).

Asimismo, para comprender el rol que estos modelos teóricos o teorías sobre cómo formar un buen maestro han tenido en las políticas concretas de cada país, es importante un análisis más detallado de los currículos de los programas de formación de maestros en estos países.

Por ejemplo, un análisis de los currículos de la formación docente en Finlandia y Singapur muestra no solo una intensa formación disciplinaria, sino también la importancia central

de los “conocimientos pedagógicos del contenido” y de una práctica intensiva. De hecho, en los dos países, así como en algunas experiencias estadounidenses, la formación para la docencia es de tiempo completo. Por ejemplo, el currículo del programa de formación de maestros primarios de la Universidad de Jyväskylä en Finlandia requiere que el aspirante a profesor cumpla con una carga académica de cerca de 9.000 horas (7.800 horas de clase y 1.200 horas de práctica). Eso equivale a 8 horas de trabajo diario por cerca de 5 años y medio.

En el caso de los profesores primarios de Finlandia, su formación involucra tres áreas distintas: teorías de la educación, conocimientos pedagógicos de las materias y prácticas de enseñanza. Es importante destacar que los estudiantes finlandeses ingresan a los programas de formación docente con sólidos conocimientos y habilidades en los contenidos disciplinarios estudiados en la enseñanza media. Quienes ingresan a la formación docente tienen sus notas por sobre el promedio nacional en un currículo que incluye 17 disciplinas tales como física, química, filosofía y, por lo menos, dos lenguas extranjeras. Por lo tanto, los maestros de primaria en Finlandia no sólo tienen una sólida formación disciplinaria, sino que en el programa de formación docente el estudiante tiene la posibilidad de construir conocimientos sustantivos y sintácticos del contenido disciplinario, destacados por varios autores como fundamentales para la buena enseñanza (Shulman, 1987; Ball & Cohen, 1999; Vaillant y Marcelo, 2012).

En el caso de la formación de los maestros de secundaria en Finlandia, hay dos maneras de egresar. La mayoría de los alumnos postulan a la carrera docente en la Escuela o Departamento de Educación después de haber terminado su formación en un área disciplinar, con un *minor* en otras dos disciplinas (un alumno puede tener un *mayor* en lengua finlandesa con un *minor* en disciplinas como literatura y teatro). Estos alumnos pasan por una formación de un año en que cumplen con un programa de maestría de 1.800 horas orientado a la formación para la enseñanza de la disciplina estudiada anteriormente y el desarrollo de una investigación. Esto significa una carga de cerca de 8 horas diarias durante más de 200 días.

La otra posibilidad es que los estudiantes postulen directamente a las Escuelas de Educación y estudien los contenidos disciplinarios en los primeros dos años. En general cumplen un total de 2.700 horas en donde se especializan en un área disciplinaria (por ejemplo, matemática) y otras 1.800 horas para una segunda área (por ejemplo, música). Aún así, las Escuelas de Educación se articulan con los departamentos disciplinarios en las ofertas de los cursos, ya que uno de los elementos destacados de la formación inicial en Finlandia es la extraordinaria conexión entre las Escuelas de Educación y los departamentos disciplinarios de la universidad, debido a que existe un compromiso compartido alrededor de la formación docente en toda la universidad. La cooperación entre las escuelas – y no la competición – es considerada un factor de éxito en las universidades finlandesas (Sahlberg, 2012).

La segunda parte de su formación es idéntica a la de los alumnos provenientes de otros Departamentos, siendo que la diferencia está en el tiempo de formación, es decir

uno o dos años. El Cuadro 1 describe el programa de formación de maestros de la Universidad de Helsinki para las dos rutas.

<b>CUADRO 1. ESTRUCTURA DEL COMPONENTE PEDAGÓGICO DE LA FORMACIÓN DOCENTE DEL PROFESOR DE SECUNDARIA EN LA UNIVERSIDAD DE HELSINKI EN 2011</b>				
<b>Período</b>	<b>Componente Curricular</b>	<b>Créditos</b>	<b>Horas Aulas</b>	<b>Práctica</b>
Primer	Psicología del desarrollo y aprendizaje	4	120	
	Educación Especial	4	120	
	Introducción a la didáctica de la disciplina	10	300	
Segundo	Práctica en Escuela de Desarrollo Profesional	7		210
Tercer	Desarrollo social, histórico y filosófico de la educación	5	150	
	Evaluación y desarrollo de la enseñanza	7	210	
	Práctica Avanzada en Escuela de Desarrollo Profesional o Escuela Campo	5		150
Cuarto	Seminario: Profesor como investigador	4	120	
	Práctica Final en Escuela de Desarrollo Profesional o Escuela-Campo	8		240
Tesis de Maestría	Metodología de Investigación	6	180	
<b>Total</b>		<b>60</b>	<b>1200</b>	<b>600</b>

*Fuente: Adaptado de Pasi Sahlberg, 2012.*

Así como en Finlandia, en Singapur la formación de los maestros es de tiempo completo, y aun cuando hay solo una universidad que forma maestros, existen diversas rutas para la formación docente. Sin embargo, hay un conjunto de componentes curriculares comunes a todas las rutas, lo que garantiza la coherencia y calidad de esos programas.

Algunas Escuelas de Educación de EEUU suelen organizar su formación docente en modelos similares al de Finlandia, es decir, programas de postgrado de uno o dos

años para estudiantes formados en una carrera universitaria o programas de pregrado con cinco años de duración. En los dos modelos, los estudiantes dedican un año de su formación a la tarea de prepararse para enseñar ya que estos programas ofrecen un año de experiencia clínica en una escuela-campo. La diferencia con el modelo finlandés está en la dedicación a la investigación y la tesis de maestría.

En muchos de estos programas estadounidenses, se han creado escuelas de desarrollo profesional en conjunto con Secretarías de Educación, donde la preparación clínica de los novatos puede estructurarse mejor. De la misma forma que los campos clínicos de hospitales en las escuelas de medicina, estos centros de formación son destinados a proporcionar sitios de práctica y también se organizan para apoyar la formación de nuevos profesionales, ampliar el desarrollo profesional de los maestros en servicio y promover la investigación. Estos enfoques son similares a las reformas de la formación del profesorado en países como Finlandia y Singapur.

En Australia, con el aumento de la presión ejercida por los estándares, los programas de formación suelen tener su foco en los resultados, por lo tanto los atributos o competencias presentes en los estándares suelen ser usados para estructurar los programas como un todo y también para cada una de sus disciplinas (Aspland, 2006). Asimismo, estos estándares son usados en el desarrollo de prácticas pedagógicas y de evaluación de progreso de los estudiantes. En ese sentido, la mayoría de los formadores de maestros en los programas australianos utilizan un conjunto de instrumentos de evaluación tales como protocolos de observación con escalas de evaluación vinculados a los estándares nacionales de competencia profesional docente, portafolios y materiales preparados por los estudiantes a partir de un caso concreto. Por ejemplo, los futuros profesores pueden recibir la tarea de preparar una clase para un conjunto de estudiantes con determinadas características o demostrar qué tipo de *feedback* darían a un alumno que no fuera capaz de realizar determinada tarea en clase (Aspland, 2006; Mayer, Pacheone & Merino, 2012).

Es importante destacar otras características de algunos sistemas de formación en países desarrollados, como la gran coordinación nacional que ejercen los Ministerios de Educación (ME) en países como Finlandia, Singapur y Australia, en el sentido de garantizar coherencia y uniformidad entre sus programas.

Por ejemplo, en Finlandia, aunque cada universidad defina su currículo de manera autónoma, actualmente el ME requiere que cada universidad elabore una estrategia actualizada y comprehensiva de su programa de formación docente para mejorar la coordinación tanto de la provisión de educación inicial como del desarrollo profesional de los docentes en servicio (Sahlberg, 2012). En los programas de formación docente en Finlandia, la instrucción, es decir, el trabajo del profesor universitario, está organizado alrededor de los mismos principios pedagógicos defendidos en esta formación, y aunque el profesor universitario goce de autonomía, las Escuelas de Educación deben seguir un plan detallado que involucra el trabajo de cada docente en la mejoría de la formación de los maestros del país.

Estudios comparativos de programas exitosos reafirman las características descritas respecto de las experiencias internacionales que han tenido buenos resultados. Estas

investigaciones muestran que el debate sobre la formación de maestros no debe estar centrado en los aspectos formales de los programas. Dada la naturaleza compleja de la docencia, los programas exitosos suelen tener un conjunto de características comunes más que un formato único. Entre éstas, la coherencia entre la visión del maestro que se quiere formar y el currículo de los programas, así como una organización curricular en donde el contenido de lo que se enseña se relaciona con el proceso de aprendizaje y, a su vez, este refleja una conexión con el contexto en donde se aprende (Darling-Hammond et al., 2005).

Programas que presentan una colección de disciplinas desconectadas y sin una concepción de enseñanza y aprendizaje que sea común a todo el currículo no suelen ser capaces de afectar la práctica de los profesores. A su vez, programas que en su diseño enfatizan una visión consistente de enseñanza y aprendizaje, y que integran el trabajo práctico con las disciplinas o cursos, producen maestros más efectivos (Darling-Hammond et al., 2005).

La literatura apunta a que los contenidos de los programas suelen ser más importantes que la duración de éstos y que, de hecho, la interacción entre el contenido disciplinario y la enseñanza de este contenido en el contexto escolar es clave para la preparación de maestros más eficaces (Darling-Hammond et al., 2005), como lo anticipó Shulman (1987) en su investigación acerca del “conocimiento pedagógico del contenido”. Es esta capacidad de conectarse con la práctica, por medio de materiales y herramientas de la experiencia profesional, la que permite preparar un buen docente, como se verá más adelante.

A continuación, se analizan algunas características de los programas de formación docente y sus contenidos en la región de América Latina y el Caribe.

## 2.2 América Latina y el Caribe

Como apunta Ávalos (2011), es difícil identificar los contenidos de los programas de estudio, el formato y los procesos de formación en distintos tipos de programas en cada uno de los países de la América Latina y el Caribe, dada la gran cantidad y variedad de instituciones formadoras en los países de la región. Calvo, Rendón y Rojas (2004) identificaban cerca de 650 programas de pregrado en educación en Colombia en 2001. Vollmer (2010) llama la atención sobre la gran oferta de formación en los institutos superiores de formación docente en Argentina: en aquel momento, existían 700 institutos de carácter estatal y 500 privados. En 2009 en Brasil, el país más grande de la región, el número de programas de formación inicial para docentes era 13.000, según Gatti, Barretto y André (2011).

Asimismo, es posible discutir algunos aspectos generales de los programas de formación inicial en la región, así como presentar algunos ejemplos de propuestas curriculares de estos programas. Como se puede ver en el Cuadro 2, hay importantes variaciones entre los países de la región en términos de la duración de estudios. Se debe destacar que en diversos países la formación mínima exigida puede ser menos

de cuatro años. Es el caso de Brasil, Colombia, Guatemala, Nicaragua y Trinidad y Tobago.

**CUADRO 2. DURACIÓN DE ESTUDIOS EN FORMACIÓN DOCENTE INICIAL EN 11 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE**

Países	Inicial	CINE 1	CINE 2	CINE 3
Argentina	4 - 5	4 - 5	4 - 5	4 - 5
Brasil	3 0 +	3 0 +	3 0 +	3 0 +
Chile	4 - 5	4 - 5	4 - 5	4 - 5
Colombia	2 - 5	2 - 5	5	5
Guatemala	3 - 4	3 - 4	3 - 5	3 - 5
México *	4 - 5	4 - 5	4 - 5	-
Nicaragua	3	3	5	5
Perú **	5 - 6	5 - 6	5 - 6	5 - 6
República Dominicana	4 0 +	4 0 +	4 0 +	4 0 +
Trinidad y Tobago	1 - 2	1 - 2	1 - 2	1 - 2
Uruguay	4	4	4	4

\* *Los profesores de bachillerato (CINE3) no tienen una formación para la docencia y generalmente son egresados de carreras universitarias diversas.*

\*\* *Algunos estudiantes de los Institutos Superiores Pedagógicos realizan estudios complementarios en la universidad de 1 a 2 años adicionales para acceder al grado académico de bachiller.*

*Fuente: Elaboración propia en base a información de OREALC/UNESCO Santiago (2013), Guzmán et al (2013) y Uruguay (2008).*

La carga horaria diseñada para los programas de formación docente también varía entre los países de la región. En Argentina, la duración de todas las carreras de profesorado alcanza un mínimo de 2.600 horas a lo largo de cuatro años de estudio (Argentina, 2007). En Brasil, los programas de formación de docentes para los grados que equivalen al CINE 2 y al CINE 3 tienen por lo menos 2.800 horas, y los programas de formación en Pedagogía, para docentes del nivel Inicial y el CINE 1 tienen por lo menos 3.200 horas (Brasil, 2002; 2006). En los dos casos, esas horas deben cumplirse en al menos 3 años – como se señala en el Cuadro 2. En el caso de Perú, los Diseños Curriculares Básicos Nacionales para las Carreras Profesionales de Profesor de Educación Inicial y de Profesor de Educación Primaria definen una carga horaria de 5.400 horas, en 5 años de estudios (Perú, 2010).

Es importante señalar que no toda esa carga horaria ocurre, necesariamente, de modo presencial en las instituciones formadoras. Un documento de la *Caribbean Community Task for Teacher Education* describe las modalidades de programas de formación inicial encontradas entre los países de esa región. Las modalidades son: presencial; mixto o

semipresencial (presencial y *online*); *online*; y presencial y a distancia con materiales impresos. Los programas se pueden dividir entre los ofrecidos en tiempo integral y en tiempo parcial (CARICOM, 2011). Como apuntan diversas investigaciones, programas con parte de los estudios a distancia son muy comunes en América Latina y Caribe (Martínez, 2006; Cox, Meckes y Bascopé, 2010; Gatti, Barretto y André, 2011).

En Perú, por ejemplo, el desarrollo de las clases es presencial en los ocho primeros ciclos; y en los dos últimos se alternan asesorías presenciales y a distancia, ya que el estudiante desarrolla su práctica profesional en una institución educativa (Perú, 2010). En Colombia, a su vez, hay diferencias en la duración mínima de los programas de acuerdo con la modalidad: cinco años en la modalidad presencial diurna (integral) y seis años en las modalidades nocturna, semipresencial y a distancia (Martínez, 2006).

En diversos países como Chile y Brasil, los programas en modalidades de formación semipresencial, a distancia, o presencial con clases sólo algunos días de la semana en períodos de vacaciones, eran originalmente destinados a profesores en ejercicio que no tenían su título, pero luego se ampliaron a egresados de la educación media (Cox, Meckes y Bascopé, 2010). En Chile, entre un 12% y un 14% del profesorado de la educación básica en ejercicio en, 2005-2006, tuvo una formación en una de esas modalidades (Telias y Valenzuela, 2008; Ortúzar et al, 2009).

En Brasil, desde 2005 hay una legislación específica para los cursos superiores a distancia, los cuales deben ser proyectados con la misma duración de los presenciales y con equivalencia de diplomas y certificados (Gatti, Barretto y André, 2011). Según estas autoras, en 2009 la matrícula en los programas en la modalidad de educación a distancia representaba cerca de un tercio de toda la matrícula en las licenciaturas de Brasil. Gatti, Barretto y André (2011) indican dos tensiones en su análisis del contexto brasileño, que sirven para la discusión sobre la formación docente en modalidades no presenciales en toda la región. La primera, es que este tipo de modalidad requiere una adecuada formación previa en la lectura y la interpretación de textos de manera autónoma, ya que los estudios son relativamente solitarios en esta modalidad, y esa capacidad muchas veces no se encuentra totalmente desarrollada en los estudiantes de la región, dada las debilidades de su formación previa. La segunda tensión es que la relación pedagógica, en los primeros años escolares, es presencial y envuelve aspectos didáctico-relacionales complejos, con una presencia no trivial de la cognición, del afecto y de la comunicación. La formación a distancia, en la visión de estas autoras y de otros especialistas, no favorece el desarrollo de los aspectos necesarios de la relación pedagógica presencial, cotidiana, que va a ocurrir cuando el egresado ejerza su trabajo (Gatti, Barretto y André, 2011).

Además, aunque la formación sea presencial, garantizando el contacto más próximo con sus docentes y las instituciones formadoras, se puede ver que, en muchos casos, se trata de una formación de tiempo parcial (Martínez, 2006; Cox, Meckes y Bascopé, 2010; Gatti, Barretto y André, 2011). Una buena proporción de los estudiantes trabaja a tiempo completo o parcialmente, mientras realiza los estudios de formación inicial. Ese contexto es totalmente diferente de lo observado en países desarrollados, donde la mayoría se dedica en tiempo completo a sus estudios superiores, por lo menos en

la fase inicial de los cursos. Así, aunque las cargas didácticas no sean, a veces, tan distintas a la de los programas de países desarrollados, el tiempo que los estudiantes tienen para los estudios fuera de las clases es más reducido, lo que por cierto impacta en la calidad de su formación.

Si bien no existen estudios que comparen los contenidos curriculares de los programas de formación docente en la región, hay análisis específicos de algunos países que relevan problemas comunes en este ámbito.

En un estudio de los currículos de una muestra de instituciones formadoras de maestros en Brasil, Gatti y Nunes (2009) indican que, en los cursos de Pedagogía, los contenidos disciplinarios son abordados solo de manera superficial dentro de disciplinas de metodologías y prácticas de enseñanza y que las disciplinas pedagógicas están más centradas en el “porqué” enseñar que en el “cómo” enseñar.

En la formación para la enseñanza secundaria en los departamentos disciplinarios de las universidades de Brasil, los contenidos disciplinarios son tratados, por lo general, de manera más profunda. En cambio, los problemas están en la formación pedagógica para la docencia, que se presenta en forma reducida (Gatti y Nunes, 2009). Según Gatti, Barreto y André (2011), las reformulaciones, reorientaciones, complementaciones o los elementos nuevos en las directrices y propuestas no han afectado la caracterización básica de la formación para la enseñanza secundaria en Brasil. La formación de cada disciplina del currículo sigue ocurriendo en cursos separados, basados en la “división de la ciencia”, sin articulación entre ellos, sin una base compartida y “con clara separación entre la formación disciplinar y la formación pedagógica: dos universos que no se comunican” (Gatti, Barreto y André, 2011).

Luis Piscoya, en un informe para la UNESCO (2004), dijo que la concepción de formación docente existente en Perú es que el docente principalmente debe estar formado en el cómo enseñar y subsidiariamente en el “qué” enseñar. Según Piscoya, los maestros peruanos tienen una deficiente formación en las materias de su especialidad lo que atenta contra el reconocimiento de la docencia como profesión.

Ávalos y Matus (2010) también se refieren a las deficiencias en la formación inicial de maestros de matemática, basadas en la aplicación del estudio TEDS-M en Chile. Cuando se comparan los currículos de preparación de maestros en Chile con el marco internacional aplicado en el TEDS-M, se constata que los conocimientos matemáticos y pedagógicos de la materia son muy reducidos (Ávalos y Matus, 2010). Las autoras indican que, aun cuando la cobertura de materias pedagógicas es mayor y más cercana al marco internacional, esto no pareció tener efecto en los conocimientos demostrados por los futuros profesores y, en particular, en su capacidad de razonar sobre situaciones educativas y de sugerir acciones pedagógicas pertinentes a ellas.

Sobre las relaciones entre la formación específica y la formación pedagógica, Gatti y Nunes (2009) también destacan la falta de articulación entre esos dos componentes en los programas de formación para la enseñanza secundaria en Brasil. Las autoras detectaron, asimismo, una alta fragmentación en los programas



de preparación para la educación primaria, con una gran cantidad de disciplinas sin articulación entre ellas en los cursos de Pedagogía. Se puede percibir que eso está muy lejos de la visión integrada de la preparación de profesores promovida en los sistemas de Finlandia y de Singapur, así como en programas de excelencia en EEUU, antes descritos.

En Uruguay, se detectó una fragmentación curricular, fundamentalmente en el ámbito de la formación de profesores para la enseñanza media (Uruguay, 2008). Esa fragmentación de planes y modalidades, según el gobierno uruguayo, genera una “diversidad de niveles, de criterios y de prácticas educativas que no permite un ‘lenguaje’ común a los egresados” (Uruguay, 2008). Este diagnóstico permitió la creación del Sistema Único Nacional de Formación Docente, aprobado en 2007. En este Sistema, el diseño curricular fue concebido sistemáticamente e integrado por tres Planes únicos (Magisterio, Profesorado y Maestros Técnicos), los cuales tienen un Núcleo Profesional Común, lo cual como su nombre indica, es común para los que van a enseñar en todas las etapas de aprendizaje. Según el documento que presenta el Sistema, el Núcleo Común busca “dar cuenta de la centralidad de ciertos saberes que tienen relación con el hecho educativo como objeto común de análisis teórico/práctico en el que se inscribe el trabajo de cualquier trabajador de la educación, sea maestra/o, profesor/a o maestro/- técnico/a”. Este Sistema “también tiene la intencionalidad de fortalecer el sentido profesional de los trabajadores de la educación desde su formación de grado” (Uruguay, 2008).

Diversos países de la región, como por ejemplo Argentina y Perú, también han trabajado en cambios en los diseños curriculares de la formación docente inicial en el sentido de pensar la formación de los maestros de todas las etapas de enseñanza conjunta, fortaleciendo los conocimientos comunes y específicos de la profesión (Argentina, 2007; 2009; Perú, 2010).

Aunque los documentos oficiales de los países y los escasos estudios nacionales dan cuenta de un cambio en las directrices nacionales que apoyan los diseños curriculares de los programas, son necesarios nuevos estudios para comprender cómo se desarrollan e implementan los currículos de formación docente, en especial para entender cómo se integran la formación pedagógica y los contenidos disciplinarios.

### **3** Sistemas de Práctica en la Formación Inicial Docente

No basta con definir los conocimientos, saberes y competencias docentes que deben ser aprendidas y desarrolladas en programas de formación de maestros para diseñar un currículo coherente y suficientemente integrado. Para Ball y Cohen (1999), la formación de los profesores debe estar “centrada en la práctica” ya que los conocimientos disciplinarios y pedagógicos, aunque son fundamentales, no son capaces de prescribir cual es la práctica docente adecuada para cada contexto.

Según estos autores, una verdadera educación profesional debe ser capaz de preparar para **la práctica de una profesión** y, en el caso de la docencia, eso implicaría “experimentar con las tareas y la manera de reflexionar típicas y esenciales de la profesión docente” (Ball y Cohen, 1999 p. 12). Por lo tanto, los programas de formación de maestros deben apoyarse en “pedagogías” que permitan esta experimentación y reflexión. El trabajo clínico, la evaluación de desempeño y portafolios, el análisis de enseñanza y aprendizaje, los estudios de caso, las autobiografías y la investigación de la práctica, no sólo deben estar presentes en el currículo de la formación docente, sino también estas pedagogías deben estar interrelacionadas, conectadas a las disciplinas académicas y ordenadas según el nivel de preparación de los aspirantes a maestros (Darling Hammond et al., 2005).

Esto no quiere decir que lo único importante sea la experiencia que el futuro docente tenga en un salón de clase, sino más bien la posibilidad de que él pueda aprender de y con los materiales de la práctica docente y trabajar con conceptos pedagógicos y /o contenidos disciplinarios a partir de esos materiales específicos (Ball y Cohen, 1999). Por eso, ejemplos de tareas de los alumnos, los artefactos de aula, filmaciones de salones de clase, y los casos de enseñanza y aprendizaje, juegan un rol clave en este modelo de formación centrado en la práctica.

De hecho, Ball (2012) buscó identificar y difundir un conjunto de competencias específicas que deben ser aprendidas por todos los docentes principiantes. Sobre la base de la investigación y la experiencia, ella y otros investigadores de la Universidad de Michigan trataron de identificar prácticas que podrían ser enseñadas y evaluadas en lugar de las disposiciones más generales desarrolladas por otros teóricos.

Las prácticas denominadas generativas (*“high leverage practices”*), serían centrales en la formación del docente y capaces de sostener su desempeño en el aula. Entre estas prácticas están: (a) liderar una discusión de todo el grupo-curso; (b) provocar e interpretar el pensamiento de cada estudiante; (c) explicar contenidos claves; (d) plantear preguntas sobre contenidos; (e) establecer normas y rutinas para exposición y trabajo de clases que son centrales para el contenido; (f) reconocer patrones particulares en el pensamiento y desarrollo de los alumno en un dominio de materia; (g) organizar y gestionar trabajo en grupos pequeños, entre otros (Ball, 2012).

Más importante que definir estas prácticas generativas, es la capacidad de ponerlas en uso en los cursos de preparación de maestros. Por ejemplo, estas prácticas son el foco de la evaluación en el programa de formación de profesores de la Universidad de Michigan. Los futuros maestros pasan por evaluaciones vinculadas a estas competencias, y ya no son evaluados de manera fragmentada en cada uno de sus cursos.

En general, la conexión entre la teoría y la práctica suele ser el punto más débil de la educación de los profesores. Al analizar diferencias y similitudes entre la formación de varios profesionales, Shulman (2008) concluyó que mientras la práctica y la investigación de la práctica están en el centro de la formación médica, por lo general, no están presentes en la formación docente.

Para algunos autores, el modo cómo la formación de maestros está institucionalizada, crea un conflicto inherente entre teoría y práctica (Labaree, 2008; Levine, 2006). En la

medida en que la educación de maestros deja la escuela normal y pasa a la universidad, las escuelas de educación pasan a ser apenas uno de los espacios institucionales de formación de maestros, al contrario de las escuelas normales en donde este aspecto era central. En la mayoría de los casos, el conocimiento disciplinario es adquirido en una Escuela o Departamento distinto a la Escuela de Educación, y esta última termina siendo responsable solamente del aspecto pedagógico de la formación docente. En la jerarquía universitaria, el conocimiento del primer tipo – disciplinario/teórico – es más valorado que el segundo, pedagógico/vocacional. Es decir, mientras más se alejan los formadores de maestros del componente práctico de la educación y la enseñanza, mayor es su estatus en el ambiente académico universitario en donde circulan sus pares (Labaree, 2008).

De hecho, en Estados Unidos, el *Holmes Group*, una asociación de decanos de Escuelas de Educación, criticó la brecha entre esas escuelas y el mundo de la práctica. Al estudiar de cerca las Escuelas de Educación de este país, Levine (2006) concluyó que, aunque existan programas que integran la teoría y la práctica, la mayoría prioriza los estudios académicos sobre el trabajo práctico. No solo el tiempo que los aspirantes a maestros pasan en las escuelas es corto, sino que hay poca conexión entre lo que ahí ven y lo que aprenden en las clases de la universidad. Además, muchas de las escuelas en donde ocurren las prácticas no son adecuadas y como el involucramiento de los formadores de profesores con ellas es insignificante, los aspirantes a profesores no son monitoreados en sus prácticas.

Sin embargo, algunos países desarrollados han procurado un mejor balance entre la teoría y la práctica en sus programas de formación de maestros, fortaleciendo vínculos entre instituciones formadoras e instituciones escolares, así como la institucionalización de un sistema de práctica en sus programas.

### 3.1 Países desarrollados

En el debate internacional acerca de la formación docente, la preocupación por ampliar la conexión entre la teoría y la práctica es el tema más recurrente, así como el aumento de la capacidad de los maestros para trabajar con una población cada vez más diversa (Darling-Hammond & Lieberman, 2012).

Tanto los países desarrollados que ya cuentan con sistemas de formación docente de excelencia, así como aquellos en donde el tema docente sigue en debate o en reforma, han buscado perfeccionar sus sistemas de práctica. Eso ha significado un aumento en el tiempo que los futuros profesores pasan en escuelas durante su preparación y una mayor preocupación por la calidad de esta experiencia (Darling-Hammond & Liberman, 2012).

Tanto en Finlandia como en Singapur, la formación docente es de tiempo completo y parte importante de ese tiempo es dedicado a la experiencia práctica. De hecho, en Finlandia, un tercio del programa de formación docente es dedicado al trabajo práctico (Sahlberg, 2012).

Desde el punto de vista institucional, hay fuertes vínculos entre instituciones formadoras e instituciones escolares en los sistemas educativos de ambos países. Además, las escuelas en donde esta experiencia práctica ocurre tienen un rol activo en la formación docente. En Finlandia, esta situación puede darse tanto en la universidad – en donde los futuros maestros practican sus habilidades en seminarios o pequeños grupos con sus colegas – como en escuelas vinculadas directamente a la universidad o pertenecientes a una red de escuelas- campo, dispuestas para este fin. Los profesionales de esas escuelas cuentan con más experiencia profesional, y son apoyados por supervisores que, juntos, son responsables por la formación de los nuevos maestros (Sahlbergh, 2012). En Singapur, los futuros profesores hacen sus prácticas en una escuela asignada por el Ministerio de Educación a la que muy probablemente se integren al final del programa. El profesor más apto de la escuela es elegido como profesor colaborador de ese alumno, y el vice director o coordinador de área es asignado como mentor responsable por hacer de puente entre la escuela y la universidad (Godwin, 2012).

Otra característica de estos países, es la institucionalización de los actores que participan de los sistemas de prácticas y la coordinación entre la universidad y las escuelas respecto de los roles de cada uno en la formación docente, es decir académicos, tutores o supervisores de práctica, profesores guías o colaboradores en las escuelas actúan juntos en la formación docente (Darling-Hammond & Liberman, 2012).

Tanto en Finlandia como en Singapur, el sistema de práctica está estructurado de manera progresiva e involucra una serie de pedagogías. En Finlandia, la práctica está dividida en tres fases: básica, avanzada y final, y en ellas los futuros profesores observan la clase de un profesor con experiencia, practican clases con colegas, y dan clases a diferentes grupos de niños bajo supervisión de sus profesores universitarios y los supervisores de la escuela (Sahlbergh, 2012). En Singapur, los alumnos de primer año pasan dos semanas en la escuela para conocer el contexto donde harán su práctica. En el segundo año, pasan cinco semanas observando y reflexionando acerca de la práctica docente. En los tres años siguientes, el futuro profesor ya es responsable de enseñar en 20 a 24 cursos, a alumnos de distintos grados.

En EEUU, un estudio que comparó siete programas exitosos en el país encontró, entre las características comunes a esos programas: la presencia de prácticas intensivas – por lo menos 30 semanas de duración – vinculadas a las disciplinas o cursos con fuerte monitoreo o supervisión, estrecha conexión institucional y coherencia conceptual entre la universidad y las escuelas-campo, así como el uso de pedagogías que conectan el aprendizaje de los nuevos maestros con la práctica de las escuelas (Darling-Hammond, 1999).

Sin embargo, estas no suelen ser características centrales de los programas de formación de maestros en este país, ya que en general los currículos en EEUU reflejan mayor preocupación por la cantidad de años, horas, número de disciplinas y tiempo de prácticas que una preocupación por lo que constituye un buen maestro y cómo se organiza un programa para lograrlo (Levine, 2006).

La muestra de que este tema está lejos de ser solucionado en aquel país, a pesar de la abundante literatura acerca del tema, es la gran desconfianza por parte de los

maestros, directores de centro y los directivos de los programas de formación docente con respecto a la eficacia de los modelos existentes: una encuesta con esos actores ha demostrado que el tema más importante para los tres grupos es la necesidad de mejorar el balance entre la formación disciplinaria y la práctica (Levine, 2006).

### 3.2 América Latina y el Caribe

El interés por el tema de las prácticas en la formación inicial docente es creciente en América Latina y el Caribe. Esa preocupación se ve reflejada en las directrices, lineamientos, diseños curriculares y, también, en la literatura sobre formación docente en la región.

Los debates son distintos y varían según el nivel en que ocurre la formación inicial de los maestros. Aunque la mayor parte de los países de la región formen sus maestros solamente en el nivel terciario, hay países donde una gran cantidad de futuros docentes aún estudia en escuelas normales de nivel secundario. En esos casos, las prácticas suelen estar presentes en los programas de formación. Sin embargo, un problema señalado es que la propuesta tradicional de relación entre la teoría y la práctica, representada por las antiguas escuelas normales y sus “departamentos de aplicación”, implica un modelo basado en el supuesto que se aprende a enseñar por imitación y, por lo tanto, la reflexión de la práctica se hace poco presente (Aguerrondo, 2004).

Eso también ocurre en algunos institutos superiores pedagógicos, puesto que varios han sido escuelas normales anteriormente. A menudo, los estudiantes reproducen el modelo que, aunque se muestre avanzado en términos de organización, planificación, uso del tiempo y variedad de estrategias, no toma en cuenta que el conjunto de acciones programadas debe conducir a un objetivo de aprendizaje y que, sin ello, el conjunto de acciones pierde sentido (Ames y Uccelli, 2008). El problema con esos modelos de programas es que el énfasis estaría en la forma y no en el contenido ni en la reflexión sobre esas prácticas.

El debate más intenso suele ocurrir acerca de la formación de nivel terciario, en la cual las nuevas teorías proponen una aproximación distinta que postula que se debe “aprender” la práctica (Aguerrondo, 2004). Pero, según la autora, todavía no hay una “didáctica de la práctica” suficientemente aceptada.

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

La primera tendencia observada es la idea de que la práctica debe permear todo el periodo de la formación inicial, superando los enfoques verticales, en los que las prácticas docentes tenían un lugar reducido y sólo al final de los estudios. Las directrices para la formación inicial de maestros en Brasil, por ejemplo, definen que la práctica

deberá estar presente desde el inicio del curso y ser parte de toda la formación del maestro (Brasil, 2002). Esas directrices también determinan que todas las disciplinas que componen los currículos, no solo las pedagógicas, tendrán su dimensión práctica, sin explicitar las formas que permitirían hacerlo (Brasil, 2002). Aunque no se encuentren estudios empíricos específicos sobre este tema en el país, especialistas indican que esas normas no se concretizan en los currículos practicados por las instituciones formadoras en Brasil (Gatti, Barretto y André, 2011).

La segunda tendencia es la diversidad de prácticas, las cuales deben ser incrementadas progresivamente en términos de complejidad. Los lineamientos curriculares argentinos traen un buen ejemplo de esa configuración del uso de las prácticas en la formación inicial de maestros. Ellos definen que la práctica “se inicia desde el comienzo de la formación, en actividades de campo (de observación, participación y cooperación en las escuelas y la comunidad, incluyendo la sistematización y análisis de las informaciones relevadas), así como en situaciones didácticas prefiguradas en el aula del instituto (estudio de casos, análisis de experiencias, microclases) y se incrementa progresivamente en prácticas docentes en las aulas, culminando en la residencia pedagógica integral” (Argentina, 2007).

El Diseño Curricular Básico Nacional para la Carrera Profesional de Profesor de la Educación Primaria de Perú incluye una disciplina de prácticas en cada uno de los 10 semestres de su duración (Perú, 2010). En este caso, también está muy presente la idea de la progresividad en la complejidad de las prácticas. Hacen parte del currículo, en el primer semestre: la “identificación de demandas de la comunidad” y la “organización, ejecución y evaluación de actividades de proyección social”. En el décimo semestre, están previstas actividades como la “programación de unidades didácticas y sesiones de aprendizaje”, por ejemplo (Perú, 2010).

La tercera tendencia observada en la región es la creciente preocupación por la elección de los lugares escolares de trabajo para los estudiantes, buscando ofrecer diversidad de contextos al mismo tiempo que situaciones donde el aprendizaje docente sea posible (Aguerrondo, 2004). Además, las instituciones empiezan a trabajar para mejorar el vínculo de la institución formadora con las escuelas que reciben los estudiantes, planteando “la necesidad de constituir sólidas redes de formación, no restringidas al cumplimiento burocrático de prácticas formales, sino que incluyan el desarrollo de trabajos y experiencias pedagógicas conjuntas en ámbitos escolares diversificados” (Argentina, 2007).

Vale la pena destacar que, mientras se encuentren iniciativas que estén más próximas a los modelos implementados en los países desarrollados destacados, es necesario realizar estudios comparativos que presenten un retrato más detallado de cómo están siendo implementadas las prácticas en la formación docente de los países de América Latina y Caribe, ya que, como vimos en el caso de los países desarrollados, la institucionalización de esas prácticas es parte de la garantía del éxito de sus modelos de formación docente.

Se sabe que aún hay una gran cantidad de programas a distancia, nocturnos o que ocurren solamente los fines de semana, en los cuales las actividades relativas a las

prácticas ocurren de manera más precaria (Gatti y Barretto, 2009). Cóx, Meckes y Bascopé (2010) llegan a afirmar que las prácticas no están presentes en esos tipos de programas en Chile. Como esos programas se destinaban, originalmente, a profesores en ejercicio, el trabajo que ellos hacen como docentes es percibido como suficiente en términos de las prácticas que un estudiante debe tener en su formación inicial. Eso aparece de forma clara en las directrices brasileñas, las cuales apuntan a que las horas de “práctica curricular supervisada” exigidas pueden ser reducidas a la mitad si el estudiante ejerce la docencia en la educación básica (Brasil, 2002). No quiere decir que las horas que los estudiantes enseñan no puedan ser consideradas como prácticas, sino que son realizadas sin ninguna supervisión de la institución formadora y no son utilizadas regularmente en actividades de reflexión y análisis de experiencias, por ejemplo, para la mejoría de la formación de esos maestros. Si es cierto lo que dicen las investigaciones acerca de la educación de maestros, la mayoría de las veces es necesario cambiar los hábitos y las creencias que esos profesores adquirieron exclusivamente por observación de sus propios maestros (Ball y Cohen 1999; Vaillant y Marcelo, 2012; Russel, 2012).

Por otra parte, las instituciones “totales” son presentadas como alternativas a este modelo precario de formación. Vaillant (2004) describe a los centros de formación inicial “totales” como aquellos que buscan formar íntegramente a los futuros docentes. Se trata de instituciones que no solo se ocupan del núcleo básico del desarrollo cognitivo, sino también del núcleo básico de la personalidad, ya que el futuro docente debe desarrollar una serie de capacidades (de resolver problemas, de trabajo en equipo, etc.) que no se forman a través de la mera adquisición de informaciones o conocimientos (Vaillant, 2004).

Los Centros Regionales de Profesores (C.E.R.P.) destinados a formar maestros para Educación Secundaria y Educación Técnica en Uruguay son presentados como un buen ejemplo de institución “total”, comenzando por la dedicación de tiempo integral de los estudiantes al programa de formación. Como describe Vaillant (2004), las jornadas semanales de 40 horas determinan una dedicación exclusiva de los estudiantes a los estudios, completando 4.200 horas en tres años de duración.

Por otro lado, hay un alto porcentaje de formadores a tiempo completo, con una dedicación de 40 horas semanales, de las cuales al menos 20 son horas de docencia directa. Las 20 horas restantes están dedicadas a otras formas de docencia y actividades, entre las cuales deben mencionarse: horas de consulta de los estudiantes; orientación de estudios; coordinación de una carrera, área o actividad; coordinación con los centros educativos para la realización de la Práctica Docente; participación en los equipos técnicos que van a dar apoyo pedagógico a los centros educativos y/o actualización a profesores en servicio (Vaillant, 2004).

La autora destaca que en los C.E.R.P. se dispone de bloques generosos de tiempo, lo que permite ampliar y complejizar las estrategias para la enseñanza y el aprendizaje. En su visión, la propuesta curricular tiene énfasis en lo esencial: se propone un currículo que cubre menos pero que ofrece oportunidades de manejo más profundo. Los formadores trabajan más tiempo con los estudiantes, según sus necesidades: con los que tienen

dificultad de aprendizaje, con los que necesitan de actividades más demandantes o con los que tienen estilos muy distintos de aprender. El horario, de ocho horas, habilita un mayor “tiempo académico”, en el cual los estudiantes deben leer mucho y realizar múltiples tareas escritas. Vaillant (2004) explica que se estaba constatando que la creación de espacios diarios de 8 horas de trabajo colectivo produce cambios importantes en los estudiantes, ya que se les extrae de su medio y se les mantiene en un programa a tiempo completo, lo que permite captar integralmente su motivación, esfuerzo, energía y tiempo.

## 4 Discusión y Posibles Orientaciones para las Políticas Públicas

En las páginas anteriores, se analizó la relación entre la visión de la docencia y la formación inicial en países de la región y en algunos países desarrollados, se intentó comparar los conocimientos, saberes y competencias necesarios a la docencia y en qué medida los sistemas de formación de los países analizados reflejan estas características, y finalmente, se describieron sus sistemas de práctica, considerados elementos centrales de la formación inicial docente.

Este apartado trata de contribuir al diseño e implementación de políticas públicas relacionadas con la formación inicial docente en la región respecto de la profesionalización docente, las características de los programas, en especial su currículo, y los sistemas de práctica de la formación inicial. Además de presentar un conjunto de posibles orientaciones, se discuten las tensiones que se presentan en la Región con respecto a estos temas.

### 4.1 Profesionalización docente

A partir del desarrollo histórico de la profesionalización docente en la región y la experiencia exitosa de países desarrollados presentados en este documento, emergen un conjunto de dificultades y potencialidades para la elaboración de posibles orientaciones de políticas.

Una dificultad importante está vinculada a las diferencias en el nivel de preparación con que ingresan los estudiantes a las carreras pedagógicas en nuestra región y en los países desarrollados. Aunque la discusión sobre el nivel educacional anterior (habilidades básicas) de quienes ingresan a estudios de formación docente se relaciona con el estatus de la profesión en los distintos países, y es también una preocupación en la mayoría de los países desarrollados, el alto nivel de rendimiento de sus sistemas de enseñanza es una garantía de que la gran mayoría de los alumnos domina esas habilidades básicas, lo que no dificultaría su preparación docente. Sin embargo, en América Latina y el Caribe la situación es distinta. Como demuestra Ávalos (2011), los futuros profesores no dan indicios de poseer las habilidades que debieron haberse



desarrollado en la educación secundaria (lingüísticas, matemáticas y de cultura general) y que son necesarias para enfrentar las demandas de la educación superior.

Además, el solo hecho de aumentar el estatus de la carrera puede no ser condición suficiente para garantizar la preparación previa del profesional docente conforme a las características de los modelos presentados por los países desarrollados – es decir, un profesional reflexivo, un profesional autónomo, y un investigador - toda vez que los niveles de calidad educativa de nuestros sistemas escolares son muy bajos. Por ejemplo, el nivel de desempeño en la Prueba PISA del mayor quintil de renta brasileño es más bajo que el desempeño del quintil inferior en Finlandia, Singapur o Australia. Esto significa que el estudiante secundario mejor preparado y proveniente de niveles socioeconómicos más altos de Brasil se encuentra por debajo en términos de habilidades básicas en relación a sus peores pares de esos tres países (PREAL, 2009).

Este es un tema central dado que impacta en el tipo de profesional de la enseñanza que queremos – y somos capaces – de formar, considerando la capacidad instalada en los distintos sistemas de enseñanza de la región, así como las estrategias más eficaces para lograrlo.

Otra dificultad que se presenta con respecto a los cambios de visión de la docencia en nuestros países está vinculada a opciones anteriores de expansión de la oferta de programas de formación inicial docente. Como muestra Ávalos (2011), en varios países de la región la fuerte expansión del sector privado, poco regulado por el Estado, y el crecimiento de los cursos de formación inicial docente a distancia, contrastan radicalmente con el modelo profesional presentado como ideal. Asimismo, la gran pulverización de la oferta de formación inicial docente y/o las distintas rutas para la docencia – presente incluso en países pequeños de la región – es una dificultad para la coordinación y el alineamiento entre la visión de la docencia y la formación del profesional que refleje esta visión, lograda por países que tienen esta oferta concentrada y/o altamente regulada.

En los países desarrollados analizados, la profesionalización docente va más allá del estatus o del salario del profesor. Está fuertemente vinculada a una visión de la docencia como profesión, a la calidad y rigor de los cursos de preparación para la docencia, así como a la presencia del Estado como garante de esa calidad y de la coherencia de su modelo por medio del control sobre la oferta de cursos – como es el caso de Finlandia y Singapur – o por procesos rigurosos de certificación de programas, como en el caso de Australia y algunas experiencias en EEUU.

Aunque las experiencias de Finlandia y Singapur muestran al Estado como controlador y proveedor de toda la oferta de formación docente, y este no es el caso de la mayoría de los países de nuestra región, el Estado debe cumplir un rol coordinador de los múltiples actores, visiones y ámbitos institucionales para que se llegue a una visión común, contemporánea y válida de la docencia en cada uno de los países.

Las evidencias presentadas en este trabajo subrayan la necesidad de la construcción de acuerdos sobre la visión docente y que esta tarea debe ser asumida por el Estado. Parte importante del éxito de las políticas de formación docente en los países destacados

pasa por el establecimiento de un consenso social acerca del profesional que se requiere para construir el sistema educativo que se ambiciona tener. Para esto, es necesario instalar el debate de la profesionalización docente en los países de la región y establecer con claridad que la docencia es un trabajo basado en conocimientos y habilidades específicas, así como en un conjunto de principios y valores profesionales comunes, que a su vez requiere una formación inicial acorde.

Las instituciones formadoras no son capaces de realizar este cambio por sí solas. El Estado debe coordinar al conjunto de actores sociales para que formulen, deliberen, y aprueben colectivamente lo que debe saber y poder hacer el docente al egresar de su formación inicial, es decir, estándares nacionales de formación inicial docente. Estos estándares deben ser capaces de establecer el principio de coherencia sistémica en un campo con visiones fragmentadas y heterogéneas acerca de los conocimientos y competencias de la docencia.

Basándose en los estándares nacionales, el Estado en su rol coordinador, regulador y promotor de la oferta de programas de formación docente tanto del sector público como privado puede desarrollar procesos de evaluación de egresados para diagnosticar la calidad de sus aprendizajes y de certificación de programas y egresos. Asimismo, puede establecer incentivos a la oferta de programas que cumplan con los estándares y a la demanda, por medio de becas y oportunidades de prácticas acordes con los estándares establecidos.

## 4.2 Características de los programas de formación docente

La configuración actual de la política de formación docente en los países de la región, es decir, la gran cantidad, diversidad y heterogeneidad de programas, el aumento sustantivo de la enseñanza a distancia como alternativa de expansión, la baja incidencia de programas de tiempo completo, y la baja preparación de los que ingresan suelen dificultar la implementación de programas similares a los de los países desarrollados descritos en este documento y considerados de excelencia.

Sin embargo, la agenda de la formación inicial docente en la región debe avanzar desde los aspectos más formales a los aspectos sustantivos de los programas. Es decir, no es suficiente establecer el tránsito del nivel medio al superior o exigir, en países donde la formación ocurre en este nivel, que todos los maestros tengan la formación establecida por la ley. Es necesario revisar e intervenir en lo que ocurre dentro de este nuevo *locus* institucional – la formación docente de nivel superior – para impulsar el mejoramiento de los programas de formación docente.

Los países deben, por lo tanto, ser más explícitos acerca de los conocimientos, saberes y competencias que orientarán sus programas de formación inicial docente. Estos tienen que avanzar desde lineamientos generales acerca del rol del maestro y la división entre los saberes disciplinarios y pedagógicos hacia conceptos de coherencia y cohesión curricular. Esta discusión debe ser alimentada por la investigación científica acerca del tema y la experiencia internacional exitosa.

El debate teórico y la experiencia internacional demuestran que factores internos y externos a los programas deben ser considerados. Entre los factores internos, están el propósito y visión del programa, la coherencia del currículo y la integración entre la teoría y la práctica.

La capacidad de implementar la visión de la docencia como profesión pasa por la posibilidad de desarrollar programas coherentes con ella, y no solamente declararla en las leyes. Para eso los programas de formación inicial deben tener el propósito explícito de formar maestros para las escuelas del siglo XXI. Aunque parezca obvio, no hay acuerdos suficientes en el área de educación acerca de cuál y cuánta formación es necesaria para preparar un docente, y eso se refleja en la heterogeneidad de programas presentes en la región.

Un currículo de formación docente coherente debe estar organizado para enseñar al maestro los conocimientos y saberes necesarios para una enseñanza en contextos específicos y concretos.

Más allá de las diferencias entre los diversos autores, presentadas en este documento, hay convergencia sobre cuáles son estos dominios de saber claves para la docencia: el conocimiento del alumno y su contexto, el conocimiento disciplinario y los conocimientos profesionales o pedagógicos. Además, hay que subrayar dos integraciones postuladas por dichos autores: la combinación entre conocimiento disciplinario y conocimiento pedagógico ('conocimiento pedagógico del contenido') y entre conocimiento declarativo (conceptual) adquirido en los cursos, y conocimiento o saber adquirido en las prácticas ('*savoir-faire*' o '*wisdom of practice*').

Por lo tanto, los programas de formación inicial de maestros no sólo deben contar con una fuerte formación disciplinaria y pedagógica, sino también con la conexión de estos dos conocimientos, es decir el "conocimiento pedagógico del contenido". Este conocimiento específico de los maestros sólo se puede aprender **de** o **en** la práctica. Una formación centrada en la práctica implica conocer, investigar y aplicar estos conocimientos mientras se prepara para la docencia.

Estas ideas claves ordenan el quehacer de las instituciones formadoras en el mundo desarrollado. Sin embargo, la poca información acerca de los programas de formación docente que se pudo relevar en la región muestra que hay fragilidades en el desarrollo de estos tipos de conocimientos en los currículos de varios países. Además, entre los países de la región, la preparación lograda en la enseñanza media en las disciplinas del currículo escolar por los estudiantes de los programas de formación de maestros es débil, lo que implicaría un mayor desafío para éstos en cuanto a desarrollar el tipo de conocimiento disciplinario necesario para enseñar, es decir, un conocimiento profundo del campo disciplinar y la capacidad de hacer conexiones a partir de este conocimiento.

Si bien es cierto que muchas de las ideas defendidas por los autores presentados en este documento influyeron en el desarrollo y en las reformas de programas de formación docente en los países desarrollados, ellas son relativamente desconocidas en la región, y autores críticos a esta visión de la formación docente suelen ser más citados por los académicos e investigadores del tema. Por lo tanto, es importante ampliar el conjunto de referencias acerca de la formación docente en nuestra región incorporando teorías,

análisis y estudios que han inspirado reformas exitosas en la formación docente en el mundo desarrollado e investigaciones que hayan evaluado las características de estas reformas y sus programas.

Por último, la experiencia de algunos países desarrollados muestra que programas de formación inicial de larga duración con foco en el desarrollo de los conocimientos disciplinarios y pedagógicos conviven con programas de corta duración – en donde graduados en un área disciplinaria específica puedan adquirir los conocimientos pedagógicos necesarios – siempre y cuando existan estándares de formación inicial docente y estos sean la base de exámenes o sistemas de certificación al egreso.

### 4.3 Sistemas de práctica

La importancia de las prácticas en la formación docente ha ganado espacio en los discursos oficiales, los lineamientos, directrices y estándares curriculares en la región. Sin embargo la acción de los mismos gobiernos o de los proveedores de los programas no siempre ha garantizado que este sistema se materialice con la calidad necesaria.

La experiencia internacional muestra que no basta con establecer la obligatoriedad de la práctica si esta: (1) no se integra en el currículo del programa; (2) no está institucionalizada en el sistema educativo como un todo es decir, las universidades y las escuelas; (3) no hay un claro sistema de apoyo que involucre a los formadores en la universidad y en las escuelas para que las prácticas se transformen en aprendizaje para el futuro maestro.

En ese sentido, las limitaciones que se imponen al desarrollo de un sistema de excelencia con respecto a las prácticas en la región se vinculan a las características de los programas en la mayoría de los países ya delineados anteriormente, es decir la diversidad, cantidad, pulverización, y el aumento de la presencia de la enseñanza a distancia y los cursos nocturnos. Eso porque muchas de las características relevadas por las nuevas teorías y los programas destacados internacionalmente son incompatibles con este cuadro.

Otros factores que dificultan la implementación de cambios en este aspecto de la formación docente están vinculados a la distancia entre los sistemas de formación de maestros y las escuelas. Esa brecha se profundizó con el tránsito de la formación en escuelas normales a la enseñanza superior, y los incentivos para revertir este cuadro no están presentes en la mayoría de los países de la región. Esto sucede porque las Escuelas de Educación de universidades de excelencia en algunos países de la región son evaluadas con criterios académicos (por ejemplo, cantidad de investigación) y al contratar nuevos profesores e investigadores o al diseñar su currículo, actúan orientadas por este criterio. A su vez, la gran mayoría de las instituciones de baja calidad, que ofrecen cursos de formación con poca inversión en recursos humanos y tiempo, lo hacen porque el sistema de acreditación, regulación y supervisión nacional así lo permite, al contrario de otras carreras profesionales, como medicina, por ejemplo, que suelen ser mucho más reguladas.

De hecho, un sistema de prácticas alineado con las nuevas teorías y estándares internacionales requeriría un cambio profundo en los modelos actuales de formación docente en nuestra región. Esto tendría un alto costo político y financiero, ofreciendo pocos o difusos resultados en el corto plazo. Eso significa que, aunque haya consenso acerca de la necesidad de intensificar la práctica en los programas, la puesta en marcha de los cambios necesarios se ven dificultadas por estas circunstancias.

En primer lugar los países deben garantizar la calidad de la experiencia por medio del cuidado con el *locus* de la práctica (escuelas-campo, escuelas de desarrollo profesional, otros modelos) y el nivel de preparación del personal involucrado en la formación (maestros tutores, supervisores, etc.). Asimismo, los programas deben ser capaces de institucionalizar el sistema de prácticas en sus currículos, lo que implica no solo un cambio institucional sino también más recursos técnicos, humanos y materiales.

En segundo lugar, el debate acerca del sistema de prácticas debe estar fundado tanto en el tiempo dedicado a este trabajo en el programa como en la organización de estas prácticas en el currículo, tales como aumento progresivo en intensidad y complejidad de las prácticas a lo largo del curso; la diversificación de “pedagogías” (trabajo clínico, la evaluación de desempeño y portafolios, el análisis de la enseñanza y aprendizaje, los estudios de caso, las autobiografías y la investigación de la práctica) y la garantía del aprendizaje de competencias centrales por parte de los futuros docentes.

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

Este conjunto de nudos y orientaciones sobre la formación inicial docente deja claro que hay un largo camino a ser recorrido por los países de América Latina y el Caribe en el desarrollo de políticas y programas de formación inicial docente a la par con los países más desarrollados del mundo. Este documento buscó presentar la literatura internacional y un conjunto de experiencias relevantes que puedan apoyarlos en su trayectoria.

## Referencias

Aguerrondo, I. (2004). Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente. En PREAL, *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre la formación y el desempeño*. Editorial San Marino, Santiago de Chile.

Aguerrondo, I. (2006). El caso de Argentina. En Vaillant, D. y Rossel, C. (Eds.), *Maestros de Escuelas Básicas de América Latina: Hacia una Radiografía de la Profesión*. Santiago: PREAL.

Ames, P. y Uccelli, F. (2008). Formando futuros maestros: Observando las aulas de institutos superiores pedagógicos públicos. En: Benavides, Martín (ed.). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. GRADE, Lima.

Argentina. Ministerio de Educación. Instituto Nacional de Formación Docente (2007). *Lineamientos Curriculares para la Formación Docente Inicial*. Buenos Aires. Disponible en: [http://cedoc.infed.edu.ar/upload/lineamientos\\_curriculares\\_formacion\\_docente.pdf](http://cedoc.infed.edu.ar/upload/lineamientos_curriculares_formacion_docente.pdf)

Argentina. Ministerio de Educación. Instituto Nacional de Formación Docente (2009). *Recomendaciones para la Elaboración de Diseños Curriculares. Profesorado de Educación Primaria*. Buenos Aires. Disponible en: <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/89812/Fisica.pdf?sequence=1>

Aspland, T. (2006). Changing Patterns of Teacher Education in Australia. *Education Research and Perspectives*, vol. 33, nº 2.

Ávalos, B. (2002). Profesores para Chile. Historia de un Proyecto. Santiago, Ministerio de Educación.

Ávalos, B. (2006). Secondary Teacher Education in Chile: An assessment in the light of demands of the knowledge society. Santiago.

Ávalos, B. (2011). Formación Inicial Docente. Proyecto Estratégico Regional Sobre Docentes. Borrador para Discusión. UNESCO-OREALC/CEPPE.

Ávalos, B. y Matus, C. (2010). La Formación Inicial Docente en Chile Desde Una Óptica Internacional. Evidencia Nacional del Estudio Internacional IEA TEDS-M. Santiago, Ministerio de Educación de Chile.

Ball, D. (2012). The work of teaching and the challenge for teacher education In: <http://www-personal.umich.edu/~dball/>

Ball, D.L., Cohen, D.K. (1999). Developing practice, developing practitioners: towards a practice-based theory of professional education. En: G. Sykes & L. Darling Hammond (eds.), *Teaching as the learning profession: Handbook of policy and practice* (pp. 3-32). Jossey Bass, San Francisco.

Brasil. Ministerio de Educación. Consejo Nacional de Educación. Resolución CNE/CP nº 1 de 18 de febrero de 2002. *Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena*. Disponible en: [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01\\_02.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_02.pdf).

Brasil. Ministerio de Educación. Consejo Nacional de Educación. Resolución CNE/CP nº 2 de 19 de febrero de 2002. *Institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior*. Disponible en: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CPO22002.pdf>.

Brasil. Ministerio de Educación. Consejo Nacional de Educación. Resolución CNE/CP nº 1 de 15 de mayo de 2006. *Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para Cursos de Graduação em Pedagogia, licenciatura*. Disponible en: [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01\\_06.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf).

Calvo, G., (2009). Innovación e investigación sobre aprendizaje docente y desarrollo profesional. En: Vélaz de Medrano, C., y Vaillant, D. (coords.) *Aprendizaje y desarrollo profesional*, OEI-Fundación Santillana.

Calvo, G., Rendón, D.B. & Rojas, L.I. (2004). Un diagnóstico de la formación docente en Colombia. *Revista Colombiana de Educación*, 47, 201-217.

CARICOM (2011). Caribbean Community Task Force for Teacher Education, Disponible en [http://caricom.org/jsp/communications/online\\_publications.jsp?menu=home](http://caricom.org/jsp/communications/online_publications.jsp?menu=home)

Chile (2008). Ministerio de Educación. Marco para la Buena Enseñanza. Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas del Ministerio de Educación de Chile. Séptima Edición. Santiago.

Chile (2012a). Ministerio de Educación. Estándares Orientadores para Egresados de Carreras de Pedagogía en Educación Básica: Estándares Pedagógicos y Disciplinarios. Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas del Ministerio de Educación de Chile. Segunda Edición. Santiago.

Chile (2012b). Ministerio de Educación. Estándares Orientadores para Carreras de Pedagogía en Educación Media: Estándares Pedagógicos y Disciplinarios. Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas del Ministerio de Educación de Chile. Santiago.

Cox, C., Meckes, L., Bascopé, M. (2010). La institucionalidad formadora de profesores en Chile en la década de 2000: velocidad del mercado y parsimonia de las políticas. En: *Revista Pensamiento Educativo* Vols. 46 y 47. Facultad de Educación Pontificia Universidad Católica de Chile.

Cunha, M. I. (2004). A docência como ação complexa: o papel da didática na formação de professores. In: Romsnowski, J. P.; Martins, P. L. O.; Junqueira, S. R. A. *Conhecimento local e conhecimento universal: pesquisa, didática e ação docente*. Curitiba: Champagnat, p. 31-42.

Darling-Hammond, L. (1999). Teacher quality and student achievement: a review of state policy evidence. En *Teaching Quality Policy* brief N° 2. Ctp., University of Washington, Seattle.

Darling-Hammond, L. y Lieberman, A. (2012). Teacher Education around the world: what can we learn from international practices? En: Darling-Hammond & Lieberman (Eds. ), *Teacher Education around the World*. Routledge: London

Darling-Hammond, L. (2000). "How Teacher Education Matters". *Journal of Teacher Education* (Vol. 51, nº. 3, maio/junho 2000, pp. 166-173).

Darling-Hammond, L. (2012). Teacher Preparation and Development in the United States: a changing policy landscape En: Darling-Hammond & Lieberman (Eds. ), *Teacher Education around the World*. Routledge: London

Darling-Hammond, L. Bransford, J. editors (2005). Preparing teachers for a changing world. What teachers should learn and be able to do. Jossey Bass, San Francisco.

Davini, M.C. (1998). El Currículum de Formación del Magisterio: Planes de Estudio y Programas de Enseñanza. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Díaz, V., (s/f). Teoría emergente en la construcción del saber pedagógico. *Revista Iberoamericana de Educación*, OEI, Madrid.

Ecuador (2012). Ministerio de Educación. Estándares para la Calidad Educativa. Quito,

Estados Unidos. Departamento de Educación (2009). *Race to the Top Program: Executive Summary*. Disponible en: <http://www2.ed.gov/programs/racetothetop/executive-summary.pdf>.

Fernández, M. (2001). A la busca de un modelo profesional para la docencia. ¿Liberal, burocrático o democrático? En: *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 25.

Ferreira, M. O. V. (2006). Somos todos trabalhadores em Educação? Reflexões sobre identidades docentes desde a perspectiva de sindicalistas. *Educação e Pesquisa*, v. 32, n. 2, p. 225-240.

Freire, P. (1996). Pedagogia da autonomia. Saberes necessários à prática educativa. 15. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra.

Gadotti, M. (1996). Estado e sindicalismo docente: 20 anos de conflitos. *Revista ADUSP*, p. 14-20, dez. 1996.

García, C.M. (1992). Cómo conocen los profesores la materia que enseñan. Algunas contribuciones de la investigación sobre conocimiento didáctico del contenido. Ponencia presentada al Congreso "Las didácticas específicas en la formación del profesorado", Santiago, 6-10 de julio, 1992.

Gatti, B. & de Sá Barreto, E. (2009). Professores do Brasil: Impasses e Desafios. Brasília, UNESCO.



Gatti, B., Barretto, E., & André, M. (2011). Políticas docentes no Brasil: um estado da arte. Brasília: UNESCO-Brasil.

Gatti, B.; Nunes, M. (Orgs.) (2009). Formação de professores para o ensino fundamental: estudo de currículos das licenciaturas em pedagogia, língua portuguesa, matemática e ciências biológicas. *Coleção Textos FCC*, n. 29. São Paulo: Fundação Carlos Chagas.

George, J., Worrell, P. & Rampersead, J. (2001). Messages about good teaching: Primary teacher trainees' experiences of the practicum in Trinidad and Tobago. *International Journal of Educational Development*, 22 (1), 291-304.

Goodwin, A.L. (2012). Quality teachers, Singapore style. En: Darling-Hammond & Liberman (Eds. ), *Teacher Education around the World*. Routledge: London.

Gordon, R., Kane, T., & Staiger, D. (2006). Identifying Effective Teachers Using Performance on the Job. In Furman, J., & Bordoff, J. E., *Path to Prosperity: Hamilton project ideas on income security, education, and taxes*. Washington: Brookings Institution Press.

Grossman, P; Wilson, S.; Shulman, L. (2005). Profesores de sustancia: el conocimiento de la materia para enseñanza. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 9 (2).

Guzmán, J. L., Castillo, M., Lavarreda, J., & Mejía, R. (2013). Effective teacher training policies to ensure effective schools: a perspective from Central America and the Dominican Republic. Presented at the International Conference for School Effectiveness and Improvement (ICSEI 2013). January 3-6, 2013, Santiago de Chile.

Hanushek, E., & Rivkin, S. (2004). How to Improve the Supply of High-Quality Teachers. *Brookings Papers on Education Policy*, 7, 7-25.

Hess, F. ; Rotherham, A. y Walsh, K. (2004). A qualified teacher in every classroom: Appraising old answers and new ideas. Cambridge: Harvard Education Press.

Hoyle, E. (1995). Teachers as professionals. In Anderson, L. (Ed.), *International encyclopedia of teaching and teacher education* (second edition). London: Pergamon Press.

Ingvarson, L., & Kleinhenz, E. (2006). Standards for Advanced Teaching: A review of national and international developments. *Teaching Australia* – Australian Institute for Teaching and School Leadership.

Jakku-Silvonen, R & Niemi, H. (2006). Research based teacher education in Finland: reflections by teacher educators. Turku: Finish Educational Research Association.

Korthagen, F. A. J. (2004). In search of the essence of a good teacher: towards a more holistic approach in teacher education. In: *Teaching and Teacher Education* 20:77-97.

Labaree, D. (2008). An uneasy relationship: the history of teacher education in the university. Stanford University.

Levine, A. (2006). Educating school teachers. The education school project. En: [http://www.edschools.org/pdf/Educating\\_Teachers\\_Report.pdf](http://www.edschools.org/pdf/Educating_Teachers_Report.pdf)

Loyo, A. (2001). Los sindicatos docentes en América Latina: entre la lógica laboral y la lógica profesional. *Revista Iberoamericana de Educación*, n. 25, pp. 65-81.

Mancebo, M. E (2006). El caso de Uruguay. En: Vaillant, D. y Rossel, C. *Maestros de Escuelas Básicas en América Latina: Hacia una radiografía de la profesión*, PREAL. Santiago.

Martínez, A., y Peña, F. Comp. (2009). Instancias y Estancia de la Pedagogía. La pedagogía en movimiento, Universidad de San Buenaventura, Bogotá D.C.

Martínez, L. A. (2006). El caso de Colombia. En Vaillant, D. y Rossel, C. (Eds.), *Maestros de Escuelas Básicas de América Latina: Hacia una Radiografía de la Profesión*. Santiago: PREAL.

Mayer, D; Pacheone, R. y Merino, N. (2012). Rethinking teacher education in Australia: the teacher quality reforms. En: Darling-Hammond & Lieberman (Eds.), *Teacher Education around the World*. Routledge: London

Mezzadra, F. & Composto, C. (2008). Políticas para la Docencia. Opciones y Debates para los Gobiernos Provinciales. Proyecto NEXOS, documento N° 5. Buenos Aires, CIPPEC. <http://www.cippec.org/pics/5%20Final.pdf>

Ministerio de Educación de Trinidad y Tobago (2008). National Report on the Development of Education: Inclusive Education Overview. Port-of-Spain, Ministry of Education.

Ministerio de Educación del Perú y GTZ (2006). Construyendo una Política de Formación Magisterial (1997-2006). Lima, Ministerio de Educación y GTZ Cooperación Técnica Alemana.

Montero, C., Ames, P., Uccelli, F., y Cabrera, Z. (2005). Oferta, demanda y calidad en la formación de docentes. Los casos de Cajamarca, Cusco, Piura, San Martín y Tacna. Resumen Ejecutivo. Cuadernos de Formación Continua No. 3, GTZ, Lima.

Nóvoa, A. (2009). Para una formación de profesores construida dentro de la profesión. En: *Revista de Educación* No. 350, septiembre-diciembre. Ministerio de Educación, España.

Oliart, P. (1996). ¿Amigos de los niños? Cultura académica en la formación del docente de primaria. Documento de Trabajo, GRADE, Lima.

OREALC/UNESCO (2013). Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y Caribe. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.

Ortega, S. y Castañeda, A. (2009). El formador de formadores en México: Entre la escuela y la academia. En: Vélaz de Medrano C. y Vaillant, D., Coords. *Aprendizaje y desarrollo profesional*, OEI-Fundación Santillana.

- Ortúzar, Ma. S., C. Flores, C. Milesi, C. Cox. (2009). Aspectos de la formación inicial docente y su influencia en el rendimiento académico de los alumnos. En I. Irrarázaval, E. Puga, M. Letelier (editores), *Camino al Bicentenario. Propuestas para Chile*. Santiago: PUC-Concurso de Políticas Públicas 2009.
- Perrenoud, Ph (2001). O trabalho sobre o habitus na Formação de professores. En: Paquay, L., Perrenoud, Ph, Altet, M. y Charlier, E. (2001). Org., *Formando Professores Profissionais, Quais estratégias? Quais competências?* Artmad Editora, Porto Alegre.
- Perrenoud, Ph. (2004). Diez nuevas competencias para enseñar. Editorial Graó, Barcelona.
- Perú. Ministerio de Educación. Dirección de Educación Superior Pedagógica (2010). *Diseño Curricular Básico Nacional para la Carrera Profesional de Profesor de Educación Primaria*. Lima. Disponible en: [http://www2.minedu.gob.pe/digesutp/formacioninicial/wp-descargas/2010/DCBN\\_\\_Primaria\\_2010.pdf](http://www2.minedu.gob.pe/digesutp/formacioninicial/wp-descargas/2010/DCBN__Primaria_2010.pdf).
- Pimenta, S. G. (1998). Formação de professores: saberes da docência e identidade do professor. In: FAZENDA, I. (Org.). *Didática e interdisciplinaridade*. Campinas-SP: Editora Papirus, p. 161-178.
- Piscoya, L. A. (2004). *La Formación Docente en el Perú*. Informe elaborado para la IESALC-UNESCO. Lima, Perú.
- PREAL (2004). Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre la formación y el desempeño, Editorial San Marino, Santiago.
- PREAL (2009). Saindo da Inércia? Boletim da Educação no Brasil. São Paulo, Brasil.
- Puentes, R., Aquino, O. y Neto, A. (2009). Profissionalização dos professores: conhecimentos, saberes e competências necessários à docência. *Educar em Revista*, Vol. 34.
- Rego, T., & Mello, G. (2004). Formação de professores na América Latina e Caribe: A busca por inovação e eficiência. En: *Maestros para América Latina: nuevas perspectivas sobre desarrollo docente*. Santiago: PREAL, BID.
- Richardson, A.G. (2005). Study of teacher training processes at universities and pedagogic institutions in the English Speaking Caribbean. Trabajo preparado para UNESCO IESALC. [www.iesalc.unesco.org.ve/dmdocuments/biblioteca/libros/Documento.pdf](http://www.iesalc.unesco.org.ve/dmdocuments/biblioteca/libros/Documento.pdf)
- Russell, T. (2012). Cambios paradigmáticos en la formación de profesores: peligros, trampas y la promesa no cumplida del profesional reflexivo. Queen's University.
- Sahlbergh, P. (2012). The most wanted: Teachers and teacher education in Finland. En: Darling-Hammond & Liberman (Eds.), *Teacher Education around the World*. Routledge: London
- Sandoval, E. (coord.), (2005). Estudio comparativo sobre la formación inicial de los maestros de educación básica en México, Estados Unidos y Canadá. Proyecto

Subregional Hemisférico, respuestas al desafío de mejorar la educación inicial y el desarrollo profesional docente en los países de América del Norte. SEP-OEA, México.

Sclafani, S. (2008). Rethinking human capital in education: Singapore as a model for teacher development. *A paper prepared for the Aspen Institute Education and Society Program*. Washington: The Aspen Institute.

Shulman, L. (1987). Knowledge and Teaching. Foundations of the New Reform. *Harvard Educational Review*, Vol. 57, N°1, Spring 1987.

Shulman, L. (2008). "Excellence: an immodest proposal" Disponible en: [www.carnegiefoundation.org](http://www.carnegiefoundation.org)

Sockett, H. (1994). *The Moral Base for Teacher Professionalism*. New York, Teachers College Press.

Tardiff, M. y Gautier, C. (2001). O professor como ator racional: que racionalidade, que saber, que julgamento? En: Paquay, L., Perrenoud, Ph, Altet, M. y Charlier, E. (2001). *Org., Formando Professores Profissionais, Quais estratégias? Quais competências?* Artmad Editora, Porto Alegre.

Telias, A., y Valenzuela, J.P. (2008). Caracterización laboral de los docentes de educación básica con estudios superiores no tradicionales. Mimeo, Núcleo Iniciativa Científica Milenio, Universidad de Chile. Trabajo presentado al Encuentro Nacional de Investigadores en Educación, ENIN, Concepción.

Uruguay. ANEP. CODICEN. DFPD. *Sistema Único Nacional de Formación Docente 2008* (Aprobado por Acta No. 63 Res. No. 67 del 18 de octubre de 2007). En línea: [http://www.dfpd.edu.uy/web\\_08/estudiantes/planes\\_program/plan2008/presentacion/sundf\\_2008.pdf](http://www.dfpd.edu.uy/web_08/estudiantes/planes_program/plan2008/presentacion/sundf_2008.pdf).

Vaillant, D. (2004). Otra forma de pensar la formación inicial de docentes: Los centros regionales de profesores en Uruguay. En PREAL, *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre la formación y el desempeño*. Editorial San Marino, Santiago de Chile.

Vaillant, D. (2010). Capacidades docentes para la educación del mañana. *Pensamiento Iberoamericano*, v. 7, p 113-128. España.

Vaillant, D. y Marcelo, C. (2012). Ensinando a Ensinar: quatro etapas de uma aprendizagem, UTFPR: Curitiba, Brasil.

Vaillant, D., & Rossel, C. (2006). Los rasgos de la profesión en siete países latinoamericanos. En Vaillant, D. y Rossel, C. (Eds.), *Maestros de Escuelas Básicas de América Latina: Hacia una Radiografía de la Profesión*. Santiago: PREAL.

Villegas-Reimers, E. (2003). *Teacher professional development: an international review of literature*. Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning.

Vollmer, M. I. (2010). Acerca de las Políticas de Formación Docente en la Argentina. En Tedesco, J.C. (coord.) *Políticas Educativas y Territorios. Modelos de Articulación entre Niveles de Gobierno*. Buenos Aires: UNESCO, IIPE.

Zeichner, K. (2010). Competition, economic rationalization, increased surveillance and attacks on diversity: Neo-liberalism and the transformation of teacher education in the U.S. *Teaching and Teacher Education* 26, 1544-1552.

## Estándares y formación docente inicial

Lorena Meckes<sup>7</sup>

### INTRODUCCIÓN

El presente documento de trabajo se refiere a uno de los cinco tópicos centrales identificados, para ser abordados en la segunda fase de la Estrategia Regional sobre Docentes de UNESCO específicamente a los estándares en el contexto de la formación inicial de los docentes.

Este documento, espera contribuir con categorías de análisis y visión prospectiva basada en la experiencia internacional a la elaboración de políticas sobre la profesión docente en los países de la región. La experiencia internacional revisada debió considerar tanto la referida a América Latina y el Caribe como la experiencia en países del primer mundo. Se ha buscado también que esta revisión permita perfilar un diagnóstico, identificar las visiones y dilemas en juego en relación con los estándares de formación inicial, y derivar algunas orientaciones de política.

El presente trabajo se centra específicamente en estándares para la graduación de profesores y para aprobar su ingreso a la profesión docente, ya que son estos los estándares docentes más pertinentes para la formación docente inicial. Si bien en algunos sistemas de acreditación de instituciones formadoras se utilizan estándares para el proceso de formación o estándares académicos (mallas, características de las instalaciones, de los académicos y de las prácticas profesionales), estos no han sido incluidos en esta revisión.

A lo largo del documento se incluyen los casos en que en lugar de estándares se denomina ‘perfiles de competencias’, a las definiciones de aquello que debe saber y ser capaz de hacer un docente.

La metodología utilizada se ha basado, fundamentalmente, en el estudio de documentos oficiales de los distintos países y en revisiones previas de experiencia comparada sobre estándares, sobre evaluación de profesores y sobre mecanismos de aseguramiento de la calidad de la fuerza docente de los países. Las revisiones internacionales previas que han sido más importantes para la construcción de este documento y que es relevante mencionar son las siguientes:

- El informe internacional del estudio TEDS-M (Estudio internacional sobre Formación y Desarrollo de Profesores en Matemáticas), que contiene un estudio comparativo de mecanismos de aseguramiento de la calidad de los futuros docentes de los países participantes (Tatto et al., 2012).

<sup>7</sup> Psicóloga, Investigadora del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) de la Universidad Católica de Chile.

- El informe de la OCDE sobre experiencia comparada en el uso de la evaluación para el mejoramiento de la docencia 'Teachers for the 21st Century' (OCDE 2012).
- La revisión de la experiencia internacional sobre estándares para profesores graduados y para la certificación inicial de profesores que realizó Lawrence Ingvarson para el Consejo Nacional de Educación de Chile (Ingvarson, 2013).
- El estudio internacional sobre Competencias y Estándares Docentes realizado por *Education International y Oxfam Novib* (*Education International y Oxfam Novib*, 2011).
- La revisión internacional sobre estándares docentes, de aprendizaje y liderazgo escolar encomendada al CEPPE por la OCDE en el marco del acuerdo de cooperación entre la OCDE y México para el mejoramiento de la calidad de la educación en las escuelas mexicanas (CEPPE, documento de trabajo de la OCDE en prensa).

Dada la variedad de fuentes de información, no siempre se cuenta con datos para todos los países en todos los temas abordados, razón por la cual no es posible esperar que para cada sección se 'pase revista' sistemáticamente a cada uno de los países mencionados.

El presente documento presenta, en primer lugar, una definición de estándar diferenciando los estándares de contenido de los de desempeño, luego examina cómo los estándares de docentes se organizan, el tipo de competencias que definen usualmente en los distintos países, y el modo en que estos son evaluados. Los procesos de elaboración de estándares también son objeto de análisis, examinando en particular los procedimientos utilizados para involucrar a los distintos grupos y en especial a los docentes.

Luego, se propone un modelo con los tres usos centrales que es posible dar a los estándares en relación con la formación docente inicial: (i) la acreditación de las instituciones de formación; (ii) la certificación de los sujetos que se gradúan o ingresan a la carrera docente; (iii) la formulación de programas de formación basados en estándares. La revisión internacional y el diagnóstico de la situación en la Región se realizan en torno a estos tres componentes.

Se identifican también, las principales tensiones y dilemas expresados en las siguientes interrogantes: ¿estándares u homogeneización de la formación de profesores? ¿Regulación del currículum de la formación inicial o de sus resultados? ¿Regulación o autonomía, estado o mercado? ¿El derecho de los escolares a contar con profesores bien preparados o de los nuevos grupos sociales a ingresar al mundo profesional?

Finalmente, se retoman los componentes propuestos para un sistema basado en estándares para asegurar la calidad de la formación de los profesores, revisando los principales desafíos de implementación para cada uno de ellos.

## 1 Los Componentes de los Estándares: qué se valora, cómo se evalúa y cuál es la vara

El concepto de estándar, se entiende como la definición de aquello que se debe saber y poder hacer en un determinado ámbito (profesional o educacional) para ser considerado competente en el mismo.

Vale la pena aclarar que los términos, ‘estándares’ y ‘competencias’ refieren a conceptos similares en la medida en que ambos describen los desempeños requeridos para ajustarse a un patrón de calidad acordado. El primer término es más habitual en los países de tradición anglófona (Estados Unidos, Inglaterra, Escocia, Australia, Nueva Zelanda) mientras que ‘competencias’ se utiliza más frecuentemente en países europeos, en Canadá y en algunos países de Latinoamérica. En ambos casos, se entrecruzan conocimientos, actitudes y la puesta en acto de ellos (Ávalos, 2005). La estrecha relación con la verificación o evaluación del logro de dicho saber y de ser capaz de hacer, es más nítida en la tradición de los estándares, que como veremos, hace alusión explícita a un nivel o ‘vara’ que es necesario superar.

La etimología del término estándar refiere a ‘estandarte’, el emblema en torno al cual se congregaban las filas de un ejército en una batalla y que permitía a los soldados identificarse como miembros del mismo.

También el término se utiliza como métrica o ‘vara’ que debe ser alcanzada para satisfacer un requerimiento de calidad. Ambos significados son pertinentes para comprender los estándares profesionales para docentes. Los estándares pueden tener el papel de representar un “norte”, al definir lo que se valora como buena práctica y también pueden ser utilizados como herramientas para tomar decisiones profesionales e indicar qué tan lejos está un sujeto de alcanzar el mínimo necesario para ser considerado competente, es decir pueden también ser utilizados como medida o “vara”. De acuerdo con Kleinhenz & Ingvarson (2007), para que los estándares puedan ser utilizados en este último sentido, una definición completa de estándares docentes implica tres componentes que también pueden ser concebidos como tres etapas de desarrollo:

- (1) *los estándares como definición de lo que se valora*, en la medida que definen qué debe saber y poder hacer un docente (en la literatura sobre estándares y su evaluación esta definición se denomina estándares de contenido);
- (2) una definición de *cómo evaluarlos*, es decir las reglas para recoger evidencia sobre el logro de los estándares (el tipo de tareas y evaluaciones que se considerarán válidas para juzgar su logro); y
- (3) los estándares *como vara*, que indican qué tan bien debe desempeñarse el docente y qué características debiera mostrar en su evaluación (en la literatura sobre estándares y su evaluación se les denomina *estándares de desempeño*).

El primero de los componentes, los estándares como definición de lo que se valora, cumple la función de ‘estandarte’, es decir, explicitar qué prácticas se valoran y qué elementos definen la identidad de la profesión docente. Sin embargo, para que la



definición de estándares sea completa, también es necesario poder utilizarlos para establecer si un profesor o candidato a profesor cumple o no con esa visión y así poder tomar decisiones sobre sus necesidades de desarrollo profesional o sobre su ingreso o permanencia en la profesión.

De acuerdo a lo anterior, los estándares no pueden considerarse completamente desarrollados si no se ha dejado en claro de qué modo se juzgará el desempeño.

Cada uno de estos componentes responde a interrogantes distintas. Los estándares como definición de lo que se valora en la docencia responden a la interrogante ¿qué deben saber y poder hacer los docentes?; las reglas para recoger evidencia sobre el logro de los estándares responden a la interrogante ¿cómo evaluaremos lo que saben y pueden hacer?; y los estándares como vara permiten responder a la interrogante ¿qué tan bien debe desempeñarse un docente (en la evaluación) para que tal desempeño sea considerado aceptable o suficientemente bueno?

## Los Estándares como definición de la docencia que se valora

---

Los estándares definen cómo se entiende la buena práctica docente y qué se valora en ella, y determinan las principales áreas y responsabilidades que forman parte de la misma. Son descripciones que explicitan qué significan los estándares en términos de conocimientos y prácticas de los docentes. En general, en el ámbito de la evaluación educacional, los estándares definen y delimitan el dominio de aquello que será evaluado.

Es importante no confundir estándares de contenido con estándares de conocimiento conceptual. Los estándares de contenido pueden, y en el caso del ámbito que nos ocupa, deben, incluir tanto el “saber” como el “saber cómo”, las disposiciones o valoraciones y el “ser capaz de hacer”. Así por ejemplo, normalmente los estándares señalan el conocimiento conceptual que debe tener el docente sobre la o las disciplinas que enseña, sobre cómo aprenden los estudiantes, sobre el currículo, sobre métodos de planificación y evaluación del aprendizaje y sobre los marcos regulatorios de su profesión. También se incluyen descripciones de sus capacidades para interactuar con los estudiantes y generar un clima apropiado para el aprendizaje, para trabajar en equipo con otros docentes, para seleccionar y utilizar estrategias didácticas y métodos de evaluación y para revisar su propia práctica. Asimismo, es común que los estándares para docentes hagan explícitas las valoraciones que subyacen al desempeño descrito y aborden el necesario compromiso de los docentes con el aprendizaje y desarrollo pleno de todos y cada uno de sus estudiantes o su valoración del desarrollo profesional continuo.

### Características de estándares bien definidos

Para ser válidos, los estándares debieran estar basados en evidencia o investigación sobre el tipo de prácticas que se vinculan con el aprendizaje y desarrollo de los estudiantes, fin último de los desempeños docentes. Es decir, que los estándares definan lo que se valora como buena práctica no es sinónimo de que puedan ser elaborados sólo

a partir de visiones, enfoques u opiniones poco fundadas en la investigación sobre prácticas de enseñanza exitosas en promover aprendizaje. Un caso que ejemplifica lo anterior son los estándares del Consorcio Interestatal para la Evaluación y Apoyo de los Docentes en Estados Unidos (InTASC) que en su introducción hacen explícitas las bases de dichos estándares en investigación educacional sobre cognición (el reporte de Bransford, Brown y Cocking para el Consejo Nacional de Investigación sobre cómo se aprende y en particular sobre cómo se aprenden determinadas áreas disciplinarias) y en la investigación sobre el impacto de la evaluación en el aprendizaje (Black & William, 1998; Shepard, 2000, 2005), entre otros estudios<sup>8</sup>.

Otra condición para la validez de los estándares es que ellos deben admitir diversidad de estilos pedagógicos y ser posibles de manifestarse en una variedad de contextos educacionales. Si bien los estándares buscan definir qué se considera una buena práctica de enseñanza, no deben prescribir o estandarizar el modo específico como ésta se manifiesta. Docentes que muestran estilos y estrategias específicas distintas en la sala de clases pueden lograr el mismo conjunto de estándares.

Por ejemplo, en la siguiente cita de uno de los estándares (referido al ámbito de enseñanza-aprendizaje) que describe lo que se espera de los estudiantes que han completado su formación como profesores en Escocia:

### **2.1.3. Hacia el final del programa de formación docente inicial, los profesores en formación emplearán un rango de estrategias de enseñanza y serán capaces de justificar su enfoque:**

- Demostrarán que pueden seleccionar estrategias creativas e imaginativas para la enseñanza y el aprendizaje apropiadas a la asignatura, al tópico y a las necesidades de los estudiantes.
- Demostrarán que pueden usar un rango de enfoques para enseñar y dar tareas a los estudiantes que permitan extender su aprendizaje en clases.
- Demostrarán que pueden seleccionar y usar una variedad de recursos incluyendo las TICs, y cuando sea apropiado, salidas a terreno.
- Demostrarán que tienen habilidad para enseñar a individuos, grupos y clases completas.
- Demostrarán la habilidad para evaluar y justificar su aproximación al aprendizaje y la enseñanza considerando su impacto en los estudiantes.

<sup>8</sup> Council of Chief State School Officers. (2010, July). *Interstate Teacher Assessment and Support Consortium (InTASC) Model Core Teaching Standards: A Resource for State Dialogue (Draft for Public Comment)*. Washington, DC.

En relación a este estándar por ejemplo, es posible imaginar que docentes trabajando en distintos contextos socioculturales podrían demostrar que logran el desempeño descrito. Más aun, el estándar hace explícita la necesidad de que el docente dé una respuesta adecuada al contexto y ajustada a la necesidad de los estudiantes.

## Cómo se evalúan los estándares

---

El segundo elemento o etapa en la definición de los estándares es decidir qué tipo de tareas de evaluación serán consideradas válidas para recoger evidencia y decidir si se logran o no los estándares. Algunos ejemplos de métodos para recoger evidencia sobre el logro de los estándares son:

- Pruebas escritas o exámenes
- Videos y observación de clases (en la práctica profesional o en el periodo de inducción si se trata de estándares para profesores novicios)
- Reflexión escrita sobre la clase observada o grabada
- Ejemplos de trabajos de los estudiantes a lo largo del tiempo, acompañados de reflexión escrita del docente y del rediseño de estrategias pedagógicas
- Planificaciones comentadas
- Simulaciones o casos de situaciones de enseñanza y aprendizaje acompañadas de preguntas de ensayo o desarrollo
- Evaluación de los escolares a través de entrevistas o cuestionarios
- Evaluación de directores y pares cuando se trata de evaluar el desempeño en el periodo probatorio o de inducción.

Dependiendo del estándar que se trate, existe un rango de opciones diferentes para recoger evidencia acerca de su logro. Así por ejemplo, la profundidad del conocimiento sobre la disciplina y el currículo que el docente debe enseñar, puede ser evaluada a través de pruebas escritas o a través de la planificación de una clase sobre un tópico dado, mientras que la habilidad para promover un ambiente adecuado para el aprendizaje en sala de clases requiere de tareas o situaciones prácticas o de la observación del desempeño en aula ya sea directamente o a través de videos de las mismas. El compromiso con los estudiantes y la enseñanza, en cambio, pueden ser verificados más apropiadamente a través de reportes de los estudiantes sobre el docente, de sus colegas o de quienes supervisan su trabajo en la escuela (Ingvarson, 2009).

La validez de la evaluación dependerá del grado de autenticidad de las tareas que se utilicen para la evaluación del estándar. Una combinación de formas distintas de

evaluación resulta aconsejable, incluyendo portafolios de tareas en que requiera planificar la enseñanza, evaluar el aprendizaje de los estudiantes, analizar sus respuestas, videos de sala de clases, etc. Lo relevante aquí es que la batería de instrumentos a través de los cuales se evalúen los estándares, debiera permitir cubrir o muestrear de un modo válido las distintas dimensiones consideradas (Ingvarson, 2013).

Tareas auténticas para evaluar el logro de los estándares recogerán evidencia proponiendo ejercicios o situaciones que reflejen estos momentos de la práctica pedagógica. Por ejemplo, una tarea apropiada para evaluar a un docente de Matemáticas en primaria podría ser pedirle que utilice su conocimiento sobre los errores frecuentes de los estudiantes para analizar los resultados de una evaluación; luego que establezca metas apropiadas o “próximos pasos”; que diseñe un plan y estrategias específicas; y que proponga un modo para evaluar su efectividad. Como se ve, en una misma tarea es posible recoger evidencia sobre lo que el docente debe saber y sobre lo que debe ser capaz de hacer.

Por lo general, lo que se observa en la experiencia comparada es que la evaluación de habilidades básicas, y de conocimientos tanto pedagógicos como disciplinarios se realiza a través de pruebas de lápiz y papel como por ejemplo las pruebas Praxis I y II aplicadas por el ETS (Educational Testing Service) en varios estados de Estados Unidos, o las pruebas aplicadas en Perú, Colombia y Chile al finalizar la formación inicial o al ingresar a la carrera profesional. En algunos casos, la evaluación de las competencias prácticas de la docencia simplemente no se hace o al menos no es objeto de evaluación externa como en el caso de Chile, Perú y México y, en otros, es abordado por las propias instituciones al evaluar a sus estudiantes en la práctica profesional o se realiza en el contexto del periodo probatorio o de inducción con participación de los directivos y pares del establecimiento (Nueva Zelanda, Reino Unido, Estados Unidos a través de Praxis III, Escocia, Australia, Colombia).

Es importante hacer notar que evaluar a los estudiantes a su egreso basándose en estándares, no es sinónimo de que estas evaluaciones sean necesariamente externas a las instituciones formadoras. En varios países, la graduación sigue siendo responsabilidad de la institución formadora, pero existe sí una institucionalidad que verifica estos procesos de certificación (por ejemplo una agencia de supervisión o de acreditación) y la institución debe ofrecer evidencias convincentes de que sus evaluaciones son suficientemente rigurosas y que efectivamente exigen el cumplimiento de los estándares. Este es el caso de Australia, Escocia, Inglaterra y Nueva Zelanda.

Es relevante mencionar que el tipo de evaluación, el esfuerzo o empeño en que esta sea más o menos estandarizada y el énfasis en procedimientos para controlar su confiabilidad, dependerá de las consecuencias y uso que se quiera dar a los resultados de tal evaluación. Si los estándares y sus evaluaciones solo pretenden tener un uso diagnóstico o formativo al interior de las escuelas, resulta menos relevante conservar la confidencialidad de las pruebas antes de que estas sean administradas o tener una doble codificación de las observaciones de las prácticas para verificar que la aplicación de las rúbricas o pautas para observar el desempeño sea independiente de quién sea

el evaluador. Sin embargo, todos estos procedimientos son más necesarios cuando la evaluación tiene altas consecuencias (por ejemplo, la acreditación del docente para poder ejercer) o, si por razones de estudio o de rendición de cuentas, se quiere comparar entre resultados obtenidos por estudiantes graduados de distintas instituciones de formación.

## Los niveles de logro y los estándares como ‘vara’

Una definición completa de estándares requiere no solo que se describa qué está comprendido en una buena enseñanza o en un buen desempeño profesional. Es necesario establecer además qué tan bien debe desempeñarse el docente o graduado para considerar que alcanza el estándar. Es decir, qué nivel de desempeño en relación a los estándares se considera como aceptable o suficientemente bueno. Si bien un marco de estándares describe qué debieran saber y poder hacer los docentes, esta definición no resulta completa si no se establece cómo se evaluará este saber y saber hacer y si no se establece claramente qué tan bien deben desempeñarse los docentes para considerarlos competentes en el ámbito definido por los estándares.

Para ello se puede definir o describir sólo un nivel de logro, dando origen a dos categorías de desempeño (logra/no logra el estándar), o bien describir niveles crecientes de dominio de la competencia evaluada (por ejemplo, nivel “básico”, “competente” y “avanzado o experto”). La opción adoptada dependerá del uso que se quiera dar a los estándares de desempeño. Si solo se precisa diferenciar a quiénes pueden acceder a una licencia para enseñar de quiénes no, la primera opción puede ser suficiente.

Para evaluar la práctica docente en relación a los estándares y poder decidir si estos han sido alcanzados o no, es necesario, en primer lugar, tener una evaluación bien diseñada y alineada a los estándares. Para poder decidir si los sujetos evaluados alcanzan o no la ‘vara’ establecida, es necesario identificar el puntaje que en esa evaluación, es equivalente a lograr el estándar, es decir, se debe definir el *puntaje de corte* que permita distinguir entre los docentes que logran el nivel exigido y quienes no lo logran. El puntaje de corte es la versión operacional de la descripción del nivel de logro que se considera aceptable, y esta es la versión conceptual del puntaje de corte.

Como se ve, bajo esta conceptualización, no es posible disociar los estándares de su evaluación y de reglas para decidir si han sido alcanzados.

## 2 El contenido de los estándares o perfiles de competencias

En general, el contenido de los estándares o perfiles de competencias y su organización es bastante semejante a pesar de las diferencias entre los países. Los elementos

considerados habitualmente son los mismos para estándares de profesores en ejercicio y para profesores que finalizan su formación inicial. En el cuadro siguiente, se muestran los elementos que están presentes en los estándares para graduados de carreras de pedagogía o para candidatos a registrarse como docentes, para una selección de países o estados.

**CUADRO 1. CONTENIDOS DE LOS ESTÁNDARES PARA GRADUADOS DE CARRERAS DE PEDAGOGÍA O PARA CANDIDATOS A REGISTRARSE COMO DOCENTES EN UN CONJUNTO DE PAÍSES O ESTADOS**

	Au	Qb	Col	Ch	US Intasc	California US	Esc (1)	Esc (2)	Ingl	NZ (1)	NZ (2)
Conocimiento de la disciplina (en términos genéricos)	x	x			x		x	x	x	x	x
Conocimiento de la disciplina (en términos específicos)			x	x		x					
Conocimiento del currículum o estándares nacionales	x	x		x			x	x	x	x	
Conocimiento de los estudiantes y cómo aprenden	x			x	x		x		x	x	x
Conocimiento de los requerimientos de desarrollo de habilidades transversales y actitudinales	x						x	x		x	

	Au	Qb	Col	Ch	US Intasc	California US	Esc (1)	Esc (2)	Ingl	NZ (1)	NZ (2)
<b>Prácticas de enseñanza</b>											
Ajuste de la enseñanza a estudiantes considerando contexto y respetando diversidad	x	x			x	x	x	x	x	x	x
Diseño y planificación de procesos de enseñanza	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Selección de recursos incluyendo TICS	x	x	x	x	x			x			
Involucra a los estudiantes y promueve su aprendizaje	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Saber cómo enseñar la disciplina	x	x	x		x					x	
Altas expectativas y promoción de habilidades cognitivas complejas	x		x		x		x	x	x	x	x
Promoción del desarrollo personal y(o) ciudadano		x	x	x	x				x	x	x
Ambiente adecuado para la enseñanza	x	x		x	x	x	x	x	x		x
Valora y/o incorpora a la familia y la comunidad	x	x	x	x					x	x	

	Au	Qb	Col	Ch	US Intasc	California US	Esc (1)	Esc (2)	Ingl	NZ (1)	NZ (2)
Evaluación de los aprendizajes	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Trabajo efectivo en un contexto de diversidad cultural	x									x	x

### Responsabilidades profesionales

Conocimientos del sistema educativo y sus políticas				x			x	x			
Reflexión sobre y fundamentación de la propia práctica	x	x		x	x	x	x	x	x	x	
Compromiso ético y con el aprendizaje de los estudiantes	x	x		x	x		x	x	x	x	x
Compromiso con el propio desarrollo profesional	x	x			x	x	x	x	x		x
Participación activa en la comunidad educativa y trabajo en equipo	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Contribución y dominio de aspectos administrativos	x		x	x							

**Au:** Australia; **Qb:** Québec, **Col:** Colombia estándares para evaluar el periodo de prueba; **Ch:** Chile, estándares para egresados; **Esc(1):** Escocia, estándares para graduados; **Esc(2):** Escocia, estándares para registro permanente; **Ingl:** Inglaterra; **NZ(1):** Nueva Zelanda estándares para graduados; **NZ(2):** Nueva Zelanda estándares para registro.



## Organización de los estándares

No todos los estándares o marcos de competencias están organizados en *dominios* o áreas del desempeño o de la calidad docente, pero la mayoría de aquellos que ordenan los estándares en categorías lo hacen siguiendo dos modelos. El marco para la Enseñanza de Charlotte Danielson (1996, 2007) que se originó como un marco para observar el desempeño docente, ha sido enormemente influyente en la definición de estándares en varios estados norteamericanos, del mismo modo que lo ha sido en Chile para la definición de la primera versión de los estándares para la formación docente inicial, así como para el Marco de la Buena Enseñanza y el Marco de Buen Desempeño Docente en Perú (2012).

Los cuatro dominios que distingue el marco de Danielson son:

- **Preparación de la enseñanza:** establece la necesidad de que el futuro docente conozca las características de los estudiantes que enseñará, que posea un sólido conocimiento disciplinario y pedagógico, y que sea capaz de planear secuencias o unidades de aprendizaje incluyendo la evaluación de estas.
- **Creación de un ambiente adecuado para la enseñanza:** incluye su habilidad para establecer una cultura de aprendizaje y un clima de respeto entre los estudiantes, establecer rutinas y normas consistentes y organizar el espacio físico.
- **Desarrollo de la Enseñanza:** se refiere a la interacción del profesor con sus estudiantes para promover su aprendizaje, su capacidad para estructurar las actividades de aprendizaje, utilizar el tiempo eficientemente, usar técnicas de preguntas y retroalimentación para involucrar a los estudiantes y estimular su reflexión y pensamiento.
- **Responsabilidades Profesionales:** considera la reflexión profesional y disposición al desarrollo profesional continuo, la participación y comunicación con la comunidad escolar incluyendo a los padres de familia, y el compromiso profesional.

La otra forma más común de organizar los estándares se basa en la investigación de Darling-Hammond y Bransford (2005) que aborda tres preguntas centrales acerca de lo que los profesores principiantes necesitan saber y ser capaces de hacer:

- ¿Qué tipo de conocimiento debe tener un profesor acerca de su asignatura y sobre el proceso de aprendizaje y desarrollo de sus estudiantes para ser efectivo?
- ¿Qué tipo de habilidades o prácticas debe ser capaz de mostrar para proveer oportunidades de aprendizaje efectivas a sus estudiantes y mejorarlas continuamente?

- ¿Qué compromiso profesional debe mostrar para ayudar a todos los estudiantes a progresar y para continuar desarrollándose como profesional y miembro de una profesión?

Esta es la estructura que adoptan, por ejemplo los estándares australianos para todas las etapas de la carrera docente, los estándares para el término del programa de formación en Escocia (*Standard for Initial Teacher Education*, SITE) y los estándares para el registro de los profesores al final de su periodo de prueba (*The Standards for Full Registration*, SFR), para graduados en Nueva Zelanda (conocimiento profesional, prácticas, valores profesionales y relaciones)<sup>9</sup>, mientras que los estándares para evaluar el desempeño de los nuevos profesores después de su periodo de prueba para su registro permanente, solo diferencian dos dominios: Valores profesionales y relaciones, y Conocimiento en la Práctica (que integra los dominios de conocimiento y de práctica profesional). Lo mismo sucede con los estándares para la evaluación de los docentes en su periodo de prueba en Colombia, que diferencian dos áreas: las competencias funcionales (que incluyen conocimiento, planeación, didáctica, evaluación, apoyo a la administración y promoción de una comunidad educativa) y competencias comportamentales (en las cuales se incluyen elementos como el trabajo en equipo, las capacidades comunicativas y la sensibilidad a las necesidades de las personas con las que interactúa).

Tal vez la mayor ventaja de este último modelo –sobre el de Danielson– es explicitar claramente un dominio de conocimientos que es necesario que los docentes nóveles dominen. Esto puede ser de utilidad para derivar evaluaciones que apunten a examinar este aspecto, pudiendo obtener una muestra mayor de ellos que la que sería posible obtener indirectamente a través de la evaluación del desempeño práctico. En Chile, la falta de especificidad del Marco de la Buena Enseñanza en lo que se refiere a conocimientos disciplinarios de los docentes, hizo muy difícil que los profesores aceptaran rendir evaluaciones para verificar su nivel de conocimientos e hizo necesario, posteriormente, elaborar estándares específicos para egresados de la formación inicial indicando el conocimiento disciplinario y el conocimiento sobre la enseñanza de las disciplinas que era necesario que los recién egresados demostraran. En el modelo de Danielson, el conocimiento disciplinar y pedagógico queda subsumido en dominios de práctica (Preparación de la Enseñanza y Conducción de la Enseñanza) y por lo tanto la evidencia sobre el conocimiento del profesor ha de ser recogida solo en el contexto de su práctica, específicamente a través de muestras de sus planificaciones o de la observación de sala de clases, por ejemplo, evaluando el rigor conceptual con que trata esos contenidos. Esto restringe la posibilidad de evaluar el nivel de conocimientos disciplinarios y pedagógicos del docente solo al tópico en que ha definido elaborar el portafolio. Si bien este enfoque puede ser apropiado para la apreciación de la práctica de un docente, puede no serlo para verificar si este presenta o no los conocimientos mínimos sobre su disciplina y sobre la enseñanza de esta al término de su formación.

Por último, algunos estándares simplemente se presentan como una lista sin una organización que distinga dominios o áreas. Tal es el caso de los ocho estándares que deben aprobar los profesores de British Columbia en Canadá (Ministerio de Educación de British Columbia, 2012) o InTasc en Estados Unidos. Actualmente Inglaterra

<sup>9</sup> <http://archive.teacherscouncil.govt.nz/te/itefinal.stm#a1>

tampoco diferencia dominios en sus estándares (como lo hacía en la versión previa de ellos) ni Argentina al definir las capacidades que se espera tengan los profesores al terminar su formación inicial de acuerdo con los Lineamientos Curriculares para la Formación Docente Inicial.

Aun cuando se organicen de distinto modo, los elementos considerados en los estándares tienden a ser bastante semejantes, ya sea porque habitualmente los procesos de elaboración se inician con una revisión de la experiencia internacional –como se señala explícitamente en el documento de estándares docentes en Ecuador, o como se hizo en Chile tanto para el Marco para la Buena Enseñanza como para los estándares para egresados de las carreras de pedagogía–, o porque se espera que los estándares o marcos de competencias apunten precisamente a aspectos nucleares y que por lo mismo resulten libres de contexto (Ingvarson, 2013).

Las variaciones se dan en el nivel de especificidad o elaboración con que se presentan los estándares y en los énfasis de estos. Mientras algunos –la mayoría– se limitan a pocos enunciados con una breve explicación (por ejemplo, en Colombia, Nueva Zelanda, British Columbia), otros optan por presentar largas y específicas elaboraciones e indicadores de su logro (como es el caso de los Estándares Orientadores para Egresados de las Carreras de Pedagogía en Chile). En su comparación de la extensión de los estándares para formación inicial, Sotomayor y Gysling (2011), concluyen que:

“En Canadá varían entre 6 estándares en el estado de Alberta, 8 en British Columbia, 9 en Ontario y 12 en el referencial de competencias de Quebec. En Estados Unidos existe variedad de definiciones, los estándares del InTASC son diez. Todos los casos mencionados corresponden a propuestas sintéticas. Por otro lado, las propuestas detalladas serían las de Inglaterra que define 33 estándares pero que ha migrado a una versión más sintética de 11 estándares; y la reciente propuesta de Nueva York que define 7 estándares, pero que los desarrolla en 36 más específicos”.

Dejar suficiente espacio para la autonomía de las instituciones de educación superior y facilitar el consenso puede ser la preocupación que subyace en los casos en que los estándares se presentan de modo particularmente sucinto o inespecífico (Education International, 2011).

## Estándares genéricos y específicos

Finalmente, los países también han adoptado definiciones diferentes a la hora de decidir si desarrollar o no estándares específicos para profesores de distintas asignaturas, de

distintos ciclos escolares o para distintas etapas del desarrollo profesional. La mayoría ha definido estándares genéricos para los profesores en general, sin llegar a explicitar los requerimientos específicos de conocimiento y de desempeño de los docentes de distintas asignaturas o diferenciando entre novato y experto. El desarrollo de estándares para profesores que están egresando de su formación inicial sería un caso particular de desarrollo de estándares específicos.

Claramente lo que un docente de secundaria necesita saber sobre sus estudiantes (cultura juvenil, adolescencia) es muy distinto de lo que necesita saber un profesor de párvulos, como también son los conocimientos que requiere para enseñar Ciencias a nivel primario o secundario. También es diferente lo que es exigible para un profesor que se inicia en su ejercicio profesional de lo que es para un docente experimentado que aspira a un reconocimiento especial en su carrera, por ejemplo. Para que los estándares sean de utilidad tanto para orientar los esfuerzos de formación como para establecer evaluaciones, es necesario elaborar estándares específicos (Louden, 2000).

Si se analizan los casos en que se han desarrollado estándares específicos para el término de la formación inicial e inicio del ejercicio profesional, se observa que los estándares para quienes se gradúan hacen mayor énfasis en el conocimiento pedagógico y disciplinario, mientras que los estándares para el periodo de iniciación (o para determinar el registro definitivo como profesor) hacen mayor énfasis en la capacidad de poner en práctica a la hora de enseñar. Lo anterior se puede verificar al comparar los dos primeros niveles (*graduate* y *proficient*) en los estándares australianos (anexo 1), y el nivel 1 y 2 de los estándares en desarrollo del Proyecto de Mejora para la Formación Inicial de Profesores de Nivel Secundario en Argentina (anexo 2). También se han desarrollado estándares que especifican el conocimiento disciplinarios y pedagógicos que es necesario que muestren los profesores para la enseñanza de distintas asignaturas, ejemplos de estos se encuentran en el anexo 2 y 5.

Para evitar una proliferación desarticulada de estándares, resulta recomendable, como veremos más adelante, comenzar por la definición de un marco genérico de estándares a partir del cual se desprendan estándares más específicos –por disciplina, por ciclo escolar o por etapa de la carrera docente–, siguiendo las mismas categorías, de modo que para los profesores resulte evidente la relación y coherencia entre ellos.

### 3 ¿Cómo y quiénes han desarrollado los estándares para profesores?

Prácticamente toda la literatura sobre estándares en general recomienda que estos sean desarrollados a través de procesos participativos, que involucren a los grupos interesados. Los estándares para profesores no son una excepción a esta regla general. En el reciente reporte de la OCDE sobre evaluaciones docentes, se señala que:

“Para que los estándares sean relevantes y adoptados por la profesión, es esencial que los profesores asuman un rol de liderazgo al desarrollarlos (...). Los maestros estarán más abiertos a ser evaluados si han sido consultados en el proceso. Por lo mismo, en el desarrollo de cualquier sistema de apreciación del desempeño docente es vital trabajar mano a mano con los sindicatos de profesores y con profesores destacados a lo largo del sistema” (OCDE, 2012, p. 26).

La cita deja abierto el rango desde *liderar* el proceso a ser consultados acerca de los estándares. El creciente uso de los estándares para la regulación de la formación inicial y para el aseguramiento de la calidad de la fuerza laboral docente de los países implica frecuentemente que el protagonismo y liderazgo en el desarrollo de estos reside más en agencias de gobierno central o estatal, que en organizaciones profesionales de docentes. Es así como, en varios países, los estándares para profesores comenzaron siendo iniciativas de asociaciones profesionales de docentes de determinadas asignaturas ( NCTM en Estados Unidos, Consejo Nacional de Profesores de Matemáticas o ASTA, Asociación Australiana de Profesores de Ciencia) y, progresivamente, han derivado en estándares nacionales o estatales establecidos o encomendados por agencias gubernamentales responsables del aseguramiento de la calidad de la formación inicial, o bien de la evaluación del desempeño de los profesores durante su carrera profesional.

Por ejemplo, en Australia, es AISTL (Instituto Australiano para la Docencia y el Liderazgo Escolar), Instituto fundado por el Ministerio de Educación en 2010, el responsable de establecer los estándares para las distintas etapas del desarrollo profesional y para todos los estados y territorios australianos. En Chile, el Ministerio de Educación encomendó a dos centros de investigación universitarios para que organizaran procesos de desarrollo de estándares para egresados de las carreras de Pedagogía que involucraran instituciones de formación inicial<sup>10</sup>. En Colombia, la Subdirección de Referentes y Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación es la que establece las competencias nacionales docentes que han de ser evaluadas al finalizar el periodo de prueba. Del mismo modo, en Argentina, los Lineamientos Curriculares para la Formación Docente Inicial, y las capacidades de los docentes que en ellos se definen, fueron formuladas por el Instituto Nacional de Formación Docente, organismo del Ministerio de Educación especializado en asuntos de formación de los maestros.

Danielson (2011) destaca la experiencia del NBPTS en Estados Unidos (Junta Nacional Norteamericana para los Estándares Profesionales Docentes /*National Board for Professional Teaching Standards*), que ofrece una certificación avanzada a los profesores en varias especialidades docentes, como un caso excepcional en que el

<sup>10</sup> Antecedentes sobre los Estándares Orientadores para Egresados de Carreras de Pedagogía en Chile descargable en <http://www.cpeip.cl/usuarios/cpeip/File/2012%20oppt%20osandra/Mas%20antecedentes%20estandares.pdf> (consultado en marzo de 2012).

liderazgo en la generación de los estándares y en la evaluación de los profesores es ejercida fundamentalmente por profesores con asesoría de expertos en evaluación.

Independientemente de que la elaboración de estándares haya sido liderada o encomendada por instituciones gubernamentales centrales, en la gran mayoría de los casos se reportan procesos más o menos amplios de participación y consulta de profesores e instituciones formadoras.

Cuando los estándares son elaborados por las propias instituciones formadoras y son estas las que se autoevalúan o proveen evidencia de su logro, pueden promover procesos de mejoramiento (Zuzovsky y Libman, 2006). Si el propósito último de los estándares para profesores es elevar el prestigio de la profesión definiendo en qué consiste un desempeño profesional apropiado y estableciendo mecanismos para que tal desempeño sea alcanzado, es de vital importancia que sean los propios maestros quienes respalden los estándares e, idealmente, los sistemas de certificación basados en ellos, dando garantías de calidad docente tanto a los gobiernos como a los empleadores (Ingvarson, en prensa).

Si bien, en la gran mayoría de los casos, los estándares son consultados, es menos frecuente que se encuentren accesibles al público los reportes de los resultados de tales consultas, los aspectos que concitaron más consenso, los que presentaron más observaciones, y las modificaciones que fueron introducidas a raíz de las consultas.

Al respecto, vale la pena mencionar las experiencias de Australia y Nueva Zelanda. Los estándares nacionales australianos han sido objeto de amplias consultas. Fueron inicialmente sometidos a una consulta masiva a través de encuestas en línea en la que participaron 6 000 profesores en combinación con grupos focales<sup>11</sup>. Posteriormente se realizó una consulta a instituciones específicas, durante el año 2010. Participaron en esta, diversas asociaciones de maestros de distintas asignaturas, asociaciones de escuelas independientes, de directores de escuelas, de padres, sindicatos de profesores, entre otros (AISTL, 2010). Esta consulta de los estándares ha sido complementada, durante 2011, por una serie de pilotos en que han participado autoridades de los distintos estados, instituciones de formación inicial y permanente, entre otros, identificando las necesidades para la implementación de los estándares. En el caso de la formación inicial, se destacó la importancia de generar relaciones de colaboración con los docentes mentores para el periodo previo al registro de los profesores<sup>12</sup>. Para estos tres procesos, AISTL ha publicado informes de los resultados de las consultas, los reportes de las asociaciones que entregaron su retroalimentación y las conclusiones obtenidas.

Un proceso similar siguió Nueva Zelanda en que los estándares con que se evalúa a los docentes al finalizar su periodo de prueba fueron consultados a través de encuestas masivas, en el año 2007, y luego sometidos a un programa piloto en 2009. El propósito de este piloto fue:

---

<sup>11</sup> [http://www.teacherstandards.aitsl.edu.au/Static/docs/submissions/Executive\\_Summary\\_-\\_The\\_Standards\\_Validation\\_Report\\_202010.pdf](http://www.teacherstandards.aitsl.edu.au/Static/docs/submissions/Executive_Summary_-_The_Standards_Validation_Report_202010.pdf)

<sup>12</sup> <http://www.teacherstandards.aitsl.edu.au/Pilots>

- evaluar hasta qué punto los criterios proveen un marco válido y útil para guiar el aprendizaje profesional y desarrollo de los docentes
- evaluar hasta qué punto los criterios ofrecen un marco útil para la evaluación de los profesores
- evaluar hasta qué punto los criterios están libres de contexto y son aplicables a diversas situaciones en Nueva Zelanda<sup>13</sup>.

En el caso de Nueva Zelanda, los estándares para graduados fueron desarrollados por el Consejo para la Docencia de Nueva Zelanda (NZTC) en cooperación y con el apoyo de una amplia gama de representantes de la comunidad. El Instituto de Educación de Nueva Zelanda tuvo un papel importante.

Aunque no son estándares específicos para graduados de la formación inicial, el Marco de Buen Desempeño Docente de Perú es resultado de un proceso de diálogo y concertación que a lo largo de más de dos años lideraron el Consejo Nacional de Educación (CNE) y Foro Educativo a través de la Mesa Interinstitucional de Buen Desempeño Docente. Se indica en el documento oficial que participaron activamente ciudadanos, docentes, especialistas, representantes del magisterio, las familias, instituciones académicas y agencias de cooperación técnica (Ministerio de Educación de Perú, 2012). Lo mismo se señala en el documento de los estándares docentes de Ecuador, en que se indica que estos fueron desarrollados consultando a actores del sistema educativo (supervisores, directores, rectores, docentes de aula, padres de familia y estudiantes), académicos, técnicos y especialistas del área educativa (Ministerio de Educación de Ecuador, 2011, p. 8). En Chile, el Marco para la Buena Enseñanza que regula a los profesores en ejercicio, fue construido con participación del Colegio de Profesores, y tanto la primera versión de estándares para la formación inicial como los actuales Estándares Orientadores para egresados de las carreras de pedagogía, fueron elaborados con participación de académicos formadores de diferentes instituciones de formación y luego consultados nacionalmente. Sin embargo, en ninguno de los casos de América Latina y el Caribe examinados se han publicado reportes sobre estas consultas y las modificaciones específicas a que ellas dieron origen.

## 4 Un sistema basado en estándares para asegurar la calidad de la preparación de los profesores que entran al ejercicio profesional.

Si bien los estándares para profesores tienen un rol en el aseguramiento de la calidad y en el desarrollo profesional docente a lo largo de toda su carrera, en esta revisión nos hemos concentrado solo en aquellos que se vinculan más estrechamente o tienen

<sup>13</sup> <http://archive.teacherscouncil.govt.nz/research/dimensions/rthandbook.stm#h3>

un potencial de incidir en la formación inicial. Específicamente nos referimos a los estándares para los graduados de la formación inicial y para su registro permanente como profesor después de un periodo de prueba o inducción.

Es posible distinguir dos tipos de usos de estos estándares: a) aquellos vinculados a las instituciones de formación, y (b) aquellos relacionados con la certificación o habilitación de los individuos (futuros profesores o docentes principiantes).

Para las instituciones de formación de profesores, los estándares, entendidos como definiciones de las competencias que se espera de sus graduados -sin prescribir el modo de alcanzarlas-, constituyen una orientación para organizar el proceso formativo de un modo coherente apuntando al logro de tales competencias. Desde el punto de vista del aseguramiento de la calidad de los procesos de formación inicial docente, los estándares ofrecen un marco para evaluar dichos procesos a la luz de los resultados que se espera lograr.

Desde la perspectiva de los individuos que egresan de la formación docente inicial, los estándares son utilizados para su *certificación* a través de procesos de evaluación que sean externos o desarrollados internamente por las instituciones y supervisados por las agencias acreditadoras o entidades de supervisión de la formación inicial docente.

En varios países del primer mundo, por ejemplo en Australia, China Taipéi, Irlanda, Nueva Zelanda y la mayor parte de los estados en Estados Unidos, así como en países de nuestra región (Colombia), se incluye un hito adicional para la habilitación o registro permanente de los docentes, el que solo tiene lugar después de un periodo de prueba al fin del cual se evalúa al profesor principiante en terreno. Esto favorece una evaluación más comprensiva de sus competencias prácticas. Que un profesor obtenga el registro como docente no implica necesariamente que este sea vitalicio. En varios de los casos estudiados, este registro debe revalidarse periódicamente, por ejemplo, en Australia cada 5 años.

Como señala Ferrer (2009), en el contexto de estándares de aprendizaje, no es lo mismo tener estándares que tener una política o un sistema basado en ellos. Un “sistema” de formación inicial de docentes basada en estándares requiere según Ingvarson (2013) los siguientes componentes:

1. Estándares que describen aquello que los docentes principiantes deben saber y ser capaces de hacer como resultado de su preparación, lo cual provee una orientación para la misma.
2. Programas coherentes de formación profesional en que cada curso aporta de algún modo al desarrollo de los estándares y en que todos los estándares son cubiertos por los programas.
3. La acreditación de los programas de formación de profesores es conducida por una agencia independiente basándose en evidencia confiable y válida de



que los graduados logran los estándares para su certificación y registro como profesores permanentes.

4. La graduación y certificación o registro permanente se basan en la evaluación del logro de los estándares a través de una batería comprensiva de tareas y evaluaciones de desempeño que proveen evidencia válida y confiable del logro de *todos* ellos.

Ninguno de estos cuatro componentes por sí solo tendrá un impacto comparable al de la articulación de todos ellos. Esta articulación en ocasiones se logra más fácilmente porque es la misma institución la que a la vez se hace cargo de la acreditación de instituciones y de la certificación de los futuros profesores, como es el caso en Escocia, por ejemplo (General Teaching Council for Scotland).

A continuación, se presentan con mayor detalle los dos últimos componentes que constituyen los principales usos de los estándares para la formación inicial a nivel de política pública.

## 5 Uso de los Estándares para Acreditación de Programas de Formación

Sistemas robustos de acreditación de la formación inicial de profesores se caracterizan por ser conducidos por agencias independientes que cuentan con amplias atribuciones para definir consecuencias en caso que las instituciones de formación de profesores no logren los niveles de calidad requeridos. En el estudio comparado realizado por Ingvarson, Schwille, Rowley, Tatto, Senk y Peck (en prensa) sobre políticas y regulaciones de la formación inicial de profesores en los países que rindieron la prueba internacional TEDS-M, encontraron que los países de mejores resultados (China –Taipei–, Canadá, y la Federación Rusa) se caracterizaban por mecanismos robustos de aseguramiento de la calidad en todos estos planos. En el caso de los países con sistemas más robustos, la acreditación era conducida por organismos independientes con amplias atribuciones para cerrar las carreras que no lograban los niveles de calidad requeridos.

La investigación sobre el efecto de la acreditación de las carreras de formación inicial de profesores es escasa, se han desarrollado algunos estudios que vinculan acreditación de los programas con los resultados de sus graduados como candidatos a profesores o como profesores en ejercicio. En Estados Unidos, se ha correlacionado la acreditación de las instituciones con la calidad de los profesores egresados, medida a través de las pruebas de certificación que se rinden al final de la carrera docente o durante el ejercicio profesional (Darling-Hammond, 2000; Gitomer, Latham y Ziomek, 1999). Estos estudios han verificado una correlación positiva entre el porcentaje de carreras acreditadas y el desempeño docente a nivel de los estados (Darling-Hammond, 2000). También se ha encontrado que —controlando por las características de ingreso a la carrera— una proporción mayor de estudiantes pasa el examen estatal de certificación

de profesores en el caso de las carreras acreditadas por el National Council for Accreditation of Teacher Education (Gitomer et al., 1999). Es probable que esta relación se deba a que el sistema de acreditación que se analiza en estas investigaciones (NCATE) se especializa en carreras formadoras de profesores y se basa en estándares y criterios de calidad que son específicos para ellas y que la investigación ha identificado como factores relevantes en la preparación de los docentes. No ocurrió lo mismo en el estudio realizado en Chile sobre relación entre estatus de acreditación de las carreras y los resultados de sus egresados en los exámenes externos de término de su formación, ya que se encontró escasa o nula relación entre ambos indicadores (Domínguez et al., 2013). A diferencia de NCATE, la acreditación en Chile presta escasa atención a los resultados de la formación y a las características propias de una formación inicial de docentes de calidad. No sorprende, entonces, la baja relación entre indicadores de acreditación e indicadores de resultados en exámenes de egreso.

La acreditación de las instituciones de formación en el primer mundo crecientemente está desplazando el foco de atención desde los insumos y procesos a los resultados, entendidos éstos como de desempeño y conocimientos que deben demostrar quienes egresan de los programas (Ingvarson et al., 2006; Rothstein et al., 2009; Eurypedia).

Por ejemplo, entre los criterios para la acreditación de los programas de formación, el *National Council for the Accreditation of Teacher Education* (NCATE en Estados Unidos) considera que la institución debe alcanzar un determinado porcentaje mínimo de graduados que aprueban el examen de habilitación estatal, demostrando así que sus egresados logran los estándares requeridos. El estándar específico sobre conocimiento disciplinario establece, para la categoría “aceptable” de acreditación que, al menos el 80% de quienes completan el programa de formación inicial, aprueban los exámenes del Estado, en los casos que estos los exigen para ejercer la profesión.

Por su parte, desde 2008, las instituciones de formación inicial en Nueva Zelanda deben proveer evidencia confiable durante los procesos de acreditación, de que los estudiantes de pedagogía alcanzarán los estándares nacionales para graduados. Análogamente, la Agencia de Formación y Desarrollo para las Escuelas (TDA) en Inglaterra establece, entre los requerimientos oficiales para la acreditación de las instituciones proveedoras, que estas deben asegurar y proveer evidencia que se llevan a cabo procesos rigurosos de calibración de las evaluaciones de los futuros profesores para garantizar la confiabilidad y consistencia de estas evaluaciones con los estándares para otorgar el status de profesor calificado (*Qualified Teacher Status*). Asimismo, se establece que para recibir la acreditación, la institución debe proveer evidencia de que su programa y cada uno de sus cursos aportan al logro de los estándares para alcanzar el status de profesor calificado (o autorizado). Sólo las instituciones acreditadas pueden recibir financiamiento estatal y presentar a sus candidatos para obtener el status de profesor calificado<sup>14</sup>. Lo mismo ocurre en los procesos de acreditación en Escocia y en Australia. En la acreditación en Australia se debe proveer, para cada curso, la relación de este con los estándares para graduados, y para cada una de las evaluaciones de los estudiantes, se debe indicar qué estándares se están evaluando. En Queensland,

<sup>14</sup> <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120203163341/http://www.tda.gov.uk/training-provider/itt/accreditation/secretary-of-state-criteria.aspx>

en particular, la entidad estatal que certifica a los profesores (*Queensland College of Teachers*), ha organizado actividades de “moderación” de las evaluaciones de los distintos programas de formación al interior del Estado, para asegurar que el nivel de exigencia con que se evalúa a los estudiantes es semejante<sup>15</sup>.

En todos los casos mencionados, se observa una articulación y coordinación entre el aseguramiento de la calidad de procesos formativos y sus resultados. Los estándares de graduados en estos casos, ofrecen un marco relevante para la acreditación y para la coherencia del sistema.

En Latinoamérica, esta articulación entre acreditación y estándares o competencias que se espera alcancen los graduados de las instituciones de formación inicial es, en general, más incipiente en los casos para los cuales hubo información disponible. En Perú, por ejemplo, la acreditación de las instituciones formadoras es bastante reciente y, si bien los criterios de evaluación incluyen una dimensión de ‘resultados’, estos se refieren a la capacidad de la institución para hacer un seguimiento de sus egresados a fin de ‘tener información sobre su experiencia laboral, actualización y servicio de empleo’ (CONEACES, 2008). Probablemente, no hay aún alusión a logro de estándares debido a que estos tienen una data posterior a la publicación de los criterios de acreditación. Si bien la acreditación de las carreras de pedagogía es obligatoria en Chile, sucede lo mismo, los criterios de acreditación solo exigen que haya un perfil de egreso y que los procesos formativos sean coherentes con este, pero no hay una ligazón con el logro de los estándares establecidos en el Marco para la Buena Enseñanza ni con los actuales Estándares para Egresados de las Carreras de Pedagogía (Domínguez y Meckes, 2011). Tampoco se verifica una relación entre la calificación otorgada por la acreditación y los resultados de los egresados de las carreras en los exámenes nacionales de egreso (Domínguez et al., 2012).

## 6 Usos para la Certificación de los Futuros Profesores.

Respecto del uso de los estándares para certificación de los profesores en el periodo de finalización de sus estudios e inicio de su carrera profesional, es necesario distinguir dos hitos en que en los diferentes países se evalúa a los docentes:

- (i) la graduación o ingreso provisional a la profesión;
- (ii) la evaluación de su periodo probatorio, conducente a la admisión o registro más permanente del docente como profesor.

Lo anterior depende de los requisitos que los distintos países establecen para la habilitación e ingreso de los profesores al ejercicio de la profesión. En ambos momentos,

---

<sup>15</sup> Fuente: exposición de Dra. Kerry McCluskey en seminario internacional ‘Proyecto Trilateral Andino para el Fortalecimiento Institucional de la Educación Superior, Santiago de Chile, 6 al 9 de mayo de 2013.

la evaluación que fundamenta las decisiones que se toman respecto de los sujetos, puede o no estar referida a estándares.

Al respecto, el estudio internacional TEDS-M<sup>16</sup>, propuso tres categorías de menor a mayor robustez de las políticas de aseguramiento de la calidad de la fuerza laboral docente, y en lo que se refiere a la regulación del ingreso a la profesión, distinguió entre: (a) los países participantes en el estudio y que mostraban una débil regulación de ingreso a la profesión, en los cuales la sola titulación por parte de las instituciones formadoras es suficiente para otorgar acceso al ejercicio de la profesión (Botswana, Chile, España para el ingreso a la educación privada, Federación Rusa, Georgia, Noruega, Malasia, Polonia, Singapur, Tailandia); (b) países en que se deben rendir evaluaciones externas para obtener la habilitación y/o acceder a una plaza de trabajo (Ontario-Canadá; Omán, Filipinas y España para las escuelas públicas); y (c) países en que es necesario además aprobar un periodo probatorio, como es el caso de Alemania, China Taipéi y Estados Unidos para obtener un registro permanente (Tatto et al, 2012, p. 49). En este último grupo, también es posible ubicar a países que no participaron en TEDS-M como Australia, Escocia<sup>17</sup>, Francia, Nueva Zelanda y Holanda, que también evalúan a sus profesores en su período de prueba, evaluación que en estos casos se basa en estándares o referentes explícitos (OCDE, 2012).

Las consecuencias asociadas a reprobar estas evaluaciones típicamente incluyen una extensión del periodo de prueba en un comienzo, más evaluación de desempeño y derivación obligatoria a instancias de formación, pudiendo traducirse finalmente en la suspensión del empleo del profesor, como es el caso en Australia, Canadá, Irlanda del Norte y Suiza (OCDE, 2012 p. 66).

En Escocia, los estándares para el registro provisorio se denominan Estándares para la Formación Inicial (SITE, *Standards for Initial Teacher Training*, ver en anexo 3) y se diferencian de los estándares para el registro 'completo' (SFR, *Standards for Full Registration*).

En Nueva Zelanda, se diferencian los estándares para la graduación de los estándares para el registro oficial como maestro (Criterios para el Registro de Profesores o *Registered Teacher Criteria*). Australia también propone estándares específicos para la graduación de los estudios de formación inicial y describe estándares que deben ser cumplidos para el registro como profesor luego de un periodo de prueba (*Proficient Standards*).

En cambio, desde 2013 en adelante, Inglaterra ha dejado de diferenciar un grupo de estándares que aplica a profesores para el registro como profesores calificados, de otro que aplica a profesores en ejercicio, para llegar a un modelo simplificado de 8 estándares además de lineamientos de conducta que deben ser aplicados en diferente nivel de exigencia en las distintas etapas, de acuerdo al juicio de quien evalúa y según lo que "razonablemente" se debe esperar en cada fase, otorgando más espacio al criterio de los directivos de las escuelas (Departamento de Educación, 2012).

<sup>16</sup> *Teacher Education and Development Study in Mathematics; Estudio internacional sobre Formación y Desarrollo de Profesores en Matemáticas.*

<sup>17</sup> *La información sobre el uso de estándares específicos para el periodo probatorio en Escocia no proviene de la recopilación de la OCDE 2012, sino de los sitios web de su respectiva agencia, el General Teaching Standards for Scotland.*

Subyace a esta política de certificación provisoria la idea de que el maestro que recién sale de la universidad aun no puede demostrar cabalmente, y probablemente no ha adquirido aun, todas sus competencias como profesor. Se entiende que estas capacidades solo podrán ser desarrolladas y expresadas luego de un periodo mayor de práctica profesional al que habitualmente tiene acceso durante su formación inicial.

En resumen, la experiencia internacional muestra que los países con fuertes políticas de aseguramiento de la calidad de los profesores que ingresan al sistema, introducen regulaciones para el término de su formación o graduación y/o su registro después de un periodo de prueba<sup>18</sup>. Sin embargo, no siempre estas exigencias y evaluaciones están referidas a estándares explícitos.

Cuando las evaluaciones y decisiones se basan en estándares, es posible distinguir dos modelos: uno, en que la referencia es un conjunto de estándares genéricos aplicables a profesores en diferentes estadios de su carrera (como Inglaterra, según su simplificación reciente de sus estándares); y, otro, en el que se distinguen estándares diferenciados que deben ser cumplidos para graduarse y/o para ingresar a la carrera profesional o registrarse oficialmente como profesor (como en Escocia, Australia y Nueva Zelanda). En cualquier caso, es posible argumentar que un cuerpo de estándares como referente para estas decisiones ofrece un marco organizado de las competencias en las cuales es relevante mejorar a lo largo de la carrera, y también da sustento al diseño de la carrera profesional docente de un país.

En los países de la región, la experiencia de uso de estándares para tomar decisiones sobre la titulación e ingreso a la profesión es variada, siendo posible diferenciar tres situaciones:

1. La titulación de las instituciones de educación superior es habilitante. Esto se da incluso en países que han establecido estándares o perfiles de competencias para la finalización de la formación inicial, pero en que estos no se utilizan para tomar decisiones sobre el ingreso a la profesión, como es el caso de Chile y Brasil donde las pruebas de egreso (INICIA y ENADE respectivamente) son voluntarias.
2. Existen evaluaciones formales y externas que deciden sobre la graduación o el ingreso a la profesión, pero estas no se basan en estándares explícitos o perfiles de competencias. Por ejemplo, en México, los exámenes que desde hace poco se deben dar para obtener una plaza, o las pruebas para el ingreso a la carrera pública magisterial que ha administrado Perú, no están referidas a estándares docentes (aunque en ambos casos, con distintos grados de formalización, estos existen). Lo mismo sucede en el hito del registro provisional en Colombia, en que el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) administra pruebas que deben ser aprobadas, pero que no hacen referencia explícita a estándares o perfiles de competencias.

---

<sup>18</sup> Aquellos que muestran buenos resultados en sus estudiantes sin incluir regulaciones en estos puntos, como es el caso de Singapur y Malasia, regulan más fuertemente el acceso a las carreras de pedagogía y muestran robustos sistemas de acreditación.

3. Existen evaluaciones formales que deciden sobre la graduación o el ingreso a la profesión, y estas sí se basan en estándares explícitos o perfiles de competencias nacionales. El único caso identificado para la región es Colombia, específicamente para la evaluación del periodo probatorio (Ver en anexo 6 la definición de las competencias que han de ser evaluadas en dicho periodo de inducción).

Las tres situaciones anteriores reflejan distinto nivel de regulación del ingreso a la profesión y de uso de estándares en ella.

El siguiente cuadro muestra la situación de algunos de los países de la Región para los cuales fue posible acceder a información:

CUADRO 2. USO DE ESTÁNDARES EN LAS DECISIONES DE INGRESO A LA PROFESIÓN DOCENTE EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN		
	Regulación de la Graduación o registro provisional	Regulación del Ingreso a la Profesión
Existen requisitos basados en estándares explícitos y estos se evalúan.		Colombia
Existen requisitos y evaluaciones, pero estos no están referidos a estándares o perfiles de competencias explícitos.	Colombia, El Salvador	México Perú
La titulación entregada por las instituciones formadoras es habilitante, existan o no estándares de egreso definidos.		Chile Brasil

Fuente: elaboración propia a partir de información de cada país analizada.

## Estándares explícitos y de facto

Es interesante hacer notar que en ausencia o en presencia de definiciones poco explícitas y consensuadas sobre qué constituye una práctica docente de calidad o un egresado de formación docente inicial que alcance los requerimientos del sistema educacional, hay definiciones implícitas que operan de facto como estándares. Por ejemplo, en ausencia de una definición oficial de estándares sobre la docencia, en México, el aprovechamiento y aprendizaje de los alumnos, medido a través de la prueba nacional ENLACE, se ha transformado en la definición de calidad docente, ya que este indicador constituye el principal referente para

evaluar y otorgar incentivos a los profesores en ejercicio. Lo mismo sucede con los exámenes de oposición para postular a las plazas disponibles. En este caso son las tablas de especificaciones o los contenidos evaluados por los exámenes (capacidades intelectuales, contenidos de los programas de estudio incluyendo los estándares de aprendizaje escolares, y conocimientos didácticos) los que se transforman en los estándares implícitos para el ingreso a la profesión (Barrera y Myers, 2011). En Chile, por otra parte, se han aprobado estándares para la formación inicial de profesores que refieren a conocimientos y prácticas docentes, sin embargo, el examen nacional de egreso solo contempla la evaluación de conocimientos disciplinarios y pedagógicos a través de una prueba de papel y lápiz. De transformarse en obligatoria esta misma evaluación para ser requisito del ingreso a la carrera docente, serán solo los conocimientos de los futuros profesores –y no los demás componentes explícitos en el documento- los estándares de facto para poder ser contratados en el sistema escolar.

## 7 Las Tensiones identificadas y los Desafíos de la Implementación

En esta sección, expondremos en primer lugar las tensiones y diferentes visiones sobre la introducción de estándares para regular la formación inicial o el ingreso a la profesión docente y las dificultades para el desarrollo e implementación de un sistema de formación inicial basado en estándares.

### Las connotaciones del término ‘estándar’

Es común que en países de la región el solo término estándar despierte rechazo, ya que sugiere estandarización e intentos de control u homogeneización de la profesión y su práctica. Específicamente, en el campo de la formación inicial, se teme que su introducción reduzca la autonomía de las instituciones formadoras con el consecuente empobrecimiento de la diversidad. La etimología del término y las connotaciones del mismo probablemente hayan contribuido a que además se asocie a los estándares con subordinación del campo educacional a intereses privados y de desarrollo económico o a la asimilación de lo educativo a la lógica de la producción industrial (Casassus, 2010).

Barrera y Myers (2011), llaman la atención sobre las connotaciones del término y sus repercusiones para su aceptación en el campo. Según los autores, y como hemos señalado anteriormente, el término se deriva de “estandarte”, sin embargo es fuertemente asociado a la definición industrial de características mínimas de calidad tanto del resultado o del producto como del proceso, que deben ser garantizadas:

*“La concepción de estándares relacionada con la uniformidad, la intercambiabilidad y el control (por certificación del producto y también del proceso) choca claramente con la visión de la educación como un proceso complejo, contextualizado y variado que no se puede reducir, simplificar y universalizar. Esto es parte de una crítica más general que cuestiona la aplicación de un marco industrial y estrictamente económico a los sistemas educativos, ya que implica la deshumanización del proceso educativo al considerar a la escuela como empresa, a la enseñanza como proceso de producción, al maestro como la maquinaria que transforma la materia prima, y a los alumnos como insumo y producto de todo el proceso, productos que además son intercambiables” (p.10).*

Lo mismo observó el estudio comparado sobre competencias docentes en relación con el término “competencias” en los dos países de Latinoamérica que fueron objeto de estudios de caso (Brasil y Chile). De acuerdo al reporte, en Chile se observó una resistencia al término “competencia docente” el cual se asocia a una ideología orientada por el mercado. A pesar de que la definición del término incluye valores y actitudes, se la tiende a significar en su acepción más restringida de conductas discretas y habilidades observables. A pesar de contar con definiciones nacionales de aquello que los profesores graduados o en ejercicio profesional deben *saber y ser capaces de hacer* (manifiestas en las Directrices Curriculares en Brasil y en el Marco para la Buena Enseñanza en Chile), los entrevistados en este estudio rechazaban considerarlos como un marco de competencias (Internacional de la Educación y Oxfam Novib, 2011).

Por otro lado, la cercanía fonética de los términos “estándar” y “evaluación estandarizada” ha contribuido a la confusión y rechazo del término. Evaluación estandarizada es toda evaluación cuyas condiciones de aplicación (tiempos, instrucciones, etc.) e instrumentos se mantienen estables para los distintos sujetos y grupos evaluados para poder establecer comparaciones confiables. También se utiliza cuando a partir de la evaluación se toman decisiones de altas consecuencias para sujetos o instituciones. La crítica a las pruebas estandarizadas, y en particular a las de lápiz y papel, se ha hecho entonces extensiva a los estándares, a pesar de que la evaluación de docentes basada en estándares puede o no realizarse a través de un método estandarizado. Por ejemplo, la evaluación que hace un director del desempeño de sus profesores puede estar referida a estándares docentes, y no necesariamente seguir un procedimiento uniforme o estandarizado, ni menos realizarse a través de tests.

Si bien parte del rechazo puede atribuirse a confusiones semánticas, dada la estrecha relación entre estándares y evaluación, es necesario llamar la atención sobre la necesidad de cuidar la validez de los métodos de evaluación, y la cobertura de todos los estándares, para evitar así las tan documentadas consecuencias no deseadas de estrechamiento del currículo implementado cuando las evaluaciones con altas consecuencias se focalizan en un conjunto restringido de habilidades o de áreas, muchas veces debido a los costos



y complejidad de instalar sistemas de evaluación más comprensivos. En el caso de la formación inicial de profesores, el riesgo de evaluaciones con altas consecuencias que no cubran cabalmente los estándares – y que se focalicen por ejemplo, solo en los conocimientos declarativos- podría ser inducir a las instituciones formadoras a dejar de prestar atención a su preparación práctica, aspecto de la formación que ha probado ser crucial en la predicción de su posterior desempeño (Boyd et al., 2009, Brouwer y Korthagen, 2005; Darling Hammond, 2006).

## El derecho a una educación de calidad de los escolares versus el derecho de nuevos grupos sociales a acceder al mundo de las profesiones

En los países de la región, la introducción de estándares y la exigencia de su logro por parte de quienes han completado su formación inicial colisionan con la creciente demanda por educación terciaria por parte de nuevas generaciones que acceden a ella y en varios casos también con los intereses, las fuerzas del mercado y expansión de la provisión privada.

La expansión de la educación secundaria ha motivado una mayor presión de nuevos grupos sociales por acceder a educación superior, presión que tiende a ser mayor precisamente en las carreras de pedagogía, que han sido tradicionalmente avenidas de movilidad social<sup>19</sup>. Los serios desafíos de calidad y equidad que enfrenta la educación secundaria de la región se traducen en la práctica en que los niveles de aprendizaje alcanzados por quienes aspiran a formarse como profesores distan mucho de los que se requieren para aprovechar adecuadamente la formación o para garantizar que logren alcanzar los estándares de egreso luego de ella. De este modo, velar por el logro de estándares al término de la formación inicial entra en conflicto con la aspiración que tienen estos grupos sociales de acceder al mundo de las profesiones.

Por otra parte, la instalación de una evaluación de carácter habilitante que exija el cumplimiento de estándares, también amenaza los intereses de las instituciones de formación inicial, especialmente en países como Brasil o Chile en que el sector privado tiene un peso importante y ha crecido ampliando su oferta para satisfacer la creciente demanda<sup>20</sup>.

La formulación de estándares de egreso y de un sistema de evaluación referido a ellos, representa un compromiso con la calidad de los profesionales que educarán a las futuras generaciones, privilegiando el derecho de los escolares de acceder a profesores bien preparados, por sobre las presiones de mercado o la demanda social por el acceso a la educación superior a través de las pedagogías. Introducir estándares de ingreso y/o regular la calidad de la formación inicial a través de una acreditación rigurosa o de

<sup>19</sup> Esta preferencia de la docencia como ruta de acceso privilegiado al mundo profesional no es nueva, se observó por ejemplo en Inglaterra hacia el final del siglo XX, y ha sido explicada desde el punto de vista sociológico (el profesor ha sido el modelo profesional con el que hay mayor probabilidad de haber tenido un contacto cercano).

<sup>20</sup> En Brasil, el 68% de la matrícula de las pedagogías se encuentra en instituciones privadas (Unesco, 2012) y en Chile la expansión explosiva de carreras de formación de educadores desde 2002 en adelante se debe fundamentalmente al crecimiento de la oferta privada que, entre 2002 y 2011, multiplicó por seis su matrícula, mientras que la matrícula solo se duplicó en las instituciones estatales o tradicionales (Cox et al., 2011).

mecanismos de supervisión, es imprescindible para evitar que el costo de garantizar profesores bien formados para las nuevas generaciones sea pagado por los estudiantes de estas carreras tardíamente, es decir, al momento de titularse o al intentar ingresar al ejercicio profesional.

## ¿Regulación del currículum de la formación inicial o de sus resultados?

Al comparar la experiencia de los distintos países de la región, se advierten dos enfoques en la regulación de la formación de profesores. Algunos países han desarrollado orientaciones curriculares comunes como es el caso en Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala y Perú, o directamente un currículum nacional de formación de profesores, como en México. Estas orientaciones curriculares suelen ser bastante específicas, por ejemplo, los lineamientos curriculares en Argentina establecen el peso relativo que ha de tener la Formación General (entre 25% y 35%), Específica (entre 50% y 60%) y la Práctica Profesional (25% a 15%).

A través de la facultad de aprobar los currículos de las instituciones formadoras (Unesco, 2012), en estos países el foco de la regulación está puesto en el currículum intencionado<sup>21</sup>. La apuesta subyacente es que el alineamiento de los currículos de las instituciones a las orientaciones o lineamientos definidos, incrementará las probabilidades de obtener buenos resultados.

Una orientación alternativa -o complementaria- es focalizar la regulación en los resultados estableciendo perfiles de competencias o estándares de egreso y verificando a través de evaluaciones que quienes finalizan la formación inicial o ingresan a la profesión docente los logren. El foco en resultados permite dar lugar a una variedad de propuestas curriculares por parte de las instituciones, y por ende mayor autonomía de ellas, siempre que sus egresados demuestren estar bien preparados de acuerdo a un perfil de competencias o estándares bien definidos. Este foco en resultados es más incipiente en la región. En el Caribe anglófono se ha desarrollado, en 2011, un marco articulado de estándares para las distintas etapas y niveles de la carrera profesional incluyendo el ingreso a la profesión, y solo recientemente se cuenta en Chile con estándares específicos para egresados de las carreras de pedagogía y con un examen referido a ellos (2011). En este último caso, el dilema entre prescribir el currículum y establecer requerimientos de resultados (estándares para los egresados) se resolvió a favor de estos últimos. A pesar de que las autoridades de la coalición de gobierno previa al 2010 habían encomendado, junto con los estándares, la elaboración de orientaciones curriculares, estas últimas nunca fueron publicadas por las nuevas autoridades, ideológicamente más reticentes a políticas de regulación estatal, especialmente si estas se dirigen al control de los procesos.

En ninguno de estos casos de incipiente desarrollo, los estándares descritos son aun la base de evaluaciones obligatorias y habilitantes. Por el contrario, los países en que los docentes deben rendir obligatoriamente evaluaciones para poder acceder a plazas

<sup>21</sup> Esto no excluye que los países mencionados desarrollen además estándares para los estudiantes de pedagogía, como es el caso de Argentina que contempla la elaboración de estándares en su plan de desarrollo.

provisoras o permanentes (como en México, Perú, Colombia y El Salvador), son los temarios de estas pruebas las que operan como estándares de facto<sup>22</sup>. El temario de un examen, sin duda, tiene un carácter menos orientador y emblemático que un cuerpo de estándares bien definidos y acordados por la profesión.

En el primer mundo, probablemente el caso más expresivo de este giro desde la regulación a través del currículum de formación a un foco en los resultados es Inglaterra que, en el año 2002 (Sotomayor y Gysling, 2011), abandonó la idea de un currículum único, sustituyéndolo por la definición de estándares para otorgar el estatus de profesor calificado (QTS).

## 8 Los Desafíos del Desarrollo e Implementación de Estándares en relación a Formación Inicial Docente

En la primera parte de este documento se delineó un modelo articulado ideal basado en estándares para graduados y para el ingreso a la carrera docente, capaz de asegurar la calidad de la formación de quienes ejercerán como profesores. Este modelo o sistema, requiere de cuatro componentes (Ingvarson, 2013): (i) los estándares mismos que deben ser elaborados; (ii) su uso para orientar los programas de formación inicial de profesores; (iii) su uso en la acreditación de las instituciones de formación; y (iv) su uso para tomar decisiones sobre la graduación e incorporación de los profesores noveles en el sistema.

Cada uno de estos componentes, implica desafíos de implementación.

### Los desafíos de elaboración

En primer término, la **elaboración de los estándares** para los graduados de la formación inicial y para su registro permanente como profesor después de un periodo de prueba o inducción, requiere articularse armónicamente o desarrollarse a partir de los estándares para profesores en ejercicio, si es que los hay, de modo que los docentes puedan visualizar la progresión en su desarrollo profesional. Es aconsejable que, antes de desarrollar estándares específicos para las distintas etapas de la carrera profesional o para los profesores que ejercerán en distintas disciplinas, se cuente con un marco genérico de estándares de contenido docentes del cual se desprendan los estándares para etapas (registro provisional, registro definitivo, profesor experimentado y líder por ejemplo) o asignaturas específicas.

Todos los usos mencionados tienen un alto potencial de incrementar el prestigio de la profesión y mejorar la calidad de la formación. Sin embargo, para que los estándares y su

<sup>22</sup> En el caso de Colombia sin embargo, la evaluación del periodo de prueba, que debe ser aprobada para obtener una plaza permanente, sí cuenta con un marco de competencias bien definidas como referente de la evaluación. No sucede lo mismo con el examen administrado por el ICFES al finalizar la educación superior, en que el referente explícito es el temario de la prueba.

evaluación cumplan un propósito formativo, es necesario asegurar que las descripciones o elaboraciones de los estándares sean claras y precisas para comunicar qué se espera que sepan y sean capaces de hacer los docentes que finalizan su formación inicial o que han completado su periodo probatorio.

La elaboración de los estándares no solo conlleva desafíos técnicos sino políticos; de participación y generación de acuerdos, especialmente si es claro que ellos serán utilizados en evaluaciones con altas consecuencias. El involucramiento de las asociaciones de maestros, de las instituciones y académicos formadores, y grupos de interés tales como asociaciones de directores de escuela o distritos y sus supervisores, resulta crucial y caracteriza la mayor parte de los procesos de elaboración de estándares en la experiencia comparada tanto en el primer mundo como en los países de la región que han avanzado en el desarrollo de estos.

## El desafío de usar los estándares para orientar procesos formativos

---

La existencia de estándares suficientemente explícitos no necesariamente implica que ellos sean utilizados para **orientar los procesos formativos**. A diferencia de los lineamientos u orientaciones curriculares en algunos países (Argentina, Brasil) o de los estándares académicos que se están proponiendo en otros (Caribe Anglófono), los estándares para la certificación de los profesores no explicitan el proceso formativo a través del cual ellos se logran. Los estándares establecen las competencias disciplinarias y pedagógicas que deben demostrar poseer los egresados al término de su formación para lograr aprendizajes de calidad. Sin embargo, no establecen cuáles son las oportunidades de aprendizaje capaces de desarrollar tales competencias en los estudiantes de pedagogía. Se configura así el desafío de relacionar resultado y proceso. Esto requiere procesos adicionales deliberados de análisis y cambio de las propias mallas curriculares y de cada uno de sus cursos por parte de las instituciones formadoras, lo cual requiere invertir tiempo y recursos adicionales que es necesario prever si se espera este efecto transformador de los estándares. Un ejemplo de un programa ideado específicamente para apoyar procesos de transformación en las instituciones de formación de profesores, ha sido llamar a concurso para convenios de desempeño en Chile, en que el Gobierno asigna fondos contra un proyecto de desarrollo con indicadores y resultados comprometidos.

## Exigencias técnicas para evaluar el logro de los estándares

---

Contar con evaluaciones válidas y rigurosas del logro de los estándares es otro desafío considerable, especialmente si sus resultados serán utilizados para tomar decisiones sobre la graduación o sobre el ingreso a la profesión. Los estándares contemplan un rango de competencias que no se restringen solo al conocimiento disciplinario y pedagógico de los profesores noveles, sin embargo y probablemente por la complejidad que implica utilizar otros procedimientos (tales como portafolios, observación de clases,

etc.), los tipos de evaluaciones observadas se limitan a obtener evidencia solo sobre estos aspectos (por ejemplo, las pruebas INICIA en Chile miden conocimientos disciplinarios y pedagógicos, los exámenes de oposición en México también evalúan conocimientos, las pruebas de ingreso a la carrera magisterial en Perú, o las pruebas administradas por ICFES para acceder al registro provisional en Colombia). Si bien estas pruebas son sin duda un medio para verificar una de las dimensiones claves de competencias docentes que está presente en todos los estándares, como el conocimiento, no permiten evaluar su práctica efectiva.

El único caso identificado en la Región en que se incluye una evaluación de desempeño práctico es en Colombia, para aprobar el periodo probatorio. Sin embargo, esta evaluación es realizada por el director de la escuela y no encontramos evidencias de que se apliquen procedimientos para verificar la confiabilidad con que se utilizan los criterios, como podría ser, por ejemplo, recurrir a diversos jueces y estimar el grado de coincidencia de sus evaluaciones. Esto es relevante porque, a pesar de que la evaluación de desempeño basada en la observación que pueda hacer un directivo o mentor del profesor novicio resulta más válida para evaluar el dominio de su práctica, puede caer en descrédito y transformarse en un mero formalismo si es que no se cuida igualmente la confiabilidad de la evaluación.

En conclusión, es necesario señalar que la evaluación de los docentes al término de su formación debe combinar suficiente y rigurosa evidencia sobre su conocimiento, y también sobre sus capacidades prácticas.

## **El uso de los estándares para la acreditación**

---

El uso de los estándares para graduación y de evidencia respecto de su logro en los procesos de acreditación es crítico si es que se espera que los estándares tengan un impacto en la formación. Si un sistema solo instala procesos rigurosos de certificación de quienes egresan de la formación inicial o que postulan a registrarse como profesores, sin evaluar las instituciones formadoras en relación con ellos, se corre el riesgo de hacer sufrir a los sujetos las consecuencias de procesos formativos deficitarios que no son sometidos a regulaciones de calidad coherentes. En ninguno de los países de la región examinados se encontró evidencias de que se concibieran los resultados de las instituciones formadoras como el logro de estándares o de perfiles de competencias y que se exigiera que estas mostraran pruebas de que exigían que sus egresados los logaran. Habitualmente, reunir y verificar evidencia sobre los procesos formativos y evaluaciones de aprendizaje es más costoso que verificar condiciones básicas de operación tales como instalaciones, bibliotecas o antecedentes de los académicos. Por este motivo, no basta con que el alineamiento de los cursos de la malla a los estándares o el cumplimiento de ellos por parte de los estudiantes pasen a formar parte de los criterios que verifican los procesos de acreditación. Es necesario establecer procedimientos e instalar capacidades para que los pares evaluadores puedan recoger información sobre estos aspectos.

## 9 Criterios y Orientaciones para Políticas en relación con los Estándares de Formación Docente Inicial

A partir de la revisión expuesta, se proponen a continuación algunos criterios y orientaciones de política referidos a la elaboración y uso de estándares de formación docente inicial que pudieran ser de utilidad para los países que evalúan su incorporación.

### 9.1. Establecer estándares debiera ser parte de una política integral y coherente de aseguramiento de la calidad de la formación de los profesores que ejercen en el sistema.

La elaboración y uso de estándares para egresados de la formación docente inicial no debiera ser una estrategia aislada. Los estándares para los graduados de la formación docente inicial o para el ingreso a la profesión docente de un país debieran formar parte y ser coherentes con una estrategia más global de aseguramiento de la calidad de la formación de los profesores que enseñan en el sistema, incluyendo medidas para hacer de la docencia una profesión atractiva, para seleccionar a quienes se formarán como profesores, para velar por la calidad de los procesos formativos, y luego, para retener a los buenos maestros en el sistema. Focalizar todo el esfuerzo y atención solo en el egreso de la formación o en el ingreso al ejercicio profesional podría resultar infructuoso e ineficiente. Es claro que la sola instalación de estándares y evaluaciones a modo de filtro para el ingreso a la profesión no garantiza la buena preparación de los profesores noveles, la cual dependerá del mejoramiento de la calidad de la oferta formativa y de políticas consistentes que hagan la carrera más atractiva para postulantes con elevado potencial.

Por ejemplo, si no se hace de la profesión docente una carrera atractiva estimulando a que cada vez mejores candidatos postulen a formarse como profesores, no será factible exigir estándares absolutos y desafiantes al egreso debido al riesgo de déficit de profesores para el sistema. Tampoco resultaría eficiente establecer estos estándares y presenciar una deserción importante de los profesores mejor formados a los pocos años de comenzado su ejercicio profesional.

### 9.2. Usar los estándares para profesores novicios como el eje articulador tanto de medidas de regulación (acreditación y habilitación profesional) como para orientar y apoyar la formación docente inicial.

La definición explícita de lo que se espera de los profesores al concluir su formación y antes de integrarse a la profesión, permite guiar las medidas y políticas de regulación de la formación. Los estándares aportan un claro criterio de calidad para la evaluación de las instituciones en los procesos de *acreditación* (¿Conducen sus procesos formativos al logro de los estándares? ¿Existe suficiente evidencia de que la institución exige el

logro de ellos para graduar a sus estudiantes?) y proveen definiciones sobre las cuales es posible organizar las evaluaciones que definen la idoneidad de los candidatos para incorporarse a la profesión. Sin embargo, es importante hacer notar que los estándares no solo aportan criterios para los mecanismos de regulación externa de las instituciones formadoras, la experiencia comparada muestra que estos aportan un parámetro que permite a las propias instituciones orientar sus procesos de formación y de evaluación de sus estudiantes. En este sentido, los estándares resultan de utilidad tanto para la regulación de la formación docente inicial como para orientar políticas de apoyo y de desarrollo de los procesos formativos encaminándolos a desarrollar las competencias requeridas en sus estudiantes.

### **9.3. Propender a una evaluación comprensiva de los estándares incluyendo tanto el conocimiento como la práctica inicial de la docencia.**

La mayor parte de los estándares define conocimientos y también prácticas que se esperan de los profesores noveles. Los sistemas más completos de aseguramiento de la calidad de la formación de los futuros profesores procuran evaluar ambas dimensiones, siendo frecuentemente mayor el énfasis en la evaluación externa de conocimientos al término de la formación y mayor el acento en la evaluación de la práctica durante el periodo de prueba inicial o inducción. Un modelo complementario es la evaluación de la práctica de los futuros docentes por parte de las propias instituciones formadoras, basándose en los criterios establecidos en los estándares y dando cuenta del rigor de sus evaluaciones.

El criterio orientador general aquí es que las evaluaciones o la secuencia de ellas que sean la base de las decisiones sobre la incorporación a la profesión, debieran ser comprensivas y dar cuenta tanto de los conocimientos requeridos, como de la capacidad de los profesores para 'ponerlos en acto'. Una combinación de instrumentos que incorpore pruebas y portafolios u observación de clases, puede permitir recoger la evidencia necesaria. De lo contrario, se corre el riesgo que primen en la formación inicial los estándares o aspectos de la docencia que son objeto de evaluación por sobre aquellos que no lo son. Como señala Ávalos (2011), los estándares pueden ser un instrumento de cambio poderoso si se usan para guiar procesos de reforma curricular de las instituciones formadoras; en cambio, si su uso se restringe solamente a la evaluación, su impacto será más limitado.

### **9.4. Desarrollar los estándares para egresados a partir de un mismo marco general de estándares para la profesión docente.**

Es posible que el desarrollo de estándares docentes requiera especificaciones según el nivel o etapa de desarrollo profesional (novicio, experimentado, experto, por ejemplo), según ciclo de enseñanza o según asignatura enseñada. Considerando lo anterior, es recomendable establecer una arquitectura común para los estándares para docentes, de modo que los estándares para profesores novicios o recién egresados puedan insertarse

en un marco de referencia común, evitar confusiones y contribuir a generar un lenguaje compartido para la profesión. Sobre la base de esta arquitectura común, es posible en el mediano y largo plazo, elaborar estándares más específicos para determinados momentos del desarrollo profesional (estándares para graduación, para acreditación profesional, para reconocer desempeño destacado, etc.), para áreas disciplinarias específicas (docentes de Matemática, de Ciencia, etc.) y para niveles educacionales también particulares (docentes de educación primaria o secundaria, por ejemplo). Los procesos de elaboración de estándares no siempre siguen una historia lineal ni es su desarrollo liderado por la misma institución, por lo que es frecuente que convivan en el mismo país estándares que utilizan un lenguaje y organización diferentes. Por el contrario, si se observa en anexo 1 un extracto de los estándares australianos, se puede verificar que las mismas categorías organizan los estándares para las diferentes etapas profesionales, contribuyendo a la comprensión por parte de los maestros.

### **9.5. Desarrollar los estándares a través de procesos inclusivos transparentando el aporte de los distintos grupos involucrados y abordando las distintas visiones.**

El grado de participación o liderazgo de profesores y formadores en el caso de los estándares de formación inicial, sin duda incidirá en el significado otorgado a los estándares, que se acercará más al de *estandarte* de la profesión en los casos en que ella haya adoptado un liderazgo en su desarrollo, y más al de control externo en los casos en que se hayan elaborado sin su involucramiento. Sin embargo, no basta con que los procesos de elaboración de estándares realicen extensivas consultas sobre sus contenidos y énfasis. En las experiencias de desarrollo de estándares en que se reportan procesos más rigurosos de validación social, también se hacen públicos los informes sobre los resultados de las consultas, y se transparenta de qué modo exactamente se tomaron en consideración los aportes de los diferentes grupos considerados, lo cual evita o minimiza el riesgo de que los procesos de consulta, a menudo costosos, sean luego desconocidos como tales.



## ANEXOS

### Anexo 1 Estándares Profesionales en Australia *Estándar nº 1 del dominio Conocimiento Profesional*

Versión completa en <http://www.teacherstandards.aitsl.edu.au/DomainOfTeaching/ProfessionalKnowledge/Standards>

Sobre la base de un mismo marco genérico de estándares se desarrollan especificaciones para distintos niveles de la carrera profesional.

Australian Professional Standards for Teachers <b>Professional Knowledge</b>				
<i>Standard 1</i> Know students and how they learn				
Focus Area	Career Stages			
	Graduate	Proficient	Highly Accomplished	Lead
<b>1.1</b> Physical, social and intellectual development and characteristics of students	Demonstrate knowledge and understanding of physical, social and intellectual development and characteristics of students and how these may affect learning.	Use teaching strategies based on knowledge of students' physical, social and intellectual development and characteristics to improve student learning.	Select from a flexible and effective repertoire of teaching strategies to suit the physical, social and intellectual development and characteristics of students.	Lead colleagues to select and develop teaching strategies to improve student learning using knowledge of the physical, social and intellectual development and characteristics of students.
<b>1.2</b> Understand how students learn	Demonstrate knowledge and understanding of research into how students learn and the implications for teaching.	Structure teaching programs using research and collegial advice about how students learn.	Expand understanding of how students learn using research and workplace knowledge.	Lead processes to evaluate the effectiveness of teaching programs using research and workplace knowledge about how students learn.

<b>1.3</b> <b>Students with diverse linguistic, cultural, religious and socioeconomic backgrounds</b>	Demonstrate knowledge of teaching strategies that are responsive to the learning strengths and needs of students from diverse linguistic, cultural, religious and socioeconomic backgrounds.	Design and implement teaching strategies that are responsive to the learning strengths and needs of students from diverse linguistic, cultural, religious and socioeconomic backgrounds.	Support colleagues to develop effective teaching strategies that address the learning strengths and needs of students from diverse linguistic, cultural, religious and socioeconomic backgrounds.	Evaluate and revise school learning and teaching programs, using expert and community knowledge and experience, to meet the needs of students with diverse linguistic, cultural, religious and socioeconomic backgrounds.
--	--	--	---	---

## Anexo 2 Ejemplo de estándar específico de conocimiento disciplinario y pedagógico

En este caso, sobre la base de una misma categoría de conocimiento disciplinario se elaboran especificaciones y una progresión desde el conocimiento disciplinario hacia habilidades pedagógicas para enseñar la disciplina.

<b>Biología Celular y Molecular</b> <b>Descripciones del alcance de la comprensión</b>		
<b>Nivel 1:</b> <b>Al promediar la formación inicial</b>	<b>Nivel 2:</b> <b>Al finalizar la formación inicial</b>	<b>Nivel 3:</b> <b>En los primeros años del desempeño profesional</b>
Emplea la terminología básica de las ciencias biológicas tanto en su expresión gráfica, como escrita y oral.	Comprende la relación entre estructura y función del material genético.	Elabora guías de observación para que los alumnos identifiquen los distintos componentes celulares.
Reconoce y caracteriza distintos componentes celulares y tipos celulares en prácticas de laboratorio.	Tiene un conocimiento integral de las funciones celulares.	Elabora guías de trabajos prácticos para que los alumnos realicen preparados microscópicos de células y tejidos para su posterior observación.
Comprende el rol de las biomembranas en la compartimentalización de las células y en la diversificación de sus funciones.	Conoce los adelantos logrados mediante la tecnología del ADN y la donación de genes.	Desarrolla en los alumnos la capacidad de obtener, seleccionar y registrar la información biológica pertinente.

Fuente: Proyecto de Mejora para la Formación Inicial de Profesores de Nivel Secundario en Argentina, facilitado por Paula Pogré.

## Anexo 3 Estándares de graduación en Escocia

### Standard for Initial Teacher Education

## 1 Professional Knowledge and Understanding

### 1.1 Curriculum

Elements of the Standard	Expected features <i>By the end of the programme of initial teacher education, student teachers will:</i>
<p>1.1.1 Acquire a knowledge and understanding of the relevant area(s) of pre-school, primary or secondary school curriculum.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demonstrate knowledge, understanding and practical skills in the area of the curriculum or subject(s) to be taught, referring this to national guidance as appropriate.</li> <li>• Know how to match the level of the curriculum and subject(s) to the needs of pupils.</li> <li>• Know how to use, design and adapt materials for learning and teaching to stimulate, support and challenge pupils.</li> </ul>
<p>1.1.2 Acquire the knowledge and understanding to fulfil their responsibilities in respect of cross-curricular themes including citizenship, creativity, enterprising attitudes, literacy and numeracy; personal, social and health education; and ICT, as appropriate to the sector and stage of education.</p>	<p>For all student teachers</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Know how to promote and support the individual development, well-being and social competence of the pupils in their class/register groups; and show commitment to raising these pupils' expectations of themselves and others.</li> <li>• Know how to apply knowledge and understanding of personal, social and health education (including drug education), and, when appropriate, vocational education at a level which stimulates and challenges pupils being taught, and raises awareness of relevant issues.</li> <li>• Have knowledge and understanding of, for example, sustainable development, equal opportunities, additional support needs, citizenship, international education, education for work, enterprise.</li> <li>• Demonstrate appropriate knowledge and understanding of ICT and its uses in education and educational settings, referring to current national guidance.</li> </ul>

Elements of the Standard	Expected features <i>By the end of the programme of initial teacher education, student teachers will:</i>
	<p>For student teachers at the pre-school and primary stages</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Demonstrate knowledge and understanding of the content of the curriculum in relation to literacy and numeracy as set out in national guidance.</li> <li>• Demonstrate that their planning and work with pupils is based on a secure knowledge and understanding of the developmental stages of literacy and numeracy in children.</li> <li>• Demonstrate knowledge and understanding of the methods and underlying theories for effective teaching of literacy and numeracy; and select the most appropriate methods to meet pupils' needs.</li> </ul> <hr/> <p>For student teachers at the secondary stage</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Demonstrate knowledge and understanding of the demands of their subject in relation to literacy and numeracy.</li> <li>• Know how to match the demands of work in their own subject with pupils' skills in literacy and numeracy.</li> <li>• Know how to promote attainment in literacy and numeracy necessary for pupils' work in their subject area.</li> </ul>
1.1.3 Acquire the knowledge and understanding to enable them to plan coherent and progressive teaching programmes, and justify what they teach.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Know how to plan for effective learning in the area(s) of the curriculum or subject(s) to be taught, or themes being studied.</li> <li>• Demonstrate the knowledge and understanding to justify what is taught within the area of the curriculum or subject(s), in relation to its value in the curriculum; its contribution to children's learning and general development; and its relevance to the needs of the pupils being taught.</li> </ul>
1.1.4 Acquire an understanding of the nature of the curriculum and its development.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Show an understanding of the principles of structure, breadth, balance, progression and continuity in the curriculum to encourage challenge and enjoyment, personalisation and choice, coherence and relevance.</li> <li>• Know about and understand the processes of change and development in the curriculum.</li> <li>• Know how to draw on relevant comparisons with other sectors and systems.</li> </ul>

## 1.2 Education systems and professional responsibilities

Elements of the Standard	Expected features <i>By the end of the programme of initial teacher education, student teachers will:</i>
<p>1.2.1 Acquire a broad and critical understanding of the principal features of the education system, educational policy and practice.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demonstrate an understanding of the national framework for, and developments in, the Scottish education system.</li> <li>• Know about and understand the provisions of the United Nations Convention on the Rights of the Child and the Children (Scotland) Act 1995.</li> <li>• Know about and understand international, national, and local guidelines on caring for children and teachers' roles and responsibilities in this area.</li> <li>• Know about and understand the legal and professional aspects of a teacher's position of trust in relation to pupils.</li> <li>• Demonstrate an understanding of principles of equality of opportunity and social justice and of the need for anti-discriminatory practices.</li> </ul>
<p>1.2.2 Acquire a good working knowledge of the sector in which they teach and their professional responsibilities within it.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demonstrate an understanding of the system in which they are working, including: the role and organisation of education authorities; the organisation and management of schools and resources; how classroom learning and teaching relate to school policy and development planning; quality assurance; staff development and review; and the work of parental representative bodies in education.</li> <li>• Demonstrate a working knowledge of the teacher's contractual, pastoral and legal responsibilities.</li> <li>• Demonstrate an awareness of their responsibilities for contributing to the ethos of the school, for example, by promoting positive relationships between staff, pupils and parents. For teachers in Catholic schools, an awareness of the distinctive ethos of the school is expected.</li> <li>• Know about reporting to parents and guardians on their children's progress and discussing matters related to their children's personal, social and emotional development in a sensitive and constructive way.</li> <li>• Demonstrate an understanding of the roles and responsibilities of staff within the school, including their responsibility for school improvement.</li> <li>• Know about the roles of other professionals and how to work with them.</li> <li>• Know about the informal school curriculum and the contribution they might make to it.</li> </ul>

### 1.3 Principles and perspectives

Elements of the Standard	Expected features <i>By the end of the programme of initial teacher education, student teachers will:</i>
1.3.1 Draw on relevant principles, perspectives and theories to inform professional values and practices.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Have knowledge and understanding of the stages of child development which they are able to use to take account of their pupils' needs.</li> <li>• Have knowledge and understanding of the main theories of learning and draw on these in thinking about and planning their own teaching and pupils' learning.</li> <li>• Show the ability to discuss the principles informing their own view of education, the curriculum and professional practice, drawing on a knowledge and understanding of moral and religious values and philosophical ideas in a changing society.</li> </ul>
1.3.2 Acquire an understanding of research and its contribution to education.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Know how to access and apply relevant findings from educational research.</li> <li>• Know how to engage appropriately in the systematic investigation of practice.</li> </ul>

## 2 Professional Skills and Abilities

### 2.1 Teaching and learning

Elements of the Standard	Expected features <i>By the end of the programme of initial teacher education, student teachers will:</i>
2.1.1 Plan coherent, progressive teaching programmes which match their pupils' needs and abilities, and justify what they teach.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demonstrate that they are able to devise and implement plans for effective teaching and learning in the area(s) of the curricular or subjects(s) to be taught, or themes being studied.</li> <li>• Demonstrate that they are able to justify the content of their teaching in terms of its place in the curriculum, its contribution to children's learning and general development, and its relevance to the needs of the pupils being taught.</li> </ul>
2.1.2 Communicate effectively, using a variety of media, to stimulate pupils and achieve the objectives of lessons.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demonstrate that they are able to use appropriate strategies to motivate and sustain the interest of all pupils during a lesson.</li> <li>• Demonstrate that they can communicate with pupils clearly and offer explanations in a stimulating manner.</li> <li>• Demonstrate that they can question pupils effectively and respond to their questions and their contributions to discussions.</li> </ul>

Elements of the Standard	Expected features <i>By the end of the programme of initial teacher education, student teachers will:</i>
2.1.3 Employ a range of teaching strategies and justify their approach.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demonstrate that they can select creative and imaginative strategies for teaching and learning appropriate to the subject, topic and pupils' needs.</li> <li>• Demonstrate that they can use a range of teaching approaches and homework to reinforce and extend work in class.</li> <li>• Demonstrate that they can select and use a wide variety of resources, including ICT and, where appropriate, the outdoor environment, in a considered way and in a number of different learning and teaching situations.</li> <li>• Demonstrate the ability to teach individuals, groups and classes.</li> <li>• Demonstrate the ability to evaluate and justify the approaches taken to learning and teaching and their impact on pupils.</li> </ul>
2.1.4 Set expectations and a pace of work which make appropriate demands on all pupils.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demonstrate that they have high but realistic expectations of pupils and match tasks and rates of work to the needs of all pupils, including those with additional support needs, and ensure that the more able pupils are effectively challenged.</li> <li>• Demonstrate the ability to identify and respond appropriately to pupils with difficulties in, or barriers to, learning and recognise when to seek further advice in relation to their additional support needs.</li> <li>• Demonstrate the ability to respond appropriately to gender, social, cultural, religious and linguistic differences among pupils.</li> <li>• Demonstrate that they are able to encourage pupils to take initiatives in, and become responsible for, their own learning.</li> </ul>
2.1.5 Work effectively in co-operation with other professionals, staff and parents in order to promote learning.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demonstrate that they are able to work co-operatively in the classroom and in multi-agency settings with other professionals, staff and parents.</li> <li>• Demonstrate the ability to identify the ways in which additional support in the classroom can assist pupils' learning.</li> </ul>

## 2.2 Classroom organisation and management

Elements of the Standard	Expected features <i>By the end of the programme of initial teacher education, student teachers will:</i>
<p>2.2.1 Organise classes and lessons to ensure that all pupils are safe and productively employed when working individually, in groups or as a class.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Know how to plan and provide a well organised, well managed classroom, designed to ensure that all pupils are safe and stimulate the pupils and ensure their health and safety.</li> <li>• Know how to co-operate in planning and organising working arrangements involving, as appropriate, nursery nurses, classroom assistants, parent helpers and other ancillary staff.</li> <li>• Know how to make full use of space to accommodate whole-class lessons, group and individual work.</li> <li>• Know how to make use of the environment and resources outside the school to support teaching and pupils learning.</li> <li>• Know how to enable pupils to make full use of well-chosen materials and equipment, including ICT.</li> <li>• Know how to use display effectively.</li> <li>• Know about and be able to apply appropriate health and safety regulations.</li> </ul>
<p>2.2.2 Manage pupil behaviour fairly, sensitively and consistently by the use of appropriate rewards and sanctions and know when it is necessary to seek advice.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Show awareness of national advice and demonstrate the ability to use a variety of techniques to encourage pupils, promote positive behaviour and actively celebrate success.</li> <li>• Know how to carry out a school's discipline policy, including strategies for preventing bullying and sharing responsibility with colleagues for managing pupil behaviour in and around the school.</li> <li>• Know how and when to seek the advice of colleagues in managing pupils' behaviour or in identifying and responding to a pupil whose behaviour may show distress or the need for support.</li> <li>• Demonstrate that they can justify the approach which they take to managing pupils.</li> <li>• Role-model positive behaviour and communication from which pupils can learn.</li> <li>• Support pupils to develop positive social skills.</li> </ul>



## 2.3 Pupil assessment

Elements of the Standard	Expected features <i>By the end of the programme of initial teacher education, student teachers will:</i>
2.3.1 Understand and apply the principles of assessment, recording and reporting.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Know about the principles and purposes of assessment for learning, including formative and summative assessment and criterion and norm-referenced techniques, to assess pupils' attainment and social development.</li> <li>• Know about monitoring progress and providing effective feedback to pupils.</li> <li>• Demonstrate that they can use assessment techniques appropriate to the age and stage of their pupils and have a knowledge of those required by SQA.</li> <li>• Demonstrate that they can use techniques such as observation, questioning, testing, marking of work and teachers reports to establish the levels of attainment of individuals, groups and classes.</li> <li>• Know about and make use of as appropriate a range of ways of recording the results of assessment and be able to keep good records.</li> <li>• Know about the ways of producing reports for others, including parents and other professionals, which are in line with national guidance and the framework for assessment plans and records.</li> </ul>
2.3.2 Use the results of assessment to evaluate and improve teaching and to improve standards of attainment.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Know how to monitor progress against national expectations and individual targets, diagnose difficulties, confirm attainment of learning outcomes and set targets for next steps in learning.</li> <li>• Know how to use the information obtained from assessments to encourage and reward pupils, to identify their strengths and difficulties in learning and to advise them on ways of overcoming difficulties, making progress and enhancing achievement.</li> <li>• Know how to encourage pupils to assess their own learning and engage with them in dialogue about their progress.</li> <li>• Know how to use results of assessment to set longer term targets for a class.</li> <li>• Know about studies of Scottish and international surveys of pupils' attainment.</li> </ul>

## 2.4 Professional reflection and communication

Elements of the Standard	Expected features <i>By the end of the programme of initial teacher education, student teachers will:</i>
2.4.1 Access and evaluate professionally relevant literature.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demonstrate that they can use appropriate search techniques to identify relevant literature.</li> <li>• Demonstrate that they can analyse and evaluate a range of texts.</li> <li>• Demonstrate that they can use what they have learned to broaden understanding and improve practices.</li> </ul>
2.4.2 Construct and sustain reasoned and coherent arguments about educational matters and professional practices.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demonstrate that they can frame clear questions in discussing educational matters.</li> <li>• Demonstrate the ability to justify and substantiate an argument, using evidence as appropriate, and draw appropriate conclusions.</li> <li>• Demonstrate that they can produce written reports which are well-structured, convincingly argued and technically accurate.</li> </ul>
2.4.3 Reflect on and act to improve the effectiveness of their own practice and contribute to the processes of curriculum development and school development planning.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Know how to draw on evidence in making decisions about professional practice.</li> <li>• Know how to adopt a questioning approach to their professional practice and engage appropriately in professional enquiry such as action research.</li> <li>• Know how to contribute to the processes of curriculum development and school development planning.</li> </ul>

## 3 Professional Values and Personal Commitment

Elements of the Standard	Expected features <i>By the end of the programme of initial teacher education, student teachers will:</i>
3.1 Value and demonstrate a commitment to social justice, inclusion and protecting and caring for children.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demonstrate that they respect and value children and young people as unique, whole individuals.</li> <li>• Demonstrate respect for the rights of all children and young people without discrimination as defined in the United Nations Convention on the Rights of the Child 1991, the Children (Scotland) Act 1995, the Standards in Scotland's Schools Act etc 2000 and the Additional Support for Learning Act 2005.</li> <li>• Demonstrate commitment to promoting and supporting the Children's Charter and the Framework for Standards for protecting children and young people.</li> </ul>

Elements of the Standard	Expected features <i>By the end of the programme of initial teacher education, student teachers will:</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demonstrate that they value and promote fairness and justice and adopt anti-discriminatory practices in respect of gender, sexual orientation, race, disability, age, religion, culture and socio-economic background.</li> <li>• Demonstrate a willingness to intervene effectively to promote, support, and safeguard the individual development, well-being and social competence of the pupils in their class/register groups, and to raising these pupils expectations of themselves and others.</li> <li>• Know how to follow local child protection procedures, demonstrate an understanding of their role in keeping children safe and well and of the importance of sharing concerns about the safety or wellbeing of a child.</li> </ul>
3.2 Value themselves as growing professionals by taking responsibility for their professional learning and development.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demonstrate a commitment to self-evaluation, lifelong learning and continuing professional development.</li> <li>• Demonstrate a professional commitment to meeting deadlines, seeking, accepting and acting upon constructive advice on progress.</li> <li>• Demonstrate a willingness to contribute and respond to changes in education policies and practices.</li> <li>• Demonstrate commitment to working collegially with fellow student teachers and others involved in the delivery of education and services for children on continuing professional development.</li> </ul>
3.3 Value, respect and show commitment to the communities in which they work.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demonstrate a commitment to promoting and responding to partnerships within the community - with professional colleagues, other professions, parents, other agencies and the learners themselves.</li> <li>• Know about environmental issues and be able to contribute to education for sustainable development.</li> <li>• Know about the factors which contribute to health and well-being and be willing to contribute to promoting healthy lifestyles.</li> <li>• Know about the principles of education for citizenship and be willing to encourage pupils to be active, critical and responsible citizens within a local, national, international and global context.</li> <li>• Demonstrate a willingness to work co-operatively with other professionals recognising their different skills and possible different value bases.</li> </ul>

## Anexo 4 Estándares para Profesores, Departamento de Educación UK, 2012.

### TEACHERS' STANDARDS

Teachers make the education of their pupils their first concern, and are accountable for achieving the highest possible standards in work and conduct. Teachers act with honesty and integrity; have strong subject knowledge, keep their knowledge and skills as teachers up-to-date and are self-critical; forge positive professional relationships; and work with parents in the best interests of their pupils.

### PART ONE: TEACHING

#### A teacher must:

#### 1. Set high expectations which inspire, motivate and challenge pupils

Establish a safe and stimulating environment for pupils, rooted in mutual respect set goals that stretch and challenge pupils of all backgrounds, abilities and dispositions demonstrate consistently the positive attitudes, values and behaviour which are expected of pupils.

#### 2. Promote good progress and outcomes by pupils

Be accountable for pupils' attainment, progress and outcomes be aware of pupils' capabilities and their prior knowledge, and plan teaching to build on these guide pupils to reflect on the progress they have made and their emerging needs demonstrate knowledge and understanding of how pupils learn and how this impacts on teaching encourage pupils to take a responsible and conscientious attitude to their own work and study.

#### 3. Demonstrate good subject and curriculum knowledge

Have a secure knowledge of the relevant subject(s) and curriculum areas, foster and maintain pupils' interest in the subject, and address misunderstandings demonstrate a critical understanding of developments in the subject and curriculum areas, and promote the value of scholarship demonstrate an understanding of and take responsibility for promoting high standards of literacy, articulacy and the correct use of standard English, whatever the teacher's specialist subject.

If teaching early reading, demonstrate a clear understanding of systematic synthetic phonics if teaching early mathematics, demonstrate a clear understanding of appropriate teaching strategies.

#### 4. Plan and teach well structured lessons

Impart knowledge and develop understanding through effective use of lesson time promote a love of learning and children's intellectual curiosity set homework and plan

other out-of-class activities to consolidate and extend the knowledge and understanding pupils have acquired reflect systematically on the effectiveness of lessons and approaches to teaching contribute to the design and provision of an engaging curriculum within the relevant subject area(s).

### **5. Adapt teaching to respond to the strengths and needs of all pupils**

Know when and how to differentiate appropriately, using approaches which enable pupils to be taught effectively have a secure understanding of how a range of factors can inhibit pupils' ability to learn, and how best to overcome these demonstrate an awareness of the physical, social and intellectual development of children, and know how to adapt teaching to support pupils' education at different stages of development have a clear understanding of the needs of all pupils, including those with special educational needs; those of high ability; those with English as an additional language; those with disabilities; and be able to use and evaluate distinctive teaching approaches to engage and support them.

### **6. Make accurate and productive use of assessment**

Know and understand how to assess the relevant subject and curriculum areas, including statutory assessment requirements make use of formative and summative assessment to secure pupils' progress use relevant data to monitor progress, set targets, and plan subsequent lessons give pupils regular feedback, both orally and through accurate marking, and encourage pupils to respond to the feedback.

### **7. Manage behaviour effectively to ensure a good and safe learning environment**

Have clear rules and routines for behaviour in classrooms, and take responsibility for promoting good and courteous behaviour both in classrooms and around the school, in accordance with the school's behaviour policy have high expectations of behaviour, and establish a framework for discipline with a range of strategies, using praise, sanctions and rewards consistently and fairly manage classes effectively, using approaches which are appropriate to pupils' needs in order to involve and motivate them maintain good relationships with pupils, exercise appropriate authority, and act decisively when necessary.

### **8. Fulfill wider professional responsibilities**

Make a positive contribution to the wider life and ethos of the school develop effective professional relationships with colleagues, knowing how and when to draw on advice and specialist support deploy support staff effectively take responsibility for improving teaching through appropriate professional development, responding to advice and feedback from colleagues communicate effectively with parents with regard to pupils' achievements and well-being.

## PART TWO: PERSONAL AND PROFESSIONAL CONDUCT

A teacher is expected to demonstrate consistently high standards of personal and professional conduct. The following statements define the behaviour and attitudes which set the required standard for conduct throughout a teacher's career.

Teachers uphold public trust in the profession and maintain high standards of ethics and behaviour, within and outside school, by:

- treating pupils with dignity, building relationships rooted in mutual respect, and at all times observing proper boundaries appropriate to a teacher's professional position
- having regard for the need to safeguard pupils' well-being, in accordance with statutory provisions
- showing tolerance of and respect for the rights of others o not undermining fundamental British values, including democracy, the rule of law, individual liberty and mutual respect, and tolerance of those with different faiths and beliefs o ensuring that personal beliefs are not expressed in ways which exploit pupils' vulnerability or might lead them to break the law.

Teachers must have proper and professional regard for the ethos, policies and practices of the school in which they teach, and maintain high standards in their own attendance and punctuality.

- Teachers must have an understanding of, and always act within, the statutory frameworks which set out their professional duties and responsibilities.

## **Anexo 5** Extracto de estándares específicos del área de conocimientos disciplinarios y conocimientos para enseñanza para profesores básicos graduándose de su formación Inicial en Chile

(obtenido de <http://www.cpeip.cl/usuarios/cpeip/File/2012/librobasicaokdos.pdf> en junio 2013)

### **ESTÁNDARES ORIENTADORES PARA EGRESADOS DE CARRERAS DE PEDAGOGÍA EN EDUCACIÓN BÁSICA**

## Biología

#### **Estándar 3:**

**Comprende los conceptos que permiten relacionar las estructuras con sus funciones en los seres vivos y está preparado para enseñarlos.**

El futuro profesor o profesora, reconoce a la célula como la unidad fundamental de los seres vivos y distingue sus características esenciales. Comprende que los organismos presentan distintos niveles de organización y un ciclo de vida marcado por los eventos de nacimiento y muerte. También, que dichos eventos están ligados por procesos de auto-mantenimiento (mantención de la organización gracias a la energía), reproducción (conservación de características genotípicas) y envejecimiento (deterioro progresivo del funcionamiento). Identifica e incorpora los contextos biológicos, psicológicos y socioculturales del ser humano en la comprensión y promoción del autocuidado y el control de la reproducción. Diseña actividades de aprendizaje e instrumentos para identificar los logros alcanzados por los alumnos en el desarrollo de dichas habilidades.

#### **Lo que se manifiesta cuando:**

- 1.** Identifica a la célula como unidad estructural y funcional de los seres vivos, y relaciona las características y funciones de ésta (composición, organización, nutrición, diferenciación) con el funcionamiento de los organismos.
- 2.** Relaciona niveles de organización (biomoléculas, célula, tejido, órganos, organismos, poblaciones) y características distintivas de los seres vivos con sus funciones vitales (nacer, desarrollarse, respirar, alimentarse, reproducirse, adaptarse y morir).
- 3.** Identifica los mecanismos de herencia genética y describe, en términos generales, la función del ADN en la maquinaria celular.

4. Infiere de qué manera la información genética se relaciona con las características observables en un organismo.
5. Ilustra diferencias y similitudes estructurales entre células de animales, plantas y bacterias y establece relaciones con las funciones características de estos tipos celulares como respiración, foto y quimio síntesis.
6. Identifica y caracteriza las estructuras y procesos que forman los sistemas del cuerpo humano y los relaciona con su funcionamiento y adaptación al medio.
7. Identifica los requerimientos de energía y nutrientes del cuerpo humano y los relaciona con la dieta y sus problemas de salud.
8. Analiza la sexualidad humana, integrando aspectos biológicos, psicológicos y sociales, y describe la morfología y mecanismos para la reproducción y su control.
9. Identifica prácticas de autocuidado en términos de higiene, alimentación y ejercicio, y avances tecnológicos usados en el diagnóstico y tratamiento de enfermedades.
10. Analiza e interpreta el currículo relacionado con las estructuras y las funciones en los seres vivos que esté vigente y usa sus diversos instrumentos para analizar y formular propuestas pedagógicas y evaluativas del aprendizaje de los estudiantes.
11. Diseña estrategias de enseñanza para relacionar los conceptos que relacionen las estructuras con sus funciones en los seres vivos y conoce estrategias didácticas adecuadas a sus objetivos de aprendizaje.
12. Aplica métodos de evaluación para constatar el progreso de sus estudiantes en el aprendizaje de los conceptos que permiten relacionar las estructuras con sus funciones en los seres vivos y usa los resultados para retroalimentar el aprendizaje y la práctica pedagógica.

## Habilidades de Pensamiento Científico

### Estándar 10:

**Es capaz de motivar a los estudiantes a establecer relaciones entre su vida cotidiana y los conocimientos científicos.**

El futuro profesor o profesora, puede reconocer momentos propicios, dentro del proceso de enseñanza y aprendizaje, para proporcionar a los estudiantes la posibilidad de indagar sobre el impacto de las ciencias en la cultura, economía, sociedad y tecnología. Del mismo modo, puede diseñar e implementar actividades que promuevan en los estudiantes el uso de conocimientos y habilidades propias de las Ciencias Naturales para enfrentar problemas de diferente índole, facilitándoles la toma de decisiones o la propuesta de soluciones frente a situaciones que los involucran. Diseña actividades de



aprendizaje e instrumentos para identificar los logros alcanzados por los alumnos en el desarrollo de dichas habilidades.

**Lo que se manifiesta cuando:**

1. Planifica actividades para utilizar el conocimiento científico en la toma de decisiones o en la resolución de problemas en diferentes ámbitos de interés para los estudiantes.
2. Desarrolla actividades que motiven a los estudiantes a leer artículos de periódicos u otros medios relacionados con el quehacer científico, promoviendo su análisis, crítica y discusión en clases.
3. Sabe cómo motivar a los estudiantes a utilizar sus conocimientos científicos para evaluar puntos de vista divergentes frente a situaciones cotidianas o de interés público y, además, a asumir una posición propia.
4. Diseña actividades que permitan a los estudiantes relacionar el desarrollo tecnológico con los avances de la ciencia y con las necesidades de la sociedad en determinados contextos históricos.
5. Diseña instancias donde los estudiantes comprendan que el desarrollo científico modifica la relación del ser humano con el medio y genera oportunidades para reflexionar sobre sus efectos positivos y negativos sobre la calidad de vida presente y futura.
6. Desarrolla oportunidades de aprendizaje para que los estudiantes aprecien el desarrollo de la ciencia desde su contexto histórico y social, usando ejemplos sacados desde las Ciencias Naturales y que incluyan científicos nacionales y extranjeros, hombres y mujeres.

## Anexo 6 Competencias a evaluar en el periodo probatorio en Colombia

Orientaciones y Protocolo para la evaluación del periodo de prueba de los Directivos Docentes y Docentes

ADMINISTRATIVA	5. Apoyo a la gestión académica	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Desarrolla su propuesta de formación según los principios y objetivos del Proyecto Educativo Institucional.</li> <li>b) Participa en los procesos de mejoramiento continuo de la institución y apoya la gestión académica del ciclo de educación inicial para fortalecer el desarrollo social, afectivo y académico de las niñas y los niños.</li> <li>c) Participa con las diferentes instancias de la institución en los procesos de análisis y seguimiento a la situación académica, la formación ciudadana y el desarrollo de valores de los estudiantes de este nivel educativo.</li> </ul>
	6. Administración de recursos físicos y tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Elabora material pedagógico y didáctico pertinente para las actividades académicas del nivel educativo.</li> <li>b) Contribuye a que la escuela reúna y preserve condiciones físicas e higiénicas satisfactorias.</li> <li>c) Aprovecha y explora continuamente el potencial didáctico de las TIC teniendo en cuenta los contenidos de este nivel educativo.</li> </ul>
COMUNITARIA	7. Convivencia institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Promueve la participación de la familia en el proceso de formación de los estudiantes.</li> <li>b) Construye estrategias para la resolución pacífica de conflictos entre los niños, teniendo como referente el manual de convivencia de la institución.</li> <li>c) Promueve la convivencia y la resolución pacífica de los conflictos suscitados en la institución.</li> </ul>
	8. Interacción con la comunidad y el entorno	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Vincula el proceso de enseñanza-aprendizaje al conocimiento del entorno que rodea al estudiante.</li> <li>b) Establece relaciones con las diferentes instituciones orientadas a la atención comunitaria y que promueven el desarrollo de actividades educativas.</li> <li>c) Reconoce el impacto que tienen sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje los eventos del medio ajenos a la institución y propone estrategias para su manejo adecuado.</li> </ul>

## Referencias

- AISTL (2010). *Draft National Professional Standards for Teachers 2010 Consultation Report*, disponible en [http://www.teacherstandards.aitsl.edu.au/Static/docs/submissions/Consultation\\_Report\\_-\\_NPST\\_-\\_Submission\\_2010.pdf](http://www.teacherstandards.aitsl.edu.au/Static/docs/submissions/Consultation_Report_-_NPST_-_Submission_2010.pdf)
- Ávalos (2011). *Formación Inicial Docente. Proyecto Estratégico Regional Sobre Docentes. Borrador para Discusión*. UNESCO-OREALC/CEPPE.
- Ávalos, B. (2005). *Competencias y Desempeño Profesional*, Revista *Pensamiento Educativo*, 36, 2005, 19-32.
- Barrera, I & Myers, R. (2011). *Estándares y evaluación docente en México: el estado del debate*, Serie *Documentos* No 59, PREAL
- Boyd, D., Grossman, P., Lankford, H., Loeb, S., & Wyckoff, J. (2009). "Teacher Preparation and Student Achievement." *Educational Evaluation and Policy Analysis*. 31(4): 416-440.
- Brouwer, N. and F. A. Korthagen (2005). "Can Teacher Education Make a Difference?" *American Educational Research Journal* 42(1): 153-224.
- Black, P. & William, D. (1998). *Inside the black box: Raising standard through classroom assessment*. Phi Delta Kappan, 41(8), 4-17.
- Casassus, J. (2010). *Las reformas basadas en estándares: un camino equivocado*. En *Educere et Educare*, Revista *Educação* Vol. 5, N° 9, 2010, p. 85-107. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil.
- CEPPE (forthcoming) *Learning standards, teaching standards and standards for school principals: A Comparative Study*", *OECD Education Working Paper*, OECD, Paris.
- CONEACES (2008). *Estándares y Criterios de Evaluación y Acreditación de las Instituciones Superiores de Formación Docente, Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria*.
- Cox, C., Meckes, L. y Bascopé, M. (2011). *La institucionalidad formadora de profesores en la década del 2000; velocidad del mercado y parsimonia de las políticas*. *Pensamiento Educativo* n° 46-47, pp. 205-245.
- Darling-Hammond, I. (2000). "teacher quality and student achievement". *Education Policy Analysis Archives*, 8 (1), 1-44.
- Darling-Hammond, L. (2006). *Powerful Teacher Education: Lessons from exemplary programs*, San Francisco, Jossey Bass.
- Darling-Hammond, L., & Bransford, J. (Eds.) (2005). *Preparing teachers for a changing world: What teachers should learn and be able to do*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Ministry of Education of British Columbia (2012). *Standards for the Education, Competence & Conduct of Educators in British Columbia, Fourth Edition*, descargado en abril de 2013 de [http://www.bcteacherregulation.ca/documents/AboutUs/Standards/edu\\_stds.pdf](http://www.bcteacherregulation.ca/documents/AboutUs/Standards/edu_stds.pdf)

Danielson, C. (1996, 2007). *Enhancing Professional Practice: a framework for teaching 1st and 2nd Edition*, Association for Supervision and Curriculum Development, Alexandria, Virginia.

Danielson, Ch. (2011). *Competencias docentes: desarrollo, apoyo y evaluación*. Documento PREAL N° 51, Santiago: PREAL. Recuperado 31 de julio 2011, [www.preal.org/BibliotecaN.asp?Id\\_Carpeta=64&Camino=63IPreal Publicaciones/64IPREAL Documentos](http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Id_Carpeta=64&Camino=63IPreal Publicaciones/64IPREAL Documentos).

Department for Education (2012). *Teachers' Standards*. Recuperado en abril de 2013 de: <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/teachers%20standards.pdf>

Domínguez, M., Bascopé, M., Meckes, L. y San Martín, E. (2012). ¿Producen mejores resultados las carreras de pedagogía básica con más años de acreditación?, *Revista de Estudios Públicos*, n° 128, pp. 1-60.

Domínguez, M. y Meckes, L. (2011). Análisis y Propuestas para la Acreditación de las Carreras de Pedagogía en Chile, *Revista Calidad en la Educación* n° 34, julio 2011 pp 165 183.

Education International, Oxfam Novib (2011). *Quality Educators; An International Study of Teacher Competences and Standards*.

*Eurypedia European Encyclopedia on National Education Systems, Teachers and Education Staff*: [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Teachers\\_and\\_Education\\_Staff](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Teachers_and_Education_Staff)

European commission, Directorate for Education and culture (2006). *Quality Assurance in Teacher Education in Europe*. Brussels: Eurydice.

Ferrer, G. (2009). *Estándares de aprendizaje escolar. Procesos en curso en América Latina*. Documento N° 44. PREAL, Santiago.

Gitomer, D. H., A. S. Latham y R. Ziomek (1999). *The Academic Quality of Prospective Teachers: The Impact of Admissions and Licensure Testing*. Princeton, NJ: *Educational testing Service. teaching and learning Division*.

Ingvarson (en prensa) *Standards-based Professional Learning and Certification: By the Profession, for the Profession*, Chapter prepared for *The Handbook of Professional Development, PK-12: Successful Models and Practices*, edited by Linda Martin, S. Kragler, K. Bauserman & D. Quatroche. New York: Guilford Publications, Inc.

Ingvarson, L.C., Schwille, J., Rowley, G., Tatto, M.T., Peck, R. and Senk, S.L. (en prensa) *National Policies and Regulatory Arrangements for the Preparation of Teachers*

In TEDS-M Countries. Amsterdam: *International Association for the Evaluation of Educational Achievement*.

Ingvarson, L. (2013). Standards on graduation and initial teacher certification: the international experience, *Revista Calidad de la Educación*, N° 38, p. 22-77, Consejo Nacional de Educación, Santiago, Chile.

Ingvarson, L. (2009). *¿Por qué los estándares son importantes para la profesión docente?* Notas de la Conferencia dictada en Santiago de Chile, Australian Council for Educational Research

Ingvarson, L., Elliott, E. Kleinhenz y P. McKenzie (2006). *Teacher Education Accreditation: A Review of National and International Trends and Practices*. ACER, Teaching Australia.

Kleinhenz, E. & Ingvarson, L. (2007). *Standards for teaching, theoretical underpinnings and applications*, New Zealand Teachers Council, Australian Council for Educational Research.

Ley N° 26.206, *Ley de Educación Nacional de la República Argentina*, obtenido de [http://portal.educacion.gov.ar/consejo/files/2009/12/ley\\_de\\_educ\\_nac1.pdf](http://portal.educacion.gov.ar/consejo/files/2009/12/ley_de_educ_nac1.pdf)

Louden, W. (2000). Standards for standards: The development of Australian professional standards for teaching. *Australian journal of education*, 44(2), 118-134.

Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación (2007). *Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente Inicial*, documentos de *Formación Docente*, Instituto Nacional de Formación Docente, República de Argentina.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2012). *Orientaciones y Protocolos para la Evaluación del Periodo de Prueba de los directivos y docentes que se rigen por el Estatuto de Profesionalización Docente*, Subdirección de Referentes y Evaluación de la Calidad Educativa, Bogotá, febrero de 2012.

Ministerio de Educación de Ecuador (2011). *Estándares de Calidad Educativa: Estándares de desempeño profesional docente: propuesta para la discusión ciudadana*.

Ministerio de Educación de Perú (2012). *Marco del Buen Desempeño Docente*, Lima.

National Council for Accreditation of Teacher Education (NcatE) (2008). "the standard of excellence in teacher preparation". En *NcatE, Professional Standards for the accreditation of teacher Preparation Institutions*. Washington: NcatE.

Rothstein, R., R. Jacobsen y T. Wilder (2009). "From accreditation to accountability". *Phi Delta Kappa* (90), pp. 624-630.

New Zealand Teachers' Council (2007). *Graduating Teacher Standards: Aotearoa New Zealand*,

New Zealand Teachers' Council (2009). *Registered Teacher Criteria* 28 October 2009

OCDE (2012). Profesores para el Siglo XXI, Usando la Evaluación para mejorar la enseñanza, Publicaciones OCDE, París.

Shepard, L. A. (2005). "Linking formative assessment to scaffolding" *Educational Leadership*, 63(3), 66–70.

Shepard, L. A. (2000). "The role of assessment in a learning culture" *Educational Researcher*, 29, (7), 4–14.

Scott, W. (1962). Recruitment to Teaching in England and Wales, *Education, Economy and Society*, ed. A. H. Halsey, Jean Floud, and C. Arnold Anderson, 527-544. New York: *The Free Press*.

Sotomayor, C. y Gysling, J. (2011). Estándares y regulación de la Calidad de la Formación de Profesores: discusión del caso chileno desde una perspectiva comparada. *Revista Calidad en la Educación* nº 25, Santiago de Chile, diciembre de 2011, pp. 91-129.

Tatto, M. T., Schwille, J., Senk, S. L., Ingvarson, L., Rowley, G., Peck, R., Bankov, K., Rodriguez, M., Reckase, M.. (2012). Policy, practice, and readiness to teach primary and secondary mathematics in 17 countries: Findings from the IEA Teacher Education and Development Study in Mathematics (TEDS-M). Amsterdam, the Netherlands: *International Association for the Evaluation of Educational Achievement*.

Unesco/Orealc (2013). Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe: proyecto estratégico regional sobre docentes Orealc / Unesco, Santiago

Zuzovsky, R. y Libman, Z. (2006). Standards of Teaching and Teaching Test: Is the Right Way to Go? *Studies in Educational Evaluation* 32. pp. 37-52.



## II

SEGUNDA PARTE:

# Tema sobre formación continua de docentes





## Desarrollo profesional docente: el aprendizaje profesional colaborativo

Gloria Calvo<sup>22</sup>

### INTRODUCCIÓN

El presente documento analiza algunas experiencias de aprendizaje profesional colaborativo enmarcado dentro del Desarrollo Profesional Docente –DPD–. La premisa central que lo orienta es el reconocimiento de que los saberes de los docentes se desarrollan activamente en procesos de intercambio con sus pares.

Este documento busca proporcionar un diagnóstico con información confiable sobre algunas estrategias de desarrollo profesional docente y formación continua, haciendo especial hincapié en el aprendizaje colaborativo, en procesos de inducción, en el rol de los profesores expertos y en el uso de TICs, como fórmulas de mejoramiento e innovación de las prácticas docentes en la región, utilizando evidencia comparada del primer mundo. Asimismo, se espera identificar y analizar las distintas visiones presentes en la discusión académica, técnica y política sobre estas estrategias de modo de contribuir con orientaciones para la construcción de políticas públicas en esta materia.

Los saberes de los docentes<sup>24</sup> tienen lugar en procesos de intercambio con sus pares. Este carácter social del aprendizaje docente comienza a ser reconocido como una modalidad que amerita ser incorporada dentro de las estrategias encaminadas a su desarrollo profesional.

Sustentar la anterior premisa responde al interés del presente documento que, basado en fuentes secundarias, identifica algunas experiencias destacadas en cuanto incorporan el trabajo con otros dentro de los procesos de formación docente, en los diferentes momentos de su desarrollo profesional.

El texto está estructurado en cinco partes. En la primera, se presenta la importancia del aprendizaje profesional colaborativo, en el marco del Desarrollo Profesional Docente (DPD) destacando el *trabajo con el otro*, modelo o acompañante, generalmente con mayor experiencia en cuanto a años de experiencia profesional, con buenas prácticas para compartir y que está dispuesto a guiar, orientar, acoger y apoyar.

La segunda, tiene que ver con todas aquellas experiencias que toman la institución educativa como una unidad en la que se interrelacionan sujetos, procesos y trayectorias,

<sup>23</sup> Profesora honoraria, Universidad Pedagógica Nacional de Colombia. Consultora e investigadora en Educación. [investigacioneseducativas@yahoo.com](mailto:investigacioneseducativas@yahoo.com)

<sup>24</sup> El término docente en este documento hace referencia, tanto a lo que se asume bajo el término maestro, como bajo el término profesor. Lo anterior en relación con las posibles acepciones que tiene la palabra ‘teacher’, en diversos contextos a nivel global.

de tal suerte que cualquier cambio afecta a la organización, concebida como una posibilidad de aprendizaje. Como estrategia central aparecen las *comunidades de aprendizaje*, que pueden recurrir para su conformación a muchas actividades que dinamizan la vida institucional.

La tercera parte, tiene que ver con experiencias de aprendizaje profesional colaborativo con uso de TICs. Vale la pena aclarar que las experiencias aparecen como estrategias dentro de otras propuestas, de tal suerte que pueden ser asimiladas a dispositivos de aprendizaje, sin que su uso lleve a una concepción que implique formas de conocimiento desde la virtualidad. En tal sentido, parecieran existir dentro de esta categoría más debilidades que fortalezas.

En la cuarta parte se presentan los debates técnicos, académicos y políticos respecto a algunos nudos críticos de las estrategias identificadas.

Finalmente, en la quinta parte, se entregan algunas conclusiones y se proponen orientaciones para la construcción de políticas públicas en esta materia.

## 1 El aprendizaje profesional colaborativo. Recordando lo que sabemos

La docencia es un trabajo colectivo. Los aprendizajes de los estudiantes son el resultado de la intervención de un grupo de docentes que, en forma diacrónica o sincrónica, trabaja con y sobre los mismos alumnos (Ávalos, 2009). Son, en consecuencia, el efecto de una relación. Esta es una tendencia contemporánea que contribuye a redefinir el colectivo docente sobre una base orgánica, y no simplemente mecánica, y tiene implicaciones en términos de la identidad de los docentes y de los procesos de formación inicial y permanente de los mismos.

En este trabajo colectivo, los docentes interactúan, de manera informal, a través del encuentro y la charla profesional entre pares; la lectura y la indagación sobre los diversos factores involucrados en el quehacer docente; la detección de las propias necesidades formativas; la toma reflexiva e informada de decisiones y la vuelta sobre ellas para afinarlas o transformarlas. Es a partir de estas acciones en colectivo, que pueden insertarse procesos de aprendizaje profesional colaborativo.

El aprendizaje profesional colaborativo hace parte del DPD como una estrategia para recuperar los procesos de formación docente, en tanto actividades que implican acciones en común. Un principio fundamental presente en la idea del DPD es el trabajo horizontal y colaborativo entre formadores, especialistas y docentes, lo que lleva a revalorizar los saberes de la acción y los principios construidos a través de la experiencia. Valga la pena recordar que el desarrollo profesional es un proceso situado. Requiere tiempo, recursos pedagógicos, asesoría, andamiaje de apoyo, así como parámetros de contratación, seguimiento, evaluación y estímulos de índole profesional.

La idea central del aprendizaje profesional colaborativo es reconocer que los docentes aprenden de sus prácticas pedagógicas: aprenden a aprender, a buscar, a seleccionar, a experimentar, a innovar, en fin, a enseñar. Para ello, el aprendizaje profesional colaborativo combina distintas estrategias que involucran acciones entre los pares, tales como el aprendizaje de nuevas formas de enseñar y de evaluar, la reflexión sobre lo que acontece en el aula de clases y la formulación y revisión de proyectos educativos institucionales, con la presencia de expertos internos y externos.

### 1.1. El aprendizaje a partir del otro

Los docentes construyen su identidad y trayectoria en el transcurso de su formación inicial y a lo largo de toda su socialización profesional en las instituciones educativas<sup>25</sup>. Estos procesos ocurren en el contexto de pequeñas culturas profesionales de pertenencia: los departamentos, las asignaturas que dictan, en el caso de los docentes de secundaria; los ciclos o áreas curriculares de especialización, en el caso de los de primaria. Con frecuencia esta construcción de identidad no forma parte de procesos explícitos de aprendizaje. El interés de rescatarlo dentro de los procesos de Aprendizaje Profesional Colaborativo (APC) radica en su posibilidad de cambios en las prácticas pedagógicas de los docentes para cualificar los procesos de enseñanza- aprendizaje.

En América Latina, existen experiencias de aprendizaje profesional colaborativo a partir del trabajo de *Maestros que aprenden de Maestros* (Vaillant, 2009; Terigi, 2010). Están referidas a proyectos específicos como los de aceleración del aprendizaje o de atención a poblaciones en contextos de vulnerabilidad, como es el caso de los maestros comunitarios en Uruguay o el de Maestros-Zap, en las zonas de atención prioritaria en Buenos Aires. La novedad en las experiencias que se analizan a continuación, radica en el modelo de la práctica clínica, en la formación didáctica a partir de la recuperación y generalización de prácticas exitosas y en la figura del mentor, principalmente.

#### ***Rol de los docentes expertos: mentor, acompañante, coach.***

En la literatura sobre Desarrollo Profesional Docente circulan indistintamente estas tres acepciones. No obstante, pueden encontrarse entre ellas algunas diferencias. Inostroza Tagle, y Jara, (2007) y su grupo de la Universidad Católica de Temuco en Chile, definen la *mentoría* como un proceso colaborativo que involucra interacciones, conversaciones y análisis reflexivos en busca de cambios en la manera de ser y de producir saber pedagógico en la práctica. En este modelo de mentoría *colaborativo reflexivo*, cobra una gran importancia el aprendizaje situado. El mentor sería un experto crítico que actuaría como un *mediador estratégico* en aras de lograr una mejor práctica pedagógica. El mentor, como agente crítico reflexivo, analiza no sólo problemas prácticos de su función sino que orienta hacia una acción transformadora de la propia práctica inmersa en un contexto temporo-espacial con características socio-culturales determinadas.

---

<sup>25</sup> El término instituciones educativas engloba lo que se entiende por escuela. Lo anterior en razón de las diversas acepciones que en el mundo puede tener la palabra 'school'.

Ávalos (2006) reporta el uso de la mentoría desde un enfoque clínico, a partir de sugerencias que formula el observador al observado. En esta perspectiva, el cambio profesional depende de la reflexión sobre la práctica y esta reflexión puede ser ayudada por la *observación de otros*, la narración de la experiencia, la observación del desempeño en el aula y el intercambio de opiniones e ideas. A partir de estas actividades, el observador formula sugerencias para el observado<sup>26</sup> ('supervisión clínica').

El *acompañamiento* haría mayor referencia al que está ahí, como posibilidad de apoyo, en una relación de horizontalidad, dispuesto también a aprender de la situación pedagógica. Recogería la tradición de la educación popular y del aprendizaje de los adultos.

El sentido del *coaching* estaría más ligado al modelamiento. El apoyo profesional mutuo que traduciría el rol de los docentes expertos, justifica racionalmente el modelo de enseñanza que se tiene que demostrar y después de eso, se hacen series de prácticas con el fin de incorporar las sugerencias y recomendaciones. El mentor, colega u observador, da consejos o expresa críticas constructivas acerca de la demostración que el docente ha realizado (Marcelo, 2008).

Su mayor efectividad se asocia a procesos colaborativos, más aún, si hay una conferencia antes y después de la observación. También si se trabaja con pequeños grupos compuestos por docentes experimentados y no experimentados, o si conforman grupos de trabajo mixtos según especialidades, o de docentes y autoridades, o de docentes y estudiantes. Se usan grabaciones y videos con estos propósitos.

Los siguientes ejemplos ilustran el papel del 'otro' en el aprendizaje profesional colaborativo.

En los estados de Arizona, California, Nevada, Utah, en Estados Unidos, los mentores se hicieron responsables de 12 profesores principiantes. Con la tutoría como el principal componente de los programas de inducción, los mentores se sometieron a una cuidadosa selección en cada distrito: mínimo 5 años de experiencia en la enseñanza en la escuela primaria, reconocimiento como maestro ejemplar, y experiencia en el diseño e implementación de instrucción basada en estándares; se hicieron entrevistas ante un comité que incluía al coordinador del distrito, representantes del sindicato de docentes y otros mentores.

En cada programa se convocó a los mentores seleccionados a entrenamiento durante 10 o 12 días, en cuatro sesiones de instrucción y luego a todos, para darles oportunidad de trabajar en colaboración, a fin de enriquecer los currículos de aprendizaje de los programas y también para fomentar los debates concretos sobre la mejor manera de abordar las cuestiones de aplicación.

El entrenamiento se centró en el aprendizaje para: (1) la mejora de la instrucción de los docentes principiantes, incluyendo el uso de formas y procesos para avanzar; y (2) las habilidades de tutoría para trabajar con los principiantes, tales como el uso de

---

<sup>26</sup> Villegas-Reimers (2003: 90) señala como inicio de esta estrategia a la Escuela de Verano Harvard-Newton a la vez que reporta experiencias de supervisión clínica en Paquistán, Nigeria y Brunei.

la evidencia de enseñanza de los docentes, en lugar de presentar las opiniones, y las técnicas de conversación, tales como parafrasear y hacer preguntas.

Se buscó la interacción con el personal del programa, otros mentores y coordinadores de distrito. Las reuniones semanales permitieron a los mentores intercambiar ideas sobre los éxitos y desafíos en el trabajo con los docentes principiantes y para ganar en apoyo en su construcción. Los líderes y el personal del programa también revisaron y proporcionaron información sobre los registros utilizados por los mentores (reuniones semanales con los docentes). Se agenció la discusión sobre qué requiere un principiante en relación con la tutoría (más o menos tiempo de contacto con el mentor, ideas para hacer frente a las necesidades a partir de los docentes, cómo utilizar las herramientas del programa, y cómo estar al día con la ejecución del programa).

Johnson y otros (2000, citados por Villegas-Reimers, 2003) reportan experiencias en Suráfrica a partir de *coaching*, basado en grupos de discusión y grupos de trabajo sobre currículum. Se trabajó con gran éxito con docentes de ciencias, en situación de bastante precariedad. En Finlandia, como complemento a la preparación inicial, se ofrece a los docentes un tiempo considerable de apoyo, principalmente para colaborar con sus compañeros en el desarrollo de planes de estudios y evaluaciones, con importante autonomía. Se tiene el modelo de práctica clínica, en donde una institución educativa se asocia con una universidad. Los docentes de las instituciones educativas se seleccionan y capacitan especialmente para garantizar que se pueda modelar la práctica efectiva, con la ayuda de *coach* para los principiantes. Los cursos universitarios también ofrecen modelos de estrategias de aprendizaje cooperativo y basado en problemas, la práctica reflexiva y la educación asistida por ordenador. Se tiene un sistema de evaluación de educación superior que premia a la práctica efectiva e innovadora en docencia universitaria.

En América Latina, es emblemático el trabajo con mentores, en Chile (Boerr, 2010) y en Argentina (Alen y Allegroni, 2009). Se hará referencia a las mismas cuando se analice más adelante, el papel del 'otro' en los procesos de inserción a la docencia.

## ***Residencia***

Boston ha lanzado un programa de capacitación para docentes graduados basado en un modelo de *residencia médica*, que combina una alta proporción de experiencia práctica, un fuerte marco teórico y una calificación de grado superior (maestría). Después de un curso de verano inicial de seis semanas, los estudiantes ingresan a instituciones educativas como practicantes durante un año.

Durante ese año dedican cuatro días por semana a trabajar con un docente experimentado, y un día a trabajo de curso. En el segundo año, cada nuevo docente es asignado a un tutor que le brinda dos horas y media de entrenamiento, en aula, por semana. Los tutores actúan como modelos, participan en el dictado de clases, observan y colaboran con el manejo de la clase, la planificación de contenidos y el diseño de estrategias de instrucción. Para mejorar la calidad de la tutoría del programa, Boston emplea en la actualidad tutores expertos de tiempo completo, cada uno de los cuales tiene a su cargo 14 docentes.

Los programas de preparación docente de las universidades japonesas se concentran principalmente en generar las capacidades intrínsecas y los conocimientos pedagógicos y de contenidos de los aspirantes a docentes. En 1989, Japón introdujo un programa de capacitación intensiva para docentes en su primer año, durante el cual estos desarrollan sus habilidades prácticas de enseñanza. Bajo este programa, los participantes trabajan a tiempo completo en instituciones educativas y reciben durante su primer año hasta dos días semanales de entrenamiento y apoyo, uno a uno, de *docentes guía*. Los docentes guía actúan como entrenadores y tutores, aunque no evalúan a los nuevos docentes en su primer año de trabajo.

En Inglaterra, se desarrolló una *red nacional de expertos* para capacitar a los entrenadores, concentrándose tanto en pedagogías efectivas para mejorar los resultados académicos, como en técnicas para lograr que los docentes las apliquen. Esto ha llevado a una mejora significativa en los resultados en un plazo de apenas tres años.

Varios de los sistemas del Medio Oriente han empleado estrategias de entrenamiento para introducir importantes cambios en la instrucción en sus instituciones educativas, incorporando entrenadores de sistemas educativos de otros países, para capacitar rápidamente a grandes cantidades de docentes en distintos estilos de enseñanza.

### ***El estudio de las clases (Lesson study)***

Recoge tradiciones didácticas de diferentes partes del mundo. Son emblemáticas las referencias a los países asiáticos, con altos rendimientos en las pruebas PISA, especialmente al distrito de Shanghái. Su objetivo es conservar la buena enseñanza, traducida en maneras de dictar la clase. Un buen docente puede explicitar paso a paso lo que hace en el aula y, a partir de esta sistematización de lo que hace, es posible que futuros docentes o docentes en ejercicio, apropien estas metodologías. En China, en una clara expresión de su idiosincrasia, la idea es repetir hasta modelar.

La mayor generalización de esta estrategia ha estado asociada a procesos de reforma en los cuales las prácticas de aula necesitan ser lo más homogéneas posibles, en aras de garantizar los contenidos de enseñanza. Los docentes analizan y desarrollan en equipo lecciones modelo. El estudio requiere que cada docente refleje en profundidad su propia práctica, con la asistencia de sus pares. Las lecciones modelo finales son registradas y distribuidas.

En otra variante de esta estrategia (lecciones de demostración), los docentes presentan las prácticas de excelencia a un grupo más amplio de instructores, a lo que siguen sesiones de debate y retroalimentación. Las lecciones se utilizan para brindar a cada docente acceso a ejemplos de prácticas de excelencia, reconocer el desarrollo y hacer a los docentes responsables por la calidad de su instrucción (McKinsey & Company, 2007; Lewis, 2002).

Durante el transcurso de sus carreras, los docentes están involucrados en grupos de estudio sobre la enseñanza, para mejorarla en el día a día. Existe un cronograma de sesiones de reunión. Se reúnen con personal asociado, como ayudantes de laboratorio, para la elaboración de planes de lecciones muy detallados para un tema en particular

de la semana siguiente. El plan de estudios no sólo sirve como una guía para el profesor durante la clase, sino también como documentación del desempeño profesional del docente. Durante la docencia presencial, los docentes pueden observarse entre sí o pueden ser observados por sus compañeros. Por ejemplo, cuando un cambio en el plan de estudios introduce un tema nuevo de enseñanza, los docentes pueden ser observados por los nuevos, para que puedan aprender de colegas más experimentados; por senior para efectos de tutoría, o por el director de la institución educativa para el control o asistencia para el desarrollo constructivo. A veces, los docentes ofrecen lecciones de demostración, denominadas lecciones públicas, para un gran número de otros docentes que observan y comentan.

Esto es similar en otros países de Asia Oriental que participan en PISA, los que proporcionan modelos interesantes de colaboración profesional para derivar el máximo impacto de su alto desempeño docente. La tradición del estudio de la lección en estos países también significa que los docentes asiáticos no están solos. Ellos trabajan juntos de una manera disciplinada para mejorar la calidad de las enseñanzas que imparten. Eso significa que los docentes cuya práctica está por debajo de aquella de los de más alto desempeño, pueden ver lo que es una buena práctica y apropiar estrategias para mejorar su rendimiento. Dado que la estructura de la fuerza laboral docente de Asia Oriental incluye oportunidades para convertirse en un gran docente y ascender en una carrera de creciente prestigio y responsabilidad, también la remuneración al buen docente puede ser aún mejor (OECD, 2011, p. 70).

En Japón, también es emblemática la experiencia del *Lesson Study*. Profesores universitarios chilenos la conocieron directamente en el marco de un Convenio del Ministerio de Educación con Japón, para la enseñanza de las matemáticas (Mena, 2007). Como fruto de ello, el Centro de Perfeccionamiento Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) impulsó en Chile (2006-2009) una adaptación de la estrategia de 'estudio de clases', centrado en la planificación colectiva (pasar de los lineamientos a la práctica de aula) y la mutua observación de clases filmadas. Ello ocurrió principalmente dentro de los Talleres Comunales. En Camboya, Canadá, Egipto, Filipinas, Ghana, Indonesia, Kenia, Laos, Suráfrica y Finlandia, se encuentran ejemplos de esta estrategia al igual que en República Dominicana, El Salvador, Nicaragua y Guatemala. En los Estados Unidos, existen ciento treinta grupos de Estudio de Clases.

Son varios los aprendizajes que pueden derivarse del *Lesson Study*: la utilidad de la sistematización de las buenas prácticas de enseñanza; la planeación conjunta de las clases; la importancia de compartir aprendizajes y observar prácticas de unos y otros, complementados con una carrera docente asociada al balance de las actividades de enseñanza y el desarrollo profesional docente. El proceso de evaluación para los ascensos en Shanghái, se lleva a cabo con regularidad por evaluadores asignados y grupos de expertos de compañeros o docentes experimentados. Cada grado o nivel de la carrera docente tiene sus propios requerimientos. Las designaciones nacionales corren paralelas con las designaciones municipales y de distrito, de tal manera que un docente puede ser un 'Maestro de Grado 1', según su denominación nacional, y un 'maestro vertebral', de acuerdo con la designación del distrito, siendo el primero un pre-requisito para el segundo. La designación municipal de 'maestro célebre' (*MingShi*), requiere

lograr el ‘Maestro *Senior*’ de estado en el régimen nacional, y representa un papel fundamental en el sistema de aprendizaje de la profesión. Cada *MingShi* espera ser mentor de una serie de otros profesores, reunirse con ellos cada quince días y también les proporciona los recursos para mantener las oficinas de su institución educativa y para realizar ‘talleres de desarrollo’ para el avance en planes de estudio y programas de desarrollo profesional para los docentes de todo el distrito (McKinsey & Company, 2007, panel 27).

## 1.2. El aprendizaje profesional colaborativo con otros (APC)

El aprendizaje docente es una tarea que cada educador emprende, observando las prácticas de otros, intercambiando experiencias y reflexionando en conjunto. Esta es la conclusión de John Hattie (2009), después de revisar 50.000 estudios y 800 meta-análisis sobre el rendimiento de los estudiantes: los docentes aprenden desde lo que hacen. Esta es la esencia del aprendizaje profesional colaborativo: docentes que estudian y analizan, juntos, sus prácticas cotidianas.

En este mismo sentido, Densimone et. al. (2002, citado por Montecinos, 2003) concluyen a partir de un estudio longitudinal de tres años, en 30 instituciones educativas de los Estados Unidos, que “los programas de desarrollo profesional son más efectivos en cambiar prácticas en aula, cuando involucran la participación colectiva de una misma escuela, departamento o nivel educacional” (p. 114).

Los estudios sobre el aprendizaje docente ponen el acento en un enfoque de la formación, que se refiere al proceso personal de construcción de identidad que debe realizar cada docente, a la construcción de la base conceptual necesaria para enseñar y a la construcción de un repertorio de formas docentes apropiadas para las situaciones de enseñanza que debe enfrentar (Pogré, 2012). El aprendizaje profesional colaborativo permite una articulación entre las creencias y los valores de la institución educativa y aquello que el docente realiza cotidianamente en sus prácticas pedagógicas.

El enfoque final consiste en permitir a los docentes *aprender de sus colegas*. A diferencia de otras profesiones, donde se trabaja naturalmente en equipos, los docentes suelen trabajar solos y, por ende, no cuentan con posibilidades para aprender de sus pares. Varios sistemas educativos emplean estrategias que apuntan a modificar esta situación, con instituciones educativas donde los docentes *observan regularmente la práctica de sus colegas*, creando un ambiente que estimula el intercambio de experiencias acerca de qué funciona y qué no; alienta a los docentes a retroalimentarse entre sí, y ayuda a dar forma a una aspiración y motivación común para mejorar la calidad de la instrucción. Estos sistemas son algunos de los de mejor desempeño entre todos los sistemas educativos en el mundo actual.

Las experiencias de APC más representativas son las redes, las pasantías, la planeación conjunta a partir de prácticas colaborativas y los proyectos como estrategia para la formación en equipo, las cuales se exponen a continuación.



## Redes

Una red puede equipararse a una comunidad de aprendizaje profesional que facilita enormemente la transferencia de conocimiento complejo, a una comunidad de aprendizaje de docentes que se conforman y mantienen en función de sus necesidades e intereses profesionales, y generan espacios de reflexión-acción que contribuyen al mejoramiento de las prácticas pedagógicas y del aprendizaje de los estudiantes (Arellano y Cerda, 2006).

Podría decirse que las redes han creado y sostenido una poderosa alternativa al desarrollo profesional tradicional, ya que constituyen un mejor modo para acomodarse a los rápidos cambios culturales, y así enfrentar la creciente complejidad del trabajo docente. Además, han contribuido al fortalecimiento del concepto de trabajo colaborativo para cualificar la enseñanza, al mejorar la identidad del grupo, la elaboración de normas de interacción, la responsabilidad comunitaria por el cumplimiento de esas normas, y el compromiso del grupo para asumir la responsabilidad por el crecimiento y desarrollo de sus colegas (Borko, 2004). Estas finalidades también son reportadas por Sachs (2002, citado por Villegas-Reimers, 2003: 79) en referencia a las redes de docentes existentes en Australia, Japón y Finlandia.

En la Red Nacional de Escuelas en Australia participan cuatrocientas instituciones educativas. Esta red está concebida como un proyecto nacional de investigación acción cuyo fin es que los decisores de política educativa identifiquen los posibles obstáculos a los procesos de reforma y asesoren a los docentes y a las instituciones educativas en aras de la buena marcha de la política (Villegas-Reimers (2003:80).

Son muchas y muy variadas las experiencias sobre las redes en América Latina. Van desde *formas institucionalizadas de trabajo* de docentes con docentes, en centros educativos regionales<sup>27</sup> (*Centros de Maestros de México*) hasta redes que involucran a centros locales (Investigación y renovación escolar -IRES- en España) o instituciones educativas como en la *Red de Maestros de Maestros* (RMM) de Chile, pasando por la red de maestros que hacen investigación en la institución educativa y que ha tenido presencia en México, Brasil, Argentina, Colombia y Venezuela, en un movimiento internacional por la articulación de la investigación pedagógica, entendida como la que realizan los maestros sobre sus prácticas cotidianas. La red de maestros-RMM- en Chile, representa un espacio de apoyo de docentes de excelencia a pares que lo requieran, generalmente en su escuela o comuna.

Gatti, Siqueira y Dalmazó (2011) reportan una tendencia que pretende relacionar los saberes de los docentes en su práctica con los de las instituciones de formación docente, a partir de la *Rede de Formação Continuada da SEB* y de la *Rede de Formação para a Diversidade da Secadi*, en cuatro Secretarías de Educación en el Brasil, entre ellas la de Espírito Santo. Estas redes entrarían dentro de las formas institucionalizadas de trabajo de docentes con docentes, al igual que la Red Federal de Formación Continua, en Argentina.

<sup>27</sup> En España existe una amplia experiencia de aprendizaje profesional colaborativo asociada a la labor que desarrolla la Red en los Centros de Profesores. Existen en este país, diecinueve CEPs (Jiménez, 2006). En estos centros, se apoya a los docentes, desde la gestión hasta la formación didáctica. Se encuentran reportes de Canarias, Granada y Extremadura, entre otras.

También existen experiencias de redes de docentes en Ontario y Long Beach, como parte de otras experiencias de aprendizaje profesional colaborativo, así como redes asociadas a comunidades de aprendizaje que buscan discutir, a partir de lecturas, problemas de enseñanza y aprendizaje con el propósito de diseñar un currículum interdisciplinario en humanidades. En estas experiencias es central el trabajo colaborativo de los docentes participantes, como en aquella que cita Borko (2004), donde se configuró un grupo de docentes de Lengua Inglesa e Historia, junto a educadores universitarios, en una institución educativa urbana de Seattle, Washington, Estados Unidos.

## ***Pasantías***

Son un intercambio de experiencias *in situ* que favorecen el diálogo técnico-pedagógico sustentado en el conocimiento experiencial de los docentes. Los aprendizajes producidos entre pares, en su propia realidad, tienen gran impacto entre ellos, llevándolos a introducir cambios en sus prácticas de gestión, a conocerse mejor y a valorarse como profesionales.

Las pasantías permiten instalar en el docente una práctica reflexiva acerca del ser y del hacer, en el ejercicio cotidiano de la formación docente. En Chile, durante siete años, participaron en esta experiencia 500 docentes.

En la experiencia chilena, se generaron duplas de intercambio entre el equipo anfitrión y el equipo pasante, de tal suerte que el encuentro se realiza en torno a una experiencia educativa significativa que ha desarrollado uno de ellos, que se ofrece para que otro la conozca *in situ* y pueda recrearla en su propio contexto.

Incluida la pasantía en un plan de DPD, el docente podría trasladarse a otra institución educativa donde –bajo la coordinación de un tutor del programa (función que puede ser un atractivo para docentes experimentados) – pueda realizar tareas como observación de clases, planificación conjunta, toma de evaluaciones, selección y organización de propuestas de enseñanza, etc. El cambio de contexto permite revisar las propias capacidades en el marco de la cultura organizacional de una institución educativa diferente, que implica otras oportunidades de colaboración con los pares, otros modos de vínculos entre las familias y docentes, y otras formas de comunicación con los estudiantes (Ávalos, 2002, citado por Ávalos, 2007).

Dentro de estas experiencias, mención especial merece la *Expedición Pedagógica de Colombia* con una finalidad de comunicación y aprendizaje de maestros entre sí, a través de viajes y visitas a otras instituciones educativas, formando redes y trabajando en conjunto con formadores universitarios. Lo que ha significado la Expedición Pedagógica de Colombia como constructora de la identidad del magisterio, ha sido recogido en varios artículos de circulación internacional (Unda, 2002).

## ***Prácticas colaborativas***

Este tipo de prácticas tiene lugar durante la planeación y/o las observaciones de clases, las cuales pueden ser ayudadas por la observación de otros (en el sentido de *coaching*).

También se incluyen los *talleres colaborativos* que involucran la reacción de colegas o de un observador externo (mentor). Se basan en la narración de experiencias, el intercambio de opiniones o ideas, y a veces también incluyen las observaciones de clases.

El proyecto *Aspire* en los Estados Unidos es un ejemplo de las prácticas colaborativas. Basa su estrategia en la planificación conjunta de las clases, actividad que se realiza en media jornada de los días viernes. Esta planeación incluye la revisión de los resultados de los estudiantes. Los docentes se agrupan por niveles o por áreas y siempre que sea posible con acompañantes. Cada plan de clase es revisado, evaluado y se establecen las rúbricas correspondientes con apoyo de los docentes con más experiencia, en el caso de planeaciones realizadas por docentes nuevos (apoyo de pares). Para el seguimiento en el aula de clase, se utilizan micrófonos como los de los presentadores de televisión, con el fin de garantizar la información de retorno. También se filma en video para su posterior análisis. Se incentivan foros de apoyo entre pares y la participación de los directores, que conforman un grupo de líderes (siendo seleccionados de entre los directores altamente eficaces), que está en condiciones de asumir mentorías de otros directores de la agrupación.

La planificación de clases conjunta se ha convertido en una piedra angular de la práctica colaborativa *Aspire*. Al visitar una serie de instituciones educativas *Aspire* y sus aulas, se encuentra que la similitud entre ellas, así como de las prácticas docentes, es evidente. Se han identificado altos logros entre los docentes y las instituciones educativas que participan en esta experiencia.

*Aspire* aplica el mismo criterio en relación con sus entrenadores de instrucción (*coach*), ya que al principio había una gran variedad de métodos de entrenamiento, sin tener mucha claridad sobre lo que funcionó mejor. Por ello, se recogió la opinión de sus instituciones educativas sobre lo que estaba ayudando a los estudiantes, y a partir de ello, se formularon directrices estandarizadas para el entrenamiento, denominadas 'los cuatro actos del entrenador'.

Otro ejemplo de prácticas colaborativas lo conforman las *redes de apoyo escolar*. En Hong Kong, las instituciones educativas están conectadas y trabajan conjuntamente en los procesos de reforma curricular. Los docentes generalizan las buenas prácticas. Boston creó nueve grupos geográficos escolares que participan en foros de apoyo. Con la conexión formal a nivel de los directores de las instituciones educativas, los grupos escolares conformaron también una red entre instituciones educativas e impulsaron la interacción entre profesores y alumnos (McKinsey & Company, 2007).

El desarrollo profesional tiende cada vez más a incluir una variedad de experiencias formales e informales, algunas de las cuales incluyen aprendizaje profesional colaborativo como es el caso del *Ontario Learning Consortium*. Esta experiencia que involucró cuatro instituciones educativas vecinas en Toronto, con la Universidad de Toronto y el Instituto Ontario para la Educación, incluyó aprendizaje cooperativo y *coaching* entre pares, mentorías, redes y análisis de prácticas (Johnson y otros, 2000, citados por Villegas-Reimers, 2003).

La *North Carolina Teachers' Academy* ofreció 40 talleres semanales basados en experiencias, visiones y necesidades de los maestros participantes. El *Middle School Mathematics Project* en Boston, combinó talleres con redes y discusiones grupales sobre dificultades de los docentes. El *Chautauqua Project* combinó talleres, cursos, becas y laboratorios. En Nueva Zelanda, la reforma curricular involucró talleres con información y apoyo adicional, que incluyó visitas a las instituciones (Eror, 2001, citado por Villegas-Reimers, 2003).

En Chile, durante cinco años, se llevaron a cabo los *talleres comunales*. El principal objetivo del programa fue instalar en las comunas un sistema de formación continua entre pares que favoreciera la generación de espacios de reflexión pedagógica de manera sistemática. A tal efecto, se realizaban reuniones semanales o quincenales bajo la conducción de un docente guía. Este docente de aula destacado era seleccionado por la comuna y formado por el CPEIP en dos jornadas de cinco días de duración. Los talleres versaron sobre matemáticas, lenguaje y comunicación, comprensión del medio natural y social, educación física e inglés. Durante la vigencia del programa se desarrollaron doscientos talleres (Cerde y Arellano, 2006).

### ***El aprendizaje profesional colaborativo a través de proyectos en Estados Unidos***

Ávalos (2007) referencia dos proyectos emblemáticos por su permanencia en el tiempo y por los efectos que han logrado en los estudiantes a cargo de los docentes que han participado en ellos. Villegas-Reimers (2003:114), cuando analiza estas experiencias, anota las siguientes características asociadas al aprendizaje profesional colaborativo: los docentes aprenden enseñando a otros; aprenden haciendo pública su práctica y sometiéndola a discusión entre pares; aprenden a escribir y aprenden a enseñar a escribir como un propósito compartido; se someten a una evaluación continua y rigurosa; además, conforman redes de apoyo.

El *National Writing Project* pretende afianzar habilidades de redacción y en general, fortalecer el manejo de un área curricular como es el lenguaje. La estrategia consiste en escribir en grupos pequeños para enseñarse unos a otros, retroalimentarse, hasta que cada uno pueda sentirse listo y realizar presentaciones individuales públicas. El proyecto también ha propiciado la conformación de redes con las comunidades escolares y con los sistemas educacionales a los que cada participante pertenece. Entre sus logros, se cuenta la mejora en las concepciones acerca de la enseñanza de la redacción, que aumentan el tiempo que los docentes dedican a la enseñanza de la misma y que demuestran formas de enseñanza que pueden considerarse como ejemplares. Los estudiantes a cargo de estos docentes, redactan en forma más organizada y coherente, con lo que demuestran un buen uso de las normas del lenguaje escrito (Lieberman y Wood, 2003; Academy of Educational Development, 2002, citados por Ávalos, 2007).

El otro proyecto es el *Classroom assessment in Mathematics network project* que se basa en el trabajo en pequeños grupos de discusión sobre los resultados de los estudiantes. Incluye, además, coaching, redes entre maestros, supervisores y miembros de la oficina de evaluación del *Educational Development Center* en los Estados Unidos.

Dentro del proyecto, los docentes cuentan con tiempo para aplicar las innovaciones y estas acciones se complementan con talleres y reflexión acción (Driscoll y Bryant, 1998).

Estas dos estrategias prolongadas en el tiempo, incluyen asociación con centros universitarios, talleres de verano, aprendizaje práctico, redes y comunicación constante, y afectan la calidad de la enseñanza a la vez que inciden en los logros de los estudiantes, en dos de las principales asignaturas del currículo escolar.

### 1.3. El aprendizaje profesional colaborativo en procesos de inserción

La revisión de experiencias efectuada para este estudio evidenció una significativa utilización de estrategias de APC en proyectos que pretenden apoyar el momento de inserción a la docencia, etapa de gran trascendencia en la construcción de la identidad del docente como profesional.

En Singapur, los docentes principiantes cuentan con un acompañamiento o *coaching*, ejercido por docentes expertos (*seniors*) y maestros de maestros, en cada institución educativa. Durante este proceso, los docentes principiantes cuentan con una reducción de dos tercios en su jornada laboral. El programa incluye mentorazgo, observación de clases, modelamiento de clases (*Lesson Study*), análisis reflexivo de las prácticas y análisis de casos a partir de los resultados de aprendizaje de los alumnos, con el fin de encontrar soluciones a los problemas y ponerlos en práctica. Los docentes de Singapur cuentan con veinte horas a la semana para observar las clases de sus compañeros y para planear sus rutas de Desarrollo Profesional, que incluyen cien horas al año en horarios fuera de su jornada laboral. Existen redes de docentes soportadas por círculos de aprendizaje, talleres, conferencias, sitios web, y series de publicaciones.

En Ontario, ha comenzado recientemente un programa denominado *Nuevo Programa de Inducción Docente*, que ofrece orientación, mentorazgo, actividades de desarrollo profesional, a partir de las necesidades que han identificado los docentes principiantes tales como comunicación con los padres, manejo del aula de clase para favorecer la inclusión educativa, estrategias de evaluación y didácticas para trabajar con niños y niñas con necesidades educativas especiales.

En Finlandia, los programas de inducción combinan investigación, práctica y reflexión. Además, se acompañan de procesos formales de cualificación académica tales como las maestrías, en las cuales la pedagogía es un campo disciplinar prioritario dentro de los contenidos de formación. También estudian evaluación, didácticas e innovación educativa. Entre las metodologías, priman el análisis de problemas, la reflexión sobre la práctica y el apoyo de las TICs. Además, se observan las prácticas en el aula, donde los docentes son observados por los supervisores y asisten a conferencias en las Facultades de Educación. Estos procesos tienen una intensidad de entre el 15% y el 20% del tiempo laboral. Valga la pena aclarar que todos los maestros de Finlandia cuentan con tiempo dentro de su jornada para preparar las clases y con dos horas semanales para planeación conjunta con quienes conforman su equipo de trabajo.

En Suiza, existen los *grupos de práctica*. Estos, constituyen una red estructurada de apoyo a los docentes principiantes para resolver sus propios problemas. Tienen una intensidad de 50 horas durante el año y cuentan con un profesor orientador. El grupo organiza visitas para realizar observaciones de aula, seguidas de reflexión sobre la práctica observada. Se observan unos a otros junto con su coordinador. La secuencia es pre observación-observación-reflexión.

En Israel, se trabaja con un *mentor y grupos de trabajo* entre docentes principiantes. Se reúnen cada dos semanas y discuten y analizan problemas de enseñanza y de gestión. Se cuenta con 5.000 mentores que son los mejores docentes de su institución.

En Nueva Zelanda, los docentes principiantes se reúnen en *grupos de apoyo*, al menos una vez al mes. Los principiantes no son sólo jóvenes, sino docentes provenientes de otros países, a los cuales ha tenido que recurrir el sistema educativo para cubrir ciertas especialidades.

En los Estados Unidos, existe el programa de la Universidad de Colorado. Allí el *trabajo en grupo* constituye la principal estrategia. Los docentes principiantes se reúnen cada dos semanas para asistir a seminarios y discutir sobre problemas y expectativas.

En Uruguay, se reportan experiencias de acompañamiento a maestros noveles mediante la incorporación de “parejas pedagógicas” que actúan como apoyo a partir de la observación continua de la práctica cotidiana y su posterior análisis para la cualificación de la misma (Rodríguez y Grilli, 2012).

En Colombia, en el proceso *La Experiencia hace al maestro*, se incluyó la estrategia *¿El puente está quebrado?* con el fin de que quienes se inician en la docencia identifiquen el acumulado pedagógico de maestros referentes que puedan contribuir a su desarrollo profesional docente y así tender puentes entre generaciones de docentes recién vinculados, con docentes antiguos. Allí, se incluyeron procesos de construcción de historias de vida y la reflexión conjunta sobre la práctica pedagógica con el objeto de reconocer e identificar aquello que se considere de mayor sentido para ser compartido con otros colegas. Las *expediciones* por las instituciones educativas para documentar prácticas también se utilizaron en esta experiencia, tal como ha sido propuesta por la Expedición Pedagógica Nacional.

En Chile, las experiencias de aprendizaje profesional colaborativo en los programas de inserción, han privilegiado el trabajo con mentores en la perspectiva del modelo colaborativo reflexivo, derivado de las corrientes constructivistas. Se prefiere el trabajo en equipo y los dispositivos pedagógicos grupales, a la vez que el *b-learning*. Tal como lo reportan García, Morales y Kaechele (2010), han avanzado en definir las características personales y profesionales del mentor en la configuración de un acompañamiento eficiente. Núñez y López (2010) reportan experiencias de reflexión participativa basada en el diálogo entre ‘duplas’ constituidas por el mentor y el novel, con el recurso de imaginéris y técnicas proyectivas. Por su parte, Beca y Cerda (2010) refieren la planificación conjunta de clases, la observación y el análisis recíproco de las mismas, el uso de portafolios y los cuadernos de registro.

La experiencia argentina es presentada por Alen y Allegroni (2009). Busca un acompañamiento en terreno con el interés de superar la clásica división entre formación inicial y continua, a partir de varias estrategias: co-observación o intercambio entre pares, taller de análisis de prácticas, estudio de casos concretos, además del uso de videos, todas enmarcadas en la conformación de comunidades de aprendizaje. También referencia el recurso de la investigación protagónica propuesta por Rodrigo Vera, en los Talleres de Educadores (Alen y Allegroni, 2009, p. 47). Su planteamiento teórico se deriva de Rockwell (1995, citada por Alen y Allegroni, 2009, p. 21) en el sentido de que en la escuela se despliegan mecanismos de formación cotidiana, que reafirman la importancia del trabajo en contexto.

Una primera lectura de estas experiencias muestra que indistintamente aparecen las mentorías, el acompañamiento o el *coaching* acompañadas de otras de muy diverso orden, de tal suerte que más que una estrategia, existe un *cluster* de las mismas, siempre en el marco de un aprendizaje profesional colaborativo.

A manera de cierre de este primer apartado que indagó por experiencias de Aprendizaje Profesional Colaborativo (APC) con otro y a partir del otro, podría concluirse que la mentoría, el acompañamiento, el *coaching*, las residencias, el *lesson study* y los talleres permiten **aprender del otro como modelo** en tanto que las redes, las pasantías, las prácticas colaborativas y los proyectos permiten **aprender del otro como par**.

## 2 El aprendizaje profesional colaborativo en las instituciones educativas

La documentación analizada permitió identificar una tendencia que recoge los planteamientos de las *escuelas efectivas* y de las *organizaciones que aprenden*. Las experiencias de aprendizaje profesional colaborativo que las caracterizan, colocan en la institución educativa las posibilidades de desarrollo profesional docente. En este sentido, las comunidades de aprendizaje encontrarían su razón de ser en la posibilidad de compartir y analizar lo que acontece en el quehacer institucional cotidiano, en el liderazgo para asumir la responsabilidad por la calidad de los aprendizajes y en la posibilidad de desarrollo profesional, sin el abandono de la docencia.

Las prácticas colaborativas en la institución educativa, tienen que ver con lo que hacen los docentes y directivos cuando trabajan juntos para desarrollar prácticas efectivas de aprendizaje, analizan lo que acontece realmente en las aulas y velan porque no sólo su actuación individual, sino la de todo el colectivo, se realice bien.

Como se decía en el apartado uno de este texto, los docentes aprenden desde lo que hacen. Aprenden en la práctica a partir de clases observadas y analizadas; del análisis de datos; de los resultados de los alumnos; del análisis de las tareas. Estos análisis no necesariamente se realizan en tiempo real. Pueden efectuarse desde casos reconstruidos a partir de los datos recogidos con anterioridad. También pueden involucrar la resolución de problemas en forma colaborativa y el análisis de las necesidades individuales y

colectivas; esto es, la resolución de problemas comunes. Según Little (2001, citado por Ávalos, 2007) y Hargreaves y Shirley (2012), el nuevo profesionalismo está marcado por el trabajo y el aprendizaje en equipo. Las culturas colaborativas tienen estrechas relaciones y están orientadas a hacer mejor las cosas y con menos errores.

Fullan (2001a, 2001b) plantea que estas culturas colaborativas formulan normas en equipo; clarifican y determinan lo esencial en el aprendizaje; desarrollan guías rápidamente; hacen acuerdos expeditos frente a las decisiones que se deben tomar; determinan estándares y cómo debe trabajar el estudiante para lograrlos; formulan rúbricas comunes para evaluar; establecen acuerdos colectivos; analizan conjuntamente el trabajo y los resultados del aprendizaje del estudiante; definen las intervenciones específicas para atender individualmente a los estudiantes; monitorean el resultado de las estrategias planteadas; reflexionan colectivamente sobre la efectividad de las estrategias de aprendizaje, y también sobre la del equipo.

En las *comunidades profesionales de aprendizaje*, la colaboración representa un proceso sistemático en el cual los docentes trabajan juntos de una manera interdependiente, con el objetivo de impactar las prácticas de aula para lograr aprendizajes más efectivos. En esta nueva perspectiva, el aprendizaje profesional colaborativo como estrategia para el DPD está asociado con metas más amplias, tanto de la institución educativa como del sistema educativo y retroalimenta las prácticas escolares y la evaluación. Los docentes casi nunca trabajan juntos, pero cuando lo hacen logran mejores resultados en el aprendizaje de sus alumnos. Los docentes pueden hacer más y hay que motivarlos para que lo hagan. Así adquieren más experiencia y experticia, a la vez que logran un mayor intercambio de información.

Las prácticas colaborativas afectan la dinámica de la institución educativa. Primero, mueven a las instituciones educativas, de una situación en la que los docentes son como 'emperadores', a otra en que las prácticas de enseñanza son públicas y en las que ellos son enteramente responsables del aprendizaje de los estudiantes. Segundo, promueven un cambio cultural desde la enseñanza hacia el aprendizaje. De allí el énfasis en cómo lograr mejores aprendizajes y en el trabajo colaborativo para desarrollar mecanismos que lo promuevan.

La capacidad colectiva genera comunidad emocional y experticia técnica, que no se logra trabajando aisladamente. Michael Fullan (2010) se refiere a este fenómeno como aprendizaje lateral y comprende tres cambios en las fuerzas: 1) mutuo soporte a gran escala, que va a permitir construir la identidad educativa y establecer y reconocer un sistema de pares; 2) competencia colaborativa: cada uno trata de ir más lejos; y 3) desarrollo de una visión compartida sobre lo que significa aprender y enseñar.

Las prácticas colaborativas comportan rutinas excelentes de aprendizaje y liderazgo en comunidades de aprendizaje docente, volviendo pública la enseñanza y convirtiendo a los docentes en acompañantes de sus pares. Estas prácticas se basan en una infraestructura de desarrollo profesional docente, en la cual hay docentes comprometidos no solo con su desarrollo individual, sino con contribuir al análisis y la formación de otros, en habilidades pedagógicas, a través del sistema. No se requiere



de algo externo, ni de alguien de afuera. Es un compromiso que se desarrolla a partir de la carrera docente, en donde hay unos más formados que ayudan a los otros en su desarrollo profesional docente. De allí que las prácticas colaborativas vayan, del centro a las instituciones educativas, como líneas de acción que se materializan en prácticas cotidianas de enseñanza.

Las prácticas colaborativas hacen que los docentes y las autoridades educativas trabajen juntos con el fin de lograr prácticas efectivas de enseñanza a partir de lo que acontece realmente en las aulas, prestando atención a los elementos que constituyen las buenas prácticas y teniendo como meta el aprendizaje de los alumnos. El trabajo en colaboración se fundamenta en el supuesto que los individuos aprenden mejor cuando interactúan con los colegas y relacionan las nuevas ideas con el conocimiento compartido común existente. A la vez, desde la perspectiva de la asesoría, en lugar de un estilo tradicional de intervención - bajo el supuesto que la innovación curricular proviene de un experto en contenidos que aporta recetas externas - al tomar a la institución educativa como centro del cambio, su labor se dirige a una relación de colaboración en el trabajo con las instituciones educativas.

Hoy en día no se concibe un trabajo en las instituciones educativas, con procesos de transferencia lineal de conocimientos, prescribiendo unos determinados conocimientos pedagógicos para conformar las prácticas de los docentes. Las asesorías a las instituciones educativas, tal como lo reporta la experiencia mexicana (Bolívar, 2006), supone crear una relación de igualdad entre asesores/as y docentes para que el intercambio comunicativo provoque una reflexión conjunta de la situación, deliberando de manera compartida sobre ella y sobre las decisiones a tomar (Krichesky y Murillo, 2011).

Acorde con los anteriores planteamientos, Montecinos (2003, p. 116) reporta la existencia de los *Grupos Profesionales de Trabajo* en Chile (GPT). Desde 1995, se desarrollan en diversos liceos, como una línea del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media (MECE-EM), destinada a apoyar el desarrollo social, personal y profesional de los profesores de enseñanza media. En su diseño original, en cada liceo, uno o más grupos de docentes, se reunían por dos horas cada quince días (o una hora semanal) para primero compartir experiencias y luego, en su primer año de operación, estudiar las actividades propuestas en un documento de innovaciones pedagógicas que entregaban al MECE-EM. Actualmente, algunos liceos mantienen estos grupos de trabajo con distintas modalidades de organización (por ejemplo, grupos según afinidad disciplinaria o departamento), realizando una variedad de actividades (por ejemplo, profundización en talleres temáticos, intercambio y producción de materiales, organización del trabajo pedagógico en el liceo).

En Finlandia, los docentes tienen una tarde libre por semana para desarrollar el plan de estudios y planificar en forma grupal. El hecho que el plan de estudios nacional especifique solo objetivos generales, en lugar de prescribir el camino para llegar a esos objetivos, implica que los docentes deben trabajar en conjunto en las instituciones educativas para desarrollar planes de estudios y estrategias institucionales, ajustadas

a las necesidades de cada establecimiento. Las instituciones educativas de la misma municipalidad son alentadas a trabajar en conjunto y a compartir materiales para que las mejores prácticas identificadas, se propaguen rápidamente por todo el sistema (McKinsey & Company, 2007).

## 2.1. El liderazgo docente

Dentro de las experiencias de aprendizaje colaborativo docente en las instituciones educativas, juega un papel importante el liderazgo docente expresado en el compromiso con la calidad de la enseñanza y el logro de buenos resultados por parte de los estudiantes.

En la República Occidental del Cabo, los coordinadores distritales de alfabetización, están lo suficientemente cerca de las instituciones educativas para identificar lo que funciona y lo que no, y difunden lo que encontraron a los principales dirigentes de la provincia, donde sea necesario. Los coordinadores se reúnen de forma rutinaria con su circuito y los equipos de los distritos, y cada tres meses, con el Comité Provincial de Coordinación. En estas reuniones se desarrollan soluciones a los desafíos que enfrentan las instituciones educativas y se comparte lo que encontraron efectivo en el trabajo en las instituciones educativas (McKinsey & Company, 2007).

Esta y otras experiencias indican que al asumir el liderazgo, los docentes aumentan su sentido de eficacia respecto de su impacto en los aprendizajes que alcanzan sus estudiantes, y su capacidad para motivar a sus colegas; aumentan su motivación por implementar innovaciones en sus clases, así como la confianza en sí mismos (Katzenmeyer y Moller, 2001; Ovando, 1996, citados por Montecinos, 2003, p. 119).

En Boston, MA, los maestros, directivos docentes y administradores de la educación, contaron con datos detallados sobre el rendimiento de los estudiantes. Los líderes del Distrito de Boston los revisaron e invitaron a los docentes y a los directivos docentes para que hablaran sobre ellos y definieran metas anuales de mejora de esos resultados, a partir de cambios en la manera de enseñar, derivados de *grupos de estudio*. Cada institución educativa definió sus metas anuales, según el nivel socioeconómico de sus estudiantes, y aquellas que tenían los resultados más bajos, recibieron más apoyo de las autoridades distritales.

En un claro ejemplo del liderazgo que deben asumir las autoridades educativas para obtener mejores aprendizajes, Tom Payzant renovó el 75% de los directores de las instituciones educativas públicas de Boston, Massachusetts, durante los once años que estuvo a cargo del Distrito, con el propósito de lograr un mayor rendimiento de las mismas. Entre 1998 y 2007, Massachusetts definió el sistema de selección y reclutamiento de docentes basado en estándares. Hoy en día, exige certificación para captar nuevos docentes. En su propuesta de desarrollo profesional, Boston cuenta con estrategias de aprendizaje profesional colaborativo que involucran el apoyo por medio de pares y el recurso de los centros de aprendizaje. También realiza foros comunitarios (McKinsey & Company, 2007, p. 47).

En Inglaterra, existe la estrategia *de las peores a las mejores*. La intervención es inversamente proporcional al éxito. Reciben mayor apoyo los docentes de las instituciones con más bajos logros.

Estos ejemplos ilustran la necesidad de liderazgo para promover sistemas de DPD que busquen los aprendizajes de los estudiantes. Las prácticas colaborativas generan un interés por la *buena enseñanza*. Los docentes líderes confían en que sus estudiantes pueden aprender lo mejor, de la mejor manera. Esto es lo que caracteriza una verdadera profesión.

## 2.2. La carrera docente

El aprendizaje profesional colaborativo basado en la institución educativa, es un trabajo conjunto entre pares y la comunidad. Implica que, al interior de la institución, exista la oportunidad de desarrollar la carrera docente, sin abandonarla. Para ello, las experiencias reportan un sistema de rotaciones; es decir, los docentes cambian de posición para aprender diferentes prácticas de enseñanza y diferentes estilos de trabajo con los otros, entre ellos la mentoría. También visitan instituciones educativas y analizan las relaciones entre ellas y los organismos de dirección educativa.

En las experiencias de carrera profesional docente como estrategia de aprendizaje profesional colaborativo, se consideran tres peldaños: liderazgo, enseñanza y coach o acompañamiento. En Shanghái, para implementar la carrera docente, se selecciona un tercio de cada cohorte de graduados de las Facultades de Educación y durante cien horas por año, se les ofrece trabajo con pares, con líderes y acompañamiento. Se motiva la observación colegiada de las prácticas de aula. Los salarios y las bonificaciones están condicionados al cumplimiento de las metas educativas. La carrera docente incluye el cumplimiento de estándares y el uso de materiales de enseñanza (McKinsey & Company, 2007). Esta es la filosofía que orienta la carrera de los docentes en Shanghái presentada anteriormente en el presente texto.

En el proyecto de *Carrera Magisterial* de Perú, por ejemplo, se selecciona a los docentes, de acuerdo con determinados criterios, para realizar tareas de acompañamiento y asesoría a los maestros nuevos, durante un año, con una asignación económica especial.

## 2.3. Apoyos de las Secretarías de Educación

Si se piensa que las experiencias de aprendizaje profesional colaborativo requieren coordinación con las autoridades educativas, en aras de garantizar su institucionalidad, los apoyos de las Secretarías de Educación revisten una gran importancia. Gatti, Siqueira y Dalmazo (2011), presentan las acciones que vienen desarrollando varias Secretarías de Estado y municipios en el Brasil.

*Proyecto Sala del Profesor.* Se parte de un diagnóstico que realiza la institución educativa en el marco de su Proyecto de Desarrollo, y las actividades de formación continua de los docentes, tienen lugar en ese marco de acción. Se vela para que las

acciones de formación no se modifiquen con los cambios de gobierno. La continuidad de esta política está a cargo de la *Superintendência de Desenvolvimento e Formação dos Profissionais da Educação*.

Los *grupos de desarrollo profesional* son otra estrategia que involucra a las secretarías de educación en Brasil. En Minas Gerais, existen desde el 2009, y actualmente cuentan con 850 proyectos. Para su implementación, se realizan encuentros en las instituciones educativas y actividades de reflexión sobre la práctica, que inciden positivamente en la calidad de la enseñanza. Las dificultades en el desarrollo de esta experiencia se relacionan con la burocracia en la administración del programa. Para evitarla, el proyecto ahora está a cargo de la *Superintendência Regional de Ensino de Poços de Caldas*. La intermediación se realiza por medio del *Projeto Sala de Professor*. La calidad de la enseñanza se revisa según evaluación cualitativa, por medio de entrevistas semi-estructuradas.

En Ceará, Espirito Santo, Campogrande y Judáí, los docentes escriben un texto sobre su experiencia para ser publicado en un libro o en una publicación local. Su función es reconocer y valorar el trabajo docente y divulgar las mejores prácticas. También en estas Secretarías, existen incentivos para los docentes que muestran mejores prácticas y buen desempeño de sus estudiantes.

El análisis de las experiencias de aprendizaje profesional colaborativo en las instituciones educativas, ofrece un gran campo de acción en aras de lograr una mayor calidad en los aprendizajes y una mayor profesionalización de la docencia. Considerar a la institución educativa como una unidad para el aprendizaje profesional colaborativo, es reconocer su organicidad en el sentido de que docentes, estudiantes y autoridades educativas, se ven afectados por cualquier cambio y que es necesario el análisis de cada situación para derivar lecciones encaminadas a garantizar una educación de calidad.

Quienes están en la institución educativa tienen una gran capacidad de aprender. Pero para que estos aprendizajes tengan lugar, es necesario reconocer su carácter comunitario y facilitar las experiencias participativas en aspectos tales como la planeación de las clases, la revisión de las prácticas pedagógicas, el análisis de los resultados de los estudiantes, el clima institucional, la influencia de las políticas educativas, entre otras.

Concebir la institución educativa como una *comunidad de aprendizaje*, facilitar la existencia y consolidación de grupos de trabajo, contar con líderes que promuevan políticas de calidad y garantizar el Desarrollo Profesional Docente, sin abandonarla, es una posibilidad de acción viable y prometedora en el panorama educativo de la región.

### 3 Fortalezas y debilidades en el aprendizaje profesional colaborativo con ayuda de TICs

Existe discusión sobre el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) para la formación de docentes y más aún, para el diseño de actividades de aprendizaje

profesional colaborativo, enmarcado dentro del Desarrollo Profesional Docente (Gatti, Siqueira y Dalmazo, 2011). Las experiencias encontradas aparecen como estrategias dentro de propuestas y entran como otro dispositivo de aprendizaje, sin que su uso lleve a una concepción que implique formas de conocimiento desde la virtualidad.

En este orden de ideas, se exponen las experiencias presentadas por Tancredi (2009). El blog colectivo *Aula Abierta de Nuevas Tecnologías* es un espacio para compartir en red lo producido por un grupo de profesores y asesores de varios centros de profesores de España. Dada su condición de blog, tiene una estructura más libre que la de otros ambientes de aprendizaje. Se ofrecen recursos educativos, blogs de los participantes y el Aula de Formación en TICs basada en la plataforma Moodle. Cf. <http://www.edutics.es/informacion>

La Escuela de Educación de la Universidad de los Andes (Venezuela), provee espacios de reflexión y práctica pedagógica, ubicados en la universidad o fuera de ella. Es complementario a la formación que se imparte bajo la modalidad semi-presencial (*b-learning*). Ofrece enlaces y publicaciones virtuales, entre otros recursos. Cf. <http://www.human.ula.ve/adocente/seminario/index.html>

También en Venezuela, el Ministerio del Poder Popular para la Educación cuenta con la Red Nacional de Formación Docente. Mediante la telemática y la informática, los docentes intercambian experiencias y se comunican a través de servicios de internet (foros, chat, videoconferencias); comparten producciones propias y grupales, transferibles a los diferentes contextos educativos de cualquier rincón del país. Cf. <http://aulavirtual.me.gob.ve>

Colombiaprende (Ministerio de Educación Nacional, Colombia) ofrece redes temáticas que albergan comunidades de práctica virtuales donde se trabaja en grupo el desarrollo de competencias y el mejoramiento de la calidad de la educación básica y media. Cf. <http://www.colombiaprende.edu.co/html/productos/1685/>

La Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara, en su Licenciatura en Educación, ofrece en la plataforma Metacampus: cursos, guías de estudio, materiales de apoyo, cronograma de actividades, espacios de comunicación, interacción y conocimiento tales como biblioteca, foros, chat. Cuentan con asesores, teleformación (Metacampus) y ambiente virtual de aprendizaje en <http://www.udgvirtual.udg.mx/interior.php?id=248> y <https://www.udgvirtual.udg.mx/cas/login?service=http%3A%2F%2Fwww.udgvirtual.udg.mx%2Fpersonal.php>

En Chile, los talleres comunales que propiciaron el aprendizaje entre pares, a partir de grupos de docentes de establecimientos de una misma comuna, ofrecían asistencia por internet a través del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP<sup>28</sup>).

---

<sup>28</sup> Si bien lo esencial de los Talleres Comunales no fue el apoyo *on line*, sino el trabajo colaborativo entre pares como quedó consignado en este documento, se referencia aquí como una evidencia de que la estrategia informática entra como dispositivo pedagógico tal como ha sido la hipótesis que se ha querido sustentar en cuanto a la tercera categoría de este trabajo documental.

Odasz (1999) y Eisenman y Thornton (1999), citados por Villegas-Reimers (2003), reportan el uso de mentores en línea para la formación de maestros durante su primer año.

Para la formación inicial, Darling-Hammond y Rothman (2011) cuentan la experiencia del Instituto Nacional de Educación (NIE), afiliado a la Universidad Tecnológica de Nanyang (NTU) de Singapur, a propósito de la formación de los futuros maestros en el uso de TICs. Los candidatos aprenden a enseñar de la misma manera que pedirán aprender a sus propios estudiantes. Cada alumno tiene un ordenador portátil, y todo el campus es inalámbrico. Los espacios de la biblioteca y un número cada vez mayor de los salones de clase, están conscientemente organizados con mesas redondas y grupos de tres o cuatro sillas, para que los estudiantes tengan lugares para compartir conocimientos y colaborar. Áreas confortables con sofá y sillas, están diseñadas para el trabajo en grupo entre los maestros y directores, con pleno acceso a la tecnología de apoyo (por ejemplo, DVD, video y conexión de ordenador y una pantalla de plasma para la proyección de sus trabajos). Durante el curso de preparación, se hace hincapié en la enseñanza para el aprendizaje basado en problemas y la investigación, en el desarrollo de la colaboración, y se debe afrontar una serie de estilos de aprendizaje en el aula.

Los futuros docentes tienen aproximadamente veinte horas de enseñanza a la semana en esta área. Los profesores pueden hacer uso de horas de trabajo no docente para trabajar con otros profesores en la preparación de clases, visitar otras aulas para estudiar la enseñanza, o participar en los debates profesionales y las reuniones con los docentes de su institución educativa o de su grupo.

El plan de desarrollo profesional docente de Argentina propone la utilización de las nuevas tecnologías, a través del *e-mail*, de la creación de *e-groups* y de plataformas virtuales; se convierte en una herramienta que facilita la comunicación y el trabajo conjunto a pesar de las distancias físicas. De hecho, las han llevado a la práctica en procesos de inducción en algunas provincias (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina, Instituto Nacional de Formación Docente, 2007).

En Brasil (Gatti, Siqueira y Dalmazo, 2011), los grupos de trabajo tienen encuentros periódicos por internet. En ellos se amplía la comunicación y se socializan los trabajos de los docentes. El coordinador es un docente cualificado y seleccionado por la coordinación del proyecto. Sus funciones son las de planear, ejecutar, acompañar y evaluar el trabajo de los docentes participantes en los grupos de desarrollo profesional. La duración de estos grupos es variable, pero la tendencia general es que se mantengan durante el año lectivo.

El vacío de experiencias de aprendizaje profesional colaborativo en cuanto al uso de TICs podría ser un potente campo de implementación de políticas en un futuro próximo, con el fin de poner a tono el Desarrollo Profesional Docente con las nuevas formas de aprender de los estudiantes en el mundo contemporáneo.

## 4 Debate

El aprendizaje profesional colaborativo en el marco del Desarrollo Profesional Docente plantea algunas discusiones de orden técnico, académico y político. Las primeras tienen que ver con el debate sobre el carácter público de la enseñanza y el aprendizaje y el papel del DPD como una alternativa de profesionalización de los docentes. Es así como se discute acerca de la obligatoriedad del DPD, la necesidad de apoyo para estos procesos y la articulación de los mismos en programas de formación docente.

El debate académico está centrado en la naturaleza de las prácticas pedagógicas, el papel de la reflexión en la profesionalización de los docentes, la necesidad de relacionar la formación docente con los contextos y la importancia de la innovación y la sistematización de buenas formas de enseñar y de aprender.

Los aspectos políticos se relacionan con todas aquellas decisiones que implican la asignación de tiempos y espacios para la formación a partir de experiencias de aprendizaje profesional colaborativo. Romper el aislamiento de las prácticas cotidianas de los docentes pasa por una revisión profunda de las instituciones educativas y de la manera cómo se asignan las labores académicas de los docentes. También exige una manera consensuada de tomar decisiones para que el gremio docente se comprometa con la política educativa.

### 4.1 Las discusiones de orden técnico.

**El Desarrollo Profesional Docente: de lo marginal a lo institucional.** No cualquier actividad de aprendizaje profesional colaborativo forma parte del Desarrollo Profesional Docente (*DPD*). Las actividades requieren ser parte de un programa entendido como un formato estructurado de desarrollo profesional docente que tiene fines claros, actividades y materiales establecidos, un rol específico para cada uno de los facilitadores y que, por tanto, puede ser repetido en distintos contextos (Borko, 2004).

En este sentido, se inscribe dentro de un plan de desarrollo profesional, tanto a nivel individual como institucional y no depende solo del voluntarismo del docente. Cada institución educativa y sus docentes, deben contar a su vez con oportunidades establecidas (como días de formación, periodos sabáticos, redes, bonificaciones) para intercambiar experiencias, aprender de otros y afinar sus habilidades. Es decir, el desarrollo profesional necesita también alguna forma de institucionalización. El aprendizaje profesional colaborativo es una política que irradia el cambio desde cada centro educativo hacia el sistema, para mejorarlo.

Las investigaciones sobre la efectividad de los programas de DPD indican que los docentes necesitan de agentes activos (pueden ser los pares o los docentes acompañantes) para que analicen sus prácticas a la luz de los estándares del desarrollo profesional y del progreso de sus propios estudiantes. En este orden de ideas, el DPD es un proceso continuo. Esas prácticas están soportadas por una infraestructura del DPD, concebido como una carrera y no solamente como la expresión individual de docentes

interesados en su cualificación pedagógica. La elaboración de planes de mejora es una tarea colegiada, al servicio de las prioridades y necesidades planteadas o construidas por la institución educativa.

Los esfuerzos de innovación docente requieren la sinergia de una cultura institucional que los favorezcan. Siendo la meta final los cambios a nivel de aula, estos no pueden mantenerse indefinidamente, si no se ven apoyados a un nivel del conjunto de la institución educativa, por lo cual una vía prometedora de mejora es que los centros escolares aprendan a mejorar, como organizaciones.

**El Desarrollo Profesional Docente: de lo voluntario a lo obligatorio.** Gran parte de los países de la Unión Europea (Lituania, Malta, Chipre, Grecia e Italia, entre otros), exigen a sus docentes actividades para su desarrollo profesional y estipulan las horas dedicadas a este proceso. En aquellos donde no se formulan como exigencia, sí son condiciones que se tienen en cuenta para promociones, ascensos o bonificaciones (por ejemplo, Francia, Bélgica y España, Eurydice, 2008). Esta obligatoriedad no ha estado presente en la participación de los docentes de América Latina que han pertenecido a redes, innovaciones o expediciones. Más bien, estas experiencias se han dado porque los docentes quieren participar. Quizá esta misma condición de voluntariedad es la que explica que algunas experiencias de aprendizaje profesional colaborativo, no hayan trascendido al nivel de políticas de formación en servicio, como en el caso de la Expedición Pedagógica Nacional en Colombia. Se presenta aquí una tensión entre voluntariedad y obligatoriedad que, quizá, puede limitar las actividades del aprendizaje profesional colaborativo en la región. Esta tensión implica limitaciones de la voluntariedad porque se autoexcluyen generalmente los docentes más débiles y, a su vez, limitaciones de la obligatoriedad, cuando los docentes asumen el perfeccionamiento como una carga burocrática, sin disposición para el aprendizaje.

**La enseñanza: lo privado deviene público.** En el marco de las Comunidades Profesionales de Aprendizaje (CPA), la práctica docente deja de ser algo privado para convertirse en una cuestión de dominio público. Se pretende que, por medio de observaciones, registros y devoluciones constantes entre los propios docentes, estos consigan reflexionar sobre su práctica, garantizando así un aprendizaje profundamente pragmático y colaborativo.

Para convertir una práctica privada en pública son necesarios altos niveles de confianza, con el fin de que los docentes no sientan temor, ni vergüenza, a la hora de preguntar, arriesgar, innovar, observar a otros y dejarse observar. Aquí cobra vital importancia la conformación de comunidades de aprendizaje y el reconocimiento de los pares como interlocutores válidos, apoyados por quienes ejerzan la labor de acompañamiento en estos procesos.

**El aprendizaje profesional colaborativo: espacios compartidos para la enseñanza y el aprendizaje.** El éxito de estos aprendizajes radica en la posibilidad del intercambio regular de experiencias que incrementen los procesos de retroalimentación entre los docentes, desprivatizando las prácticas de aula y propiciando la reflexión colegiada. La participación colectiva de grupos de docentes de la misma institución educativa, disciplina, o grado, en esta puesta en común de lo que se hace individualmente,



está relacionada con la coherencia y con las oportunidades de aprendizaje activo y colaborativo, lo que a su vez impacta en el mejoramiento de los conocimientos y desempeño de los estudiantes.

Exponerse al debate pone a prueba aquello que se realiza en el aula y permite identificar las mejores prácticas que se convierten, fácil y rápidamente, en modelos a seguir, contribuyendo a la cualificación del quehacer pedagógico a través de la generalización de las innovaciones. Quizá, la cultura de nuestros docentes no sea muy receptiva a esta tendencia que, no obstante, ha estado presente en procesos de formación continua de docentes.

### **Los dispositivos, por sí mismos, no cambian las condiciones de aprendizaje docente.**

Si bien las formas diferentes de organizar los procesos de enseñanza y de aprendizaje que no tienen un correlato físico y que se desarrollan en espacios virtuales donde los participantes, gracias a las prestaciones que brindan las TICs, pueden interactuar en diferido (asincronía) o en tiempo real (sincronía) - contribuyen al aprendizaje profesional colaborativo, no lo hacen por el dispositivo mismo. Necesitan ir más allá y focalizar la atención en las dinámicas sociales que se dan en aquellos espacios, a saber: las nuevas formas de organización y comunicación, las de producción de conocimientos y las que se emplean para encarar el desarrollo de los procesos socioculturales. Estos énfasis son los que permiten conformar las comunidades virtuales de aprendizaje. Aquí la intención de compartir y de aprender con el otro, se ve facilitada por la asincronía y por las posibilidades que brinda la nueva generación de dispositivos informáticos.

**El Desarrollo Profesional es una caja negra.** Esta reflexión que recoge Montecinos (2003, p. 120), pone en evidencia la limitación al replicar estrategias exitosas en los programas que buscan el aprendizaje profesional colaborativo. Las actividades específicas, contenidos y estrategias que puede entregar un programa a los docentes, no son replicados de manera aislada en las aulas de esos docentes. Cada profesor toma lo nuevo y lo adapta, de manera idiosincrática, dependiendo de sus conocimientos previos, las características de su institución educativa y alumnos. Por lo tanto, al evaluar el impacto de un programa, se conocen bien las actividades del programa, pero no cómo lo aprendido por los docentes ha sido implementado en el aula. A esto se une el caso de algunas evaluaciones simplistas que solo señalan los aspectos positivos de las estrategias exitosas olvidando el papel de los contextos y las condiciones socio-culturales de las instituciones educativas. Es por esto, que es crucial el seguimiento y apoyo sostenido a los docentes que intentan llevar una innovación a sus aulas.

## **4.2 El debate académico**

**La necesidad de sistematizar y evaluar las actividades que favorecen el aprendizaje profesional colaborativo.** Las diferentes experiencias examinadas reportan muchas estrategias: podría hablarse de *clústeres*. Aunque hay una estrategia central, existen otras que la acompañan. Así, por ejemplo, puede hablarse de una comunidad de aprendizaje que para desarrollarse como tal, utiliza las observaciones de aula, la reflexión sobre las prácticas observadas, la conformación de redes temáticas, las expediciones a otras

instituciones educativas, aparte del trabajo con mentores. Esta situación favorece la generalización del aprendizaje profesional colaborativo en los países de América Latina, por su tendencia al sincretismo y por la creatividad en el diseño de actividades para la formación continua de docentes. El reto viene dado por la necesidad de sistematizar las estrategias y evaluar los resultados, en aras de no caer en un activismo desmesurado.

**La necesidad de avanzar en nuevas conceptualizaciones.** Es un hecho que aprender con otro y bajo su apoyo y supervisión, potencia la cualificación de las prácticas docentes (Borko, 2004). También, que aprender del maestro de maestros es una estrategia que favorece el aprendizaje profesional colaborativo. Sin embargo, pareciera no ser muy clara la concepción de mentor y su diferencia con el *coach* y con el tutor. Tampoco con el maestro de maestros.

En consecuencia, se impone una clarificación conceptual que va a redundar en roles más definidos. La experiencia de Israel, por ejemplo, reporta la selección de mentores entre los docentes de las instituciones educativas, con el fin de apoyar a los principiantes que se insertan a la profesión (Marcelo, 2008). Conforman una amplia red con formación continua. El estudio comprensivo sobre la inserción en los Estados Unidos evidencia la pertinencia de que los mentores sean de la misma especialidad de los docentes a los que acompañan y llama la atención sobre la necesidad de su formación, en cuanto no sólo requiere conocimiento disciplinar, sino de planeación educativa y técnicas de apoyo emocional (IES, 2010).

Estos docentes expertos requieren menos carga horaria para que apoyen y asesoren a otros docentes. En Singapur, por ejemplo, existen docentes senior y expertos para apoyar a los docentes de todas sus instituciones educativas (Marcelo, 2008).

En América Latina, existen experiencias que involucran el apoyo de docentes a otros docentes, en diferentes programas y en diferentes contextos de aprendizaje (Vaillant, 2009; Terigi, 2010). También existen algunas experiencias desde la perspectiva del mentor en la experiencia chilena reportada por Cornejo (Marcelo, 2008) y en la de formación de mentores en la Universidad Católica de Temuco (Inostroza, Tagle y Jara, 2007). La OEI en su oficina en Santiago cuenta con la sistematización de un programa en esta perspectiva. Es necesario examinar esas experiencias ahora que muchos sistemas educativos comienzan a interesarse por la inserción a la docencia en el marco del DPD y generar teoría educativa que las formalice.

**La reflexión sobre la estructura interna de las prácticas docentes.** Lo esencial de las prácticas en el marco del DPD está dado por la internalización de las mismas. Es importante que los docentes reflexionen sobre la enseñanza y cómo enseñan. Es importante que el docente reconozca esta estructura implícita, que lo lleva a tener conocimiento sobre lo que hace y por qué lo hace y explicitar con otros y ante otros, creencias, actitudes y valores. Creencias que a veces es necesario transformar para devenir en un profesional de la pedagogía y cualificar las prácticas (Munby y Russel, 1994). En América Latina, existen experiencias de reflexión sobre la estructura interna de las prácticas docentes, especialmente en los ámbitos de influencia de grupos de investigación sobre el conocimiento del profesor. Faltaría una generalización de estas estrategias con el fin de entrar a formar parte de las actividades del aprendizaje

profesional colaborativo, sobretodo en procesos de formación continua de docentes (Adúriz-Bravo, 2001).

**¿Práctico reflexivo? ¿Práctico crítico-reflexivo?** Gran número de experiencias de aprendizaje profesional colaborativo durante los procesos de formación inicial, reportan la reflexión sobre la práctica como una estrategia para fomentar el trabajo de los futuros docentes entre sí y con la ayuda del docente responsable de la práctica (Calvo, 2004). También existen reportes de experiencias de formación continua que cualifican las prácticas pedagógicas a través de la investigación acción (Restrepo, s. f.; Ávila, 2005). No obstante, en Brasil se empieza a cuestionar esta modalidad introduciendo en el debate la necesidad de situar la reflexión sobre la práctica, no ya desde la perspectiva exclusivamente individual, como el quehacer del docente, sino con relación al sentido de la política educativa. (Gatti, Siqueira y Dalmazo, 2011). El llamado de atención es a considerar que en las prácticas de los docentes también entran en juego políticas e ideologías, que es conveniente develar y muchas veces, asumirlas con una postura crítica. A veces, es conveniente también cuestionar, o por lo menos comprender, las políticas educativas para aceptarlas o rechazarlas.

**Innovación y generalización.** Todas aquellas experiencias de aprendizaje profesional colaborativo que implican observación, análisis y supervisión de prácticas están orientadas por un compromiso con la calidad de los aprendizajes y el logro de los estudiantes. Se identifican las buenas prácticas, se sistematizan, se generalizan y se estandarizan, de tal suerte que pueda contarse con un formato de clase muy bien detallado, en cuanto a procedimientos pedagógicos y didácticos. A través de este modelamiento (*Lesson Study*) se pueden generalizar innovaciones e implementar procesos de reforma, con bastantes posibilidades de éxito.

La generalización de innovaciones es un proceso delicado en cuanto cada contexto cuenta con especificidades que el modelo puede dejar de lado. No obstante, en América Latina, una generalización de las buenas prácticas podría ser una estrategia interesante para relacionar los procesos de desarrollo profesional docente con la calidad de la enseñanza y los logros de los estudiantes.

**Alianzas entre la administración y la academia.** Estas alianzas plantean la cuestión de cómo, a partir de lo encontrado en los procesos de acompañamiento a los docentes en programas de formación continua, se puede incidir en la formación inicial y en la selección de los docentes. Esta es la experiencia de Long Beach, en la cual, el trabajo con los docentes en las instituciones educativas forma parte de las políticas educativas del Distrito y sus hallazgos son rápidamente incorporados en los currículos de los programas de formación inicial de docentes, en la Universidad Estatal de California y a su vez, el Distrito selecciona un tercio de los mejores egresados, como docentes para sus instituciones educativas.

En América Latina, no son comunes estas alianzas. Sin embargo, pueden llevarse a cabo porque son recurrentes las experiencias que llaman la atención sobre la necesidad de reformular los currículos de formación inicial de docentes, a partir de proyectos de innovación basados en aprendizajes colaborativos, como acontece con las redes de docentes (Unda, 2002).

### 4.3 El debate político

**La participación docente en los procesos de reforma.** Con frecuencia, en América Latina, la política educativa no tiene como aliados a los docentes y sus agremiaciones. Existen experiencias en países de la Unión Europea (Austria, Francia) que introdujeron en las actividades de aprendizaje profesional colaborativo, reflexiones y planteamientos asociados a procesos de reforma educativa, sobre todo en aspectos curriculares que era necesario asumir dentro de las prácticas de aula. Las experiencias reportan éxito expresado en compromiso con las propuestas y en modelamiento de las prácticas docentes, en el sentido que requería la reforma curricular (Eurydice, 2008).

La réplica de esta estrategia en la región podría ser de interés pero implicaría que las autoridades educativas que lo pusieran en práctica, tuvieran un gran respaldo político y un reconocimiento como líderes, por parte de las agremiaciones magisteriales.

**La institución educativa como una comunidad de aprendizaje.** La institución educativa involucra en su cultura a los docentes, a los directivos y a los estudiantes. También refleja las orientaciones de política educativa que pone en marcha el sistema educativo, a través de los Distritos Escolares. Esta situación es tomada en cuenta en experiencias de aprendizaje profesional colaborativo, tanto para programas de inserción a la docencia, como para los de formación continua. La institución educativa se ve afectada por los docentes que ingresan, por la trayectoria de aquellos que llevan años laborando en la misma, por los proyectos de centro y por los logros de sus estudiantes, entre otros elementos. De allí que algunas experiencias de aprendizaje profesional colaborativo, como las comunidades de aprendizaje (Krichesky y Murillo, 2011; Bonilla, 2006), enfoquen el análisis de la institución educativa como una totalidad y a partir de lo que acontece en ella, diseñen las estrategias que buscan crear sinergia entre los miembros de la comunidad educativa y fomentar redes para el trabajo inter instituciones.

Un elemento esencial para este enfoque del aprendizaje profesional colaborativo es el liderazgo de los directivos docentes y el compromiso con la calidad de la educación. Igualmente, las relaciones entre las instituciones educativas y los distritos, en un trabajo que involucra a los directivos docentes, a las autoridades educativas y a la comunidad a través del liderazgo distribuido (entre todos los miembros de la comunidad educativa), en la búsqueda de mejores aprendizajes de los estudiantes. Este liderazgo distribuido representa un gran reto en los países de América Latina, ya que si bien en algunos ministerios y secretarías de educación se cuenta con personal profesional, no sucede lo mismo en el orden regional/local o municipal. Con frecuencia quienes asumen las orientaciones de política y la dirección de las instituciones educativas, son cuotas de los gobiernos de turno y carecen del liderazgo para comprometerse con decisiones que evidencien un compromiso con una educación pública de calidad.

**El problema de los estándares para la certificación de los docentes: de lo pobre a lo bueno y de lo bueno a lo excelente.** Las experiencias de aprendizaje profesional colaborativo muestran un compromiso con la calidad de los logros de los estudiantes. Las expediciones (*loops*) que se realizan a las distintas instituciones educativas buscan

identificar prácticas exitosas para sistematizarlas y generalizarlas, así como modificar aquellas que no contribuyen a los mejores resultados. Este paso, de lo pobre a lo bueno y de lo bueno a lo excelente, está relacionado con el cumplimiento de estándares para la enseñanza que un docente estaría en condiciones de garantizar.

La búsqueda de certificación y acreditación está bastante extendida en países de cultura anglo sajona, mas no es algo comúnmente aceptado en los de América Latina. De hecho, la evaluación de los docentes genera confrontaciones y en aquellos que la han incluido como manera para ascender en el escalafón docente, cuenta con evidencias positivas (Saravia y Flórez, 2005). Contar con estándares puede ser una buena estrategia para que las experiencias de aprendizaje profesional colaborativo se generalicen, más aún, si se va generando la cultura de la certificación del Desarrollo Profesional Docente y si estos ven que a través de las prácticas colaborativas, avanzan en la búsqueda de su excelencia profesional. En muchos países de la región existen estándares para la formación docente. La tarea pendiente sería asociarlos al DPD como lo muestra la experiencia chilena en el marco de los Talleres Comunales de perfeccionamiento docente<sup>29</sup>.

**La necesaria y a la vez difícil articulación entre la carrera docente y el DPD.** Es conveniente que existan maneras de ascender en la carrera docente que no impliquen abandonar la institución educativa. La tendencia en las experiencias analizadas es hacia un sistema de carrera docente que permita la rotación por los distintos peldaños de la misma, sin dejar la institución educativa. Los mejores docentes o los más experimentados pueden ser mentores o maestros de maestros (senior).

La carrera docente en el marco del DPD comporta tres niveles: liderazgo, enseñanza y especialista (senior), los cuales están estrechamente relacionados. Incluye el mecanismo de rendición de cuentas a partir de la definición de metas y objetivos. También incluye compensaciones para el docente y los directivos que participan en actividades enmarcadas dentro del Desarrollo Profesional Docente, de acuerdo con los papeles asignados y siempre con miras a obtener altos rendimientos (Escocia y Gales; Eurydice, 2008).

También se puede ascender en la carrera docente a partir de la 'supervisión', entendida como la posibilidad de identificar las buenas prácticas para sistematizarlas y difundirlas. La supervisión implica liderazgo que se traduce en apoyar a quien lo requiere, en aras de mejores logros en los aprendizajes. El supervisor puede ser un mediador entre la macro y la micro-política, con el fin de garantizar las propuestas de mejora que formula el sistema educativo<sup>30</sup>.

Estas políticas no son de fácil aceptación entre los docentes en la región. Para su implementación es necesaria una buena ambientación de las mismas. Igualmente que los docentes constaten que ascender en su carrera sin abandonar la institución

---

<sup>29</sup> Valga la pena recordar que en estos talleres se analizaba críticamente las prácticas de los docentes y sus resultados, dado que en el Marco para la Buena Enseñanza, dos dominios tienen que ver con estas competencias. A saber: el dominio D, con las responsabilidades profesionales y el dominio A, con la preparación para la enseñanza.

<sup>30</sup> Inés Aguerrondo y Susana Xifra (2011), trabajan en este sentido la reforma de la supervisión en Ecuador.

educativa sí es conveniente en cuanto a reconocimiento de su experticia y mayores ingresos.

**Planeación conjunta de la clase. Modificaciones de horarios. Diseños arquitectónicos abiertos.** Las experiencias de aprendizaje profesional colaborativo, especialmente aquellas que tienen lugar en la institución educativa, exigen espacios para la planeación conjunta de las actividades de aula. Esto lleva implícito franjas comunes dentro de las asignaciones académicas de los docentes, de tal forma que existan esos espacios. Igualmente, cuando se quieren realizar observaciones de aula entre pares.

La asignación de las cargas académicas en las instituciones educativas en la mayor parte de los países de América Latina, está determinada por criterios de eficiencia administrativa, situación que dificulta contar con franjas comunes para planeación entre pares y para las observaciones de aula. Cualquier estrategia de aprendizaje profesional colaborativo en este sentido, requiere un compromiso de las autoridades para las decisiones correspondientes, al igual que un análisis de costos de las mismas. Igualmente, un trabajo con los docentes para que asimilen las ventajas que representa romper el aislamiento tradicional de las prácticas de aula.

**Necesidad de que los programas para la formación continua sean conocidos y de alguna manera, supervisados por los directores de las instituciones educativas. Formación y supervisión no son acciones paralelas.** Es importante que haya relaciones entre el personal de apoyo y las autoridades de la institución educativa, en donde se realiza el acompañamiento. No se debe olvidar que los programas de desarrollo profesional duran un año, con intensidades entre tres y cinco horas a la semana, situación que requiere el apoyo de las autoridades para la asignación de tiempos y de personal suplente.

Muchas actividades que buscan el Desarrollo Profesional Docente en América Latina fracasan porque se realizan sin el apoyo de las autoridades educativas y, a veces, en clara confrontación con los directivos de las instituciones, que no asignan los tiempos, ni otorgan los permisos a los docentes interesados en los programas. En muchos casos, los programas de desarrollo profesional docente se realizan al margen de la institucionalidad, como expresión de resistencia a las políticas tradicionales de cualificación docente, situación que dificulta o debilita el logro del apoyo y compromiso institucional, para la buena marcha de los mismos.

**Las políticas se implementan según condiciones y contexto que las favorezcan.** De allí que se hable de un tiempo del investigador, de un tiempo del práctico y de un tiempo del político. Esto vale para los programas que están diseñando los países de América Latina para acompañar la inserción a la docencia. El estudio comprensivo realizado en los Estados Unidos (IES, 2010), muestra que los programas para este momento del Desarrollo Profesional, no son la panacea para lograr mayores aprendizajes en lenguaje y matemáticas, ni para evitar la rotación docente, pero sí aportan para la identidad profesional. Y este resultado es crucial para que la docencia sea una verdadera profesión en la región, para afectar su desvalorización, y para empoderar a los docentes.

## 5 Conclusiones y orientaciones de política educativa

En este apartado se presentan algunas conclusiones y orientaciones de política educativa, derivadas de la revisión de las diferentes experiencias de aprendizaje profesional colaborativo.

### 5.1. Conclusiones

Las experiencias regionales y del primer mundo que favorecen el aprendizaje profesional colaborativo, son bastante diversas: redes; expediciones; pasantías; residencias; comunidades de aprendizaje; comunidades virtuales de aprendizaje; grupos de trabajo; *Lesson Study*; reflexión sobre la práctica; maestros de apoyo; mentores; coach; talleres; asesoría a las instituciones educativas; proyectos; uso cooperativo/colaborativo de TICs.

De acuerdo con las interrogantes definidas para el presente documento, se pueden agrupar en tres grandes categorías: aquellas que centran el aprendizaje profesional colaborativo en el *trabajo con el otro*, modelo o acompañante, generalmente con mayor experiencia en cuanto a años de trabajo profesional, con buenas prácticas para compartir y que está dispuesto a guiar, orientar, acoger y apoyar. En su gran mayoría están relacionadas con los procesos de inserción a la docencia.

Una segunda categoría tiene que ver con todas aquellas experiencias que consideran a la institución educativa como una unidad en la que se interrelacionan sujetos, procesos y trayectorias, de tal suerte que cualquier cambio afecta a la organización, concebida como una posibilidad de aprendizaje. Como estrategia central, aparecen las comunidades de aprendizaje, que pueden recurrir para su conformación a muchas actividades que dinamizan la vida institucional: grupos de trabajo, talleres, asesorías, observación y reflexión sobre la práctica, expediciones, redes y proyectos.

Estas experiencias cuentan con trayectoria en la región (Bonilla, 2006) y con evidencia en cuanto a la relación entre la asesoría escolar, el desarrollo profesional docente y los logros educativos. Además, esta tendencia recoge la tradición de las Escuelas Efectivas, que fue una política educativa vigente en la década de los noventa y sobre la cual existe investigación en los países de América Latina.

Finalmente, aunque menos desarrolladas, las actividades de aprendizaje profesional colaborativo que buscan conformar comunidades virtuales de aprendizaje, a partir del uso de dispositivos de la Web 2.0. generalmente, son estrategias que tienen presencia dentro de algunas experiencias de aprendizaje profesional colaborativo, en un claro ejemplo de la dificultad por separar las categorías propuestas para este análisis que ha puesto en evidencia la simbiosis entre las mismas.

## 5.2. Orientaciones de política educativa

### *Mayor colaboración entre la academia y los docentes*

Es conveniente que exista una mayor colaboración entre investigadores y prácticos, de tal forma que logren integrar sus estrategias y sus conocimientos de la realidad, de manera pragmática, sistemática y racional. La documentación analizada presenta experiencias interesantes en las cuales, a partir de lo hallado en las situaciones de aula, se modifican los contenidos de formación inicial de los futuros docentes (Long Beach, Colorado y Ontario, en McKinsey & Company, 2007). Esto llevaría a la necesidad de conformar observatorios de las prácticas y a invertir en materiales que permitan la sistematización y el acceso a las situaciones reales que se viven en la institución educativa, relacionadas con el compromiso con el aprendizaje de los estudiantes. En palabras de Ávalos (2009), se requiere invertir en propuestas que reúnan condiciones para la producción de conocimiento acerca de la formación. Hay que invertir en la gestión del conocimiento si se quiere que el aprendizaje profesional colaborativo, pase de la experiencia a la política.

Esta colaboración podría también derivar en la formulación consensuada de estándares para la formación de docentes y para la selección de mentores y de maestros de maestros, entre los mejores egresados de los programas de Desarrollo Profesional Docente (Villegas-Reimers, 2003; Gatti, Siqueira y Dalmazo, 2011).

### *Desarrollo Profesional Docente centrado en la institución educativa*

Centrados en el tema del aprendizaje del docente, la principal lección obtenida consistió en entender que la institución educativa no mejorará, si ellos no evolucionan individual y colectivamente. Aunque los docentes realizan parte de su trabajo en solitario, si el centro en su conjunto pretende evolucionar, necesita crear condiciones para que la formación individual de los docentes evolucione hacia un concepto de aprendizaje colectivo. Lo anterior exigiría la existencia de unas nuevas políticas educativas en diferentes países, tendientes a dotar de mayor autonomía a los centros para que estos puedan asumir sus propias decisiones. Aquí, el liderazgo de los directivos docentes es pieza fundamental para identificar el potencial de cambio que puede ofrecer la institución educativa para el desarrollo profesional docente.

### *Condiciones laborales para el Desarrollo Profesional Docente*

Para lograr que el aprendizaje profesional colaborativo sea asumido por los docentes, dentro de los procesos de su desarrollo profesional, es conveniente facilitar su tarea frente a las crecientes complejidades con las que se enfrentan en su trabajo diario. Pero nada se conseguirá, si no se modifican las condiciones existentes en las instituciones educativas y las políticas públicas, con relación a los docentes. Debe reconocerse que las posibilidades de trabajar con otros están condicionadas por marcos laborales contruidos bajo una perspectiva individual del trabajo, y que el trabajo colaborativo



requiere también la construcción progresiva de los conocimientos susceptibles de hacer funcionar, en la práctica, nuevos modelos de participación en la vida institucional.

### ***Tiempos efectivos para el Desarrollo Profesional Docente***

Es necesario asignar tiempo para el aprendizaje profesional colaborativo, lo cual requiere que exista en las instituciones educativas personal de apoyo que pueda atender los espacios en los cuales los docentes, de una determinada asignatura o nivel, realicen observaciones de aula, analicen casos de sus estudiantes, sistematicen buenas prácticas, o asistan a debates académicos.

### ***Nuevos modelos de organización escolar***

Es conveniente fomentar un modelo de organización escolar que permita maximizar el tiempo dedicado por un centro al desarrollo profesional de sus docentes. Una institución educativa requiere garantizar ciertos elementos de orden físico o estructural, de modo que se aseguren las condiciones espacio-temporales adecuadas para el trabajo colectivo. En esta dirección, se deben proveer recursos tales como materiales de trabajo, información, asesores externos u otros elementos requeridos, de modo que la comunidad educativa pueda ‘encontrarse’ para desarrollar el aprendizaje colectivo. El APC es una buena ruta. No obstante, es difícil y costosa.

### ***Recursos para la formación con prácticas colaborativas***

Las prácticas colaborativas no son exclusivas de un momento específico del Desarrollo Profesional Docente. De allí la necesidad de disponer de recursos para apoyar distintas actividades que propicien el aprendizaje profesional colaborativo en los distintos momentos de la formación docente. Para la formación inicial, se recomienda establecer un fondo, a la manera del Programa Institucional de *Bolsa de Iniciação à Docência* (PIBID) del Brasil (Gatti, Siqueira y Dalmazo, 2011), con el propósito de contar con financiación para programas de apoyo a la formación de los futuros docentes mediante pasantías o residencias que busquen generar conocimiento de la institución educativa, en la práctica. Fomentar pasantías es una recomendación que recoge las palabras de Little y Horn (2007, citados por Krichesky y Murillo, 2011), cuando sugieren que los diálogos colaborativos entre docentes deberían incluir intercambios que permitan identificar, elaborar y reconceptualizar los problemas surgidos desde la práctica.

### ***Buenos sistemas de información***

Los sistemas de información debieran cumplir, por lo menos, con dos objetivos: recoger y diseminar buenas prácticas docentes y buenos métodos de enseñanza. Las conversaciones y los diálogos colaborativos entre docentes deberían centrarse en las reflexiones y en las experiencias sobre lo que significa enseñar y aprender en los contextos actuales. En ese sentido, es importante remarcar que la recogida sistemática de información para ser utilizada posteriormente, a modo de evidencia, es una parte esencial en este proceso. Esta es una manera eficiente de analizar la realidad del aula,

sin las dificultades que generalmente suponen tales análisis 'en tiempo real' (Marcelo, 2008).

### ***Involucrar la innovación a las políticas***

¿Qué pasó con la Expedición Pedagógica Nacional en Colombia? ¿Qué pasa con las redes de maestros en algunos países de América Latina? El Estado necesita estar atento a los movimientos magisteriales que promueven acciones y estrategias encaminadas al aprendizaje profesional colaborativo, con el interés de involucrar la innovación a las políticas educativas. Muchas experiencias innovadoras no trascienden a la política y tienen una existencia limitada circunscrita a la presencia de docentes comprometidos en ese proceso o al apoyo de entidades internacionales que las financian. Como lo señala Nóvoa (2009), con frecuencia los movimientos pedagógicos, las movilizaciones docentes y en general, las experiencias que aparecen como resistencia a los programas auspiciados desde los Ministerios de Educación, tienen una vida efímera y sus logros no pasan de la innovación a la generalización de la misma, quedando como experiencias aisladas.

### ***Necesidad de políticas que apoyen el aprendizaje colaborativo***

La mayoría de las políticas docentes privilegian el individualismo. Se evalúa y se promueve a partir de logros individuales. Una política docente que apoye el aprendizaje colaborativo debería orientarse hacia el colectivo y apoyar las prácticas exitosas en ese sentido. Finalmente, ya que algunos sistemas educativos empiezan a formular lineamientos de política, enmarcados en la perspectiva del desarrollo profesional docente (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina, 2007; algunas Secretarías estatales del Brasil - Gatti, Siqueira y Dalmazo, 2011), sería conveniente que las modalidades del aprendizaje profesional colaborativo, se incluyan dentro de estas políticas.

## Referencias

Adúriz-Bravo, A. (2001). Integración de la epistemología en la formación del profesorado de ciencias. Tesis de Doctorado en Didáctica de las Ciencias Experimentales. Departament de Didàctica de les Matemàtiques i de les Ciències Experimentals, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra: España.

Aguerrondo, I. y Xifra, S. (2011, julio). Análisis de una política pública. Reorganización de la supervisión educativa en Ecuador en un contexto de cambio estructural. Versión revisada de la ponencia La Planificación Estratégica Situacional como método de gobierno. Reorganización de la supervisión educativa en Ecuador, presentada en el *VI Congreso Argentino de Administración Pública*, Resistencia, Chaco.

Alen, B. y Allegroni, A. (2009). *Los inicios en la profesión. Acompañar los primeros pasos en la docencia, explorar una nueva práctica de formación*. Buenos Aires: Ministerio de Educación. Disponible en <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL003092.pdf> Consultado en marzo 23 de 2013.

Arellano, M. y Cerda, A. (2006) (Ed.). *Formación continua de docentes: un camino para compartir 2000-2005*. Santiago: Centro de Perfeccionamiento, experimentación e investigación pedagógicas. Disponible en <http://www.oei.es/quipu/chile/formacioncontinuatedocentes.pdf> Consultado en marzo 23 de 2013.

Ávalos, B. (2006). El nuevo profesionalismo: formación inicial y continua. En E. Tenti (Ed.), *El oficio de docente: vocación, trabajo y profesión en el Siglo XXI* (pp. 209-237). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Ávalos, B. (2007). El desarrollo profesional continuo de los docentes: lo que nos dice la experiencia internacional y de la región latinoamericana. *Revista Pensamiento Educativo*, 41 (2), 77-99. Disponible en <http://pensamientoeducativo.uc.cl/files/journals/2/articles/417/public/417-934-1-PB.pdf> Consultado en febrero 11 de 2013.

Ávalos, B. (2009). Los conocimientos y las competencias que subyacen a la tarea docente. En C. Vélaz y D. Vaillant), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente* (pp. 67-77). España: OEI-Fundación Santillana. Disponible en <http://www.oei.es/metas2021/APRENDYDESARRPROFESIONAL.pdf> Consultado en febrero 15 de 2013.

Ávila, R. (2005). La producción de conocimiento en la investigación acción pedagógica (IAPE): balance de una experimentación. *Revista Educação e Pesquisa*, 31 (3), 503-519. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=29831312> Consultado en febrero 10 de 2013.

Barber, M. y Mourshed, N. (2008). Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. Documento de Trabajo No. 41. Santiago de Chile: PREAL. Disponible en [http://www.oei.es/pdfs/documento\\_preal41.pdf](http://www.oei.es/pdfs/documento_preal41.pdf) Consultado en febrero 10 de 2013.

Beca, C. y Cerda, A. (2010). Política de apoyo a la inserción de profesores principiantes. En I. Boerr, (2010) (Ed.), *Profesión docente. Acompañar los primeros pasos de los docentes* (pp. 13-28). Santiago: OEI-IDIE Chile Formación Docente. Disponible en <http://www.oei.es/idie/chile03.pdf> Consultado en marzo 18 de 2013.

Boerr, I. (2010) (Ed.). *Profesión docente. Acompañar los primeros pasos de los docentes*. Santiago: OEI-IDIE Chile Formación Docente. Disponible en <http://www.oei.es/idie/chile03.pdf> Consultado en marzo 18 de 2013.

Bolívar, A. (2006). La asesoría al colectivo docente y el trabajo de aula. En R. Bonilla (Coord.), *La asesoría en las escuelas. Reflexiones para la mejora educativa y la formación continua de los maestros* (pp. 75-105). México: Secretaría de Educación Pública. Disponible en <http://educacionespecial.sepdf.gob.mx/escuela/documentos/formacionactualizacion/AsesoriasEscuelas.pdf> Consultado en febrero 17 de 2013.

Bonilla, R. (2006). La asesoría técnica a la escuela. En R. Bonilla (Coord.), *La asesoría en las escuelas. Reflexiones para la mejora educativa y la formación continua de los maestros* (pp. 29-49). México: Secretaría de Educación Pública. Disponible en <http://educacionespecial.sepdf.gob.mx/escuela/documentos/formacionactualizacion/AsesoriasEscuelas.pdf> Consultado en febrero 17 de 2013.

Borko, H. (2004). Professional development and teacher learning: mapping the terrain. *Educational Researcher*, 33 (8), 3-15. Disponible en [http://legacy.aera.net/uploadedFiles/Journals\\_and\\_Publications/Journals/Educational\\_Researcher/Volume\\_33\\_No\\_8/02\\_ERv33n8\\_Borko.pdf](http://legacy.aera.net/uploadedFiles/Journals_and_Publications/Journals/Educational_Researcher/Volume_33_No_8/02_ERv33n8_Borko.pdf) Consultado en febrero 13 de 2013.

Calvo, G. (2004). *La formación de los docentes en Colombia* (Serie documental estudios sobre la educación superior en Colombia). Bogotá: Ascun-lesalc/Unesco. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001399/139926s.pdf> Consultado en febrero 10 de 2013.

Calvo, G. (2009). Innovación e investigación sobre aprendizaje docente y desarrollo profesional. En C. Vélaz y D. Vaillant), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente* (pp. 149-157). España: OEI-Fundación Santillana. Disponible en <http://www.oei.es/metas2021/APRENDYDESARRPROFESIONAL.pdf> Consultado en febrero 15 de 2013.

Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), (2009). Programa de pasantías nacionales. Una estrategia de aprendizaje entre pares 2001/2008. Santiago.

Cerda, A. y López, I. (2006). El grupo de aprendizaje entre pares: una posibilidad de favorecer el cambio de las prácticas cotidianas de aula. En M. Arellano y A. Cerda (2006) (Ed.), *Formación continua de docentes: un camino para compartir 2000-2005* (pp. 33-44), Santiago: Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas. Disponible en <http://www.oei.es/quipu/chile/formacioncontinuadedocentes.pdf> Consultado en marzo 23 de 2013.

Darling-Hammond, L. y Rothman, R. (Ed.) (2011). *Teacher and Leader. Effectiveness in high-performing education systems*. Washington: Alliance for Excellent Education and

Stanford, CA: Stanford Center for Opportunity Policy in Education. Disponible en <http://www.all4ed.org/files/TeacherLeaderEffectivenessReport.pdf> Consultado en febrero 12 de 2013.

Driscoll, M. y Bryant, D. (1998). *Learning About Assessment, Learning Through Assessment*. Washington: National Academies Press. Un resumen ejecutivo puede ser consultado en [http://www.nap.edu/openbook.php?record\\_id=6217&page=12](http://www.nap.edu/openbook.php?record_id=6217&page=12)

Espinosa, B.; Julio, C.; López, C.; Mujica, E. y Rojas, C. (2010). Formación de mentores/as en la Escuela de Pedagogía de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV): una experiencia de formación continua para fortalecer la carrera docente y el comienzo del ejercicio profesional. En I. Boerr, (2010) (Ed.), *Profesión docente. Acompañar los primeros pasos de los docentes* (pp. 75-104). Santiago: OEI-IDIE Chile Formación Docente. Disponible en <http://www.oei.es/idie/chile03.pdf> Consultado en marzo 18 de 2013.

Eurydice (2008). *Levels of autonomy and responsibilities of teachers in Europe*. Belgium: European Unit. Disponible en [http://www.aic.lv/rp/gramatas/2008\\_Eurydice\\_autonomy\\_of\\_Teachers.pdf](http://www.aic.lv/rp/gramatas/2008_Eurydice_autonomy_of_Teachers.pdf) Consultado en febrero 13 de 2013.

Fullan, M. (2001a). *Leading in a culture of change*. San Francisco: Jossey Bass.

Fullan, M. G. (2001b). *The new meaning of educational change* (3ª Ed). New York: Teachers College Press.

Fullan, M. (2010). *All Systems Go. The Change Imperative for Whole System Reform*. Thousand Oaks: Corwin.

Gatti, B.; Siqueira, E. y Dalmazo, M. (2011). *Políticas docentes no Brasil. Um estado da arte*. Brasilia: Unesco. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002121/212183por.pdf> Consultado en febrero 15 de 2013.

García, R.; Morales, D. y Kaechele, M. (2010). Características personales y profesionales del mentor en la configuración de un acompañamiento eficiente. En I. Boerr, (2010) (Ed.), *Profesión docente. Acompañar los primeros pasos de los docentes* (pp. 61-72). Santiago: OEI-IDIE Chile Formación Docente. Disponible en <http://www.oei.es/idie/chile03.pdf> Consultado en marzo 18 de 2013.

Hargreaves, A. y Shirley, D. (2012). *The Global fourth way. The Quest for educational excellence*. Thousand Oaks: Corwin.

Hattie, J. (2009). *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Abingdon: Routledge. Presentación disponible en <http://www.treasury.govt.nz/publications/media-speeches/guestlectures/pdfs/tgls-hattie.pdf> Consultado en febrero 12 de 2013.

Hernández, V. (2002). *El asesoramiento desde los centros del profesorado (CEP): La opinión de los agentes de apoyo*. España: Universidad de La Laguna. Disponible en <http://www.ugr.es/~recfpro/rev81COL2.pdf> Consultado en marzo 25 de 2013.

Imbernón, F. (1994). La formación y el desarrollo profesional del profesorado. Hacia una nueva cultura profesional. Barcelona: Graó.

Imbernón, F. (2007). 10 ideas clave. La Formación Permanente del Profesorado: nuevas ideas para formar en la innovación y el cambio. Barcelona: Graó.

Inostroza, G.; Tagle, T. y Jara, E. (2007). Formación de mentores de profesores principiantes de Educación Básica. *Revista Docencia*, 33, 57-63. Disponible en <http://www.revistadocencia.cl/pdf/20100731215546.pdf> Consultado en febrero 16 de 2013.

Institute of Education Science, National Center for education evaluation and Regional assistance (IES) (2010). *Impacts of comprehensive teacher induction. Final Results from a Randomized Controlled Study*. (NCEE 2010-4027). Jessup, MD: ED Pubs, Education Publications Center, U.S. Department of Education. Disponible en <http://www.nctq.org/docs/Induction.pdf>. Consultado en febrero 15 de 2013.

Jaramillo, P.; Castañeda, P. y Pimienta, M. (2009). ¿Qué hacer con la tecnología en el aula: inventario de usos de las TICs para aprender y enseñar. *Revista Educación y Educadores*, 12 (2), 159-179. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=83412219011> Consultado en febrero 17 de 2013.

Jiménez, B. (2006). Los centros de profesores y la profesionalidad docente. *Revista Avances en Supervisión educativa* No. 3. Disponible en [www.adide.org/revista/index.php?opcion=com-context&taste=view&id=27&temid=30](http://www.adide.org/revista/index.php?opcion=com-context&taste=view&id=27&temid=30) Consultado en marzo 25 de 2013.

Kaechelle, M. y Del Valle, R. (2010). Formar mentores en Chile: La experiencia piloto de la Universidad Católica de Temuco. En I. Boerr, (2010) (Ed.), *Profesión docente. Acompañar los primeros pasos de los docentes* (pp. 47-59). Santiago: OEI-IDIE Chile Formación Docente. Disponible en <http://www.oei.es/idie/chile03.pdf> Consultado en marzo 18 de 2013.

Krichesky, G. y Murillo, J. (2011). Las comunidades profesionales de aprendizaje. Una estrategia de mejora para una nueva concepción de escuela. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, 9 (1), 65- 83. Disponible en <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol9num1/art4.pdf> Consultado en febrero 11 de 2013.

Lewis, C. (2002). Does Lesson Study Have a Future in the United States? *Nagoya Journal of education and Human Development*, 1, 1-23. Disponible en <http://www.lessonresearch.net/nagoyalsrev.pdf> Consultado en febrero 14 de 2013.

Marcelo, C. (2008) (Coord.). "Políticas de inserción a la docencia": De eslabón perdido a puente para el desarrollo profesional docente. En C. Marcelo (Coord.), *El profesorado principiante. Inserción a la docencia* (pp. 7-57). Barcelona: Octaedro. Disponible en [http://cedoc.infed.edu.ar/upload/El\\_profesorado\\_principiante.pdf](http://cedoc.infed.edu.ar/upload/El_profesorado_principiante.pdf) Consultado en febrero 15 de 2013.

Marcelo, C. y Vaillant, D. (2009). Desarrollo profesional docente. ¿Cómo se aprende a enseñar? Madrid: Narcea.

Martínez, A. (2009). El desarrollo profesional docente y la mejora de la escuela. En C. Vélaz y D. Vaillant), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente* (pp. 79-88). España: OEI-Fundación Santillana. Disponible en <http://www.oei.es/metas2021/APRENDYDESARRPROFESIONAL.pdf> Consultado en febrero 15 de 2013.

McKinsey & Company (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*. Washington: autor. Disponible en <http://mckinseysociety.com/how-the-worlds-best-performing-schools-come-out-on-top/> Consultado en febrero 16 de 2013.

Mena, A. (2007). El estudio de clases japonés en perspectiva. Ponencia presentada en las *XIII Jornadas de la Sociedad Chilena de Educación Matemática*. Santiago, Chile. Disponible en [http://ima.ucv.cl/amena/libro/Educacion/Estudio\\_de\\_Clases\\_en\\_perspectiva](http://ima.ucv.cl/amena/libro/Educacion/Estudio_de_Clases_en_perspectiva) Consultado en marzo 25 de 2013.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina, Instituto Nacional de Formación Docente (2007). *Lineamientos Nacionales para la Formación Docente continua y el desarrollo profesional. Anexo II*. Buenos Aires: autor. Disponible en <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL001154.pdf> Consultado en febrero 14 de 2013.

Munby, H. y Russell, T. (1994). The Authority of Experience in Learning to Teach: Messages from a Physics Methods Class. *Journal of Teacher Education*, 45 (2), 86-95.

Montecinos, C. (2003). Desarrollo profesional docente y aprendizaje colectivo. *Revista Psicoperspectivas*, 2, 105- 128. Disponible en <http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/viewFile/6/6> Consultado en febrero 13 de 2013.

Nóvoa, A (2009). Profesores: ¿el futuro aún tardará mucho tiempo? En C. Vélaz y D. Vaillant), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente* (pp. 49-55). España: OEI-Fundación Santillana. Disponible en <http://www.oei.es/metas2021/APRENDYDESARRPROFESIONAL.pdf> Consultado en febrero 15 de 2013.

Núñez, C. y López, V. (2010). Sistematización del programa piloto de mentoría OEI en Chile. En I. Boerr, (2010) (Ed.), *Profesión docente. Acompañar los primeros pasos de los docentes* (pp. 105-115). Santiago: OEI-IDIE Chile Formación Docente. Disponible en <http://www.oei.es/idie/chile03.pdf> Consultado en marzo 18 de 2013.

Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD (2011). *Building a high quality teaching profession. Lessons from around the world*. París: Autor. Presentación disponible en <http://www.oecd.org/education/school/programmeforinternationalstudentassessmentpisa/47506177.pdf> Consultado en febrero 16 de 2013.

Pogré, P. (2012). Formar docentes hoy, ¿qué deben comprender los futuros docentes? *Perspectiva educativa*, 51 (1), 45-56. Disponible en <http://www.perspectivaeducacional.cl/index.php/peducacional/article/viewFile/73/31> Consultado en febrero 13 de 2013.

Restrepo, B. (s. f.). Una variante pedagógica de la Investigación Acción Educativa. *Revista Iberoamericana de Educación OEI*. Disponible en <http://www.rieoei.org/deloslectores/370Restrepo.PDF> Consultado en febrero 19 de 2013.

Rodríguez, E. y Grilli, J. (2012, febrero-marzo). Transitar hacia la profesión docente. La pareja pedagógica como dispositivo en la formación inicial de profesores para la educación media en Uruguay. Ponencia presentada en el *III Congreso Internacional sobre profesorado principiante e inserción profesional a la docencia*, Santiago de Chile, Chile. Disponible en <http://prometeo.us.es/congreso/comunicaciones/29/aula%204/48.pdf> Consultado en febrero 11 de 2013.

Saravia, L. y Flores, I. (2005). La formación de docentes en servicio en América Latina. En L. Saravia e I. Flores (2005), *La formación de maestros en América Latina. Estudio realizado en diez países* (pp. 50-59). Lima: PROEDUCA-GTZ. Disponible en [http://www.oei.es/pdfs/formacion\\_maestros\\_america\\_latina\\_PROEDUCA2.pdf](http://www.oei.es/pdfs/formacion_maestros_america_latina_PROEDUCA2.pdf) Consultado en febrero 14 de 2013.

Tancredi, B. (2009). Nuevos ambientes de aprendizaje para el desarrollo profesional docente En C. Vélaz y D. Vaillant), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente* (pp. 159-185). España: OEI-Fundación Santillana. Disponible en <http://www.oei.es/metas2021/APRENDYDESARRPROFESIONAL.pdf> Consultado en febrero 15 de 2013.

Terigi, F. (2009). Carrera Docente y políticas de desarrollo profesional. En C. Vélaz y D. Vaillant, *Aprendizaje y desarrollo profesional docente* (pp. 89-97). España: OEI-Fundación Santillana. Disponible en <http://www.oei.es/metas2021/APRENDYDESARRPROFESIONAL.pdf> Consultado en febrero 15 de 2013.

Terigi, F. (2010). Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina, Documento de Trabajo No. 50. Santiago de Chile: PREAL. Disponible en <http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones/PREAL%20Documentos/PREALDOC50.pdf> Consultado en febrero 10 de 2013.

Terigi, F. (2012). Los saberes de los docentes: formación, elaboración en la experiencia e investigación: documento básico del *VIII Foro Latinoamericano de Educación. Saberes docentes: Qué debe saber un docente y por qué*. Buenos Aires: Santillana. Disponible en [http://www.fundacionsantillana.com/upload/ficheros/noticias/201205/documento\\_bsico\\_2012.pdf](http://www.fundacionsantillana.com/upload/ficheros/noticias/201205/documento_bsico_2012.pdf) Consultado en febrero 11 de 2013.

Unda, P. (2002). La experiencia de la Expedición Pedagógica y las redes de maestros: ¿otras maneras de formación? *Revista Perspectivas*, XXXII (3), 18-32. Disponible en <http://www.ibe.unesco.org/publications/Prospects/ProspectsPdf/123s/123s.pdf> Consultado en febrero 10 de 2013.

Vaillant, D. (2009). Políticas para el desarrollo profesional docente efectivo. En C. Vélaz y D. Vaillant), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente* (pp. 29-37). España: OEI-Fundación Santillana. Disponible en <http://www.oei.es/metas2021/APRENDYDESARRPROFESIONAL.pdf> Consultado en febrero 15 de 2013.

Vaillant, D. (2009). Políticas de inserción a la docencia en América Latina: la deuda pendiente. *Profesorado: Revista de currículum y formación del profesorado*, 13 (1), 28-41. Disponible en <http://www.ugr.es/~recfpro/rev131ART2.pdf> Consultado en febrero 14 de 2013.



Vélaz, C. y Vaillant, D. (2009) (Coord.). Aprendizaje y desarrollo profesional docente. España: OEI-Fundación Santillana. Disponible en <http://www.oei.es/metas2021/APRENDYDESARRPROFESIONAL.pdf> Consultado en febrero 15 de 2013.

Villegas-Reimers, E. (2003). Teacher professional development: an international review of the literature. París: Unesco. Disponible en [http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Research\\_Challenges\\_and\\_Trends/133010e.pdf](http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Research_Challenges_and_Trends/133010e.pdf) Consultado en febrero 12 de 2013.

III

TERCERA PARTE:

Tema sobre  
evaluación del  
desempeño



## *La evaluación del desempeño docente: estado de la cuestión*

*Sylvia Schmelkes*<sup>30</sup>

### INTRODUCCIÓN

Sin negar el fuerte peso conocido de las condiciones socioeconómicas de las familias de los alumnos, ni el papel del contexto y del entorno sobre el aprendizaje posible, los docentes, a través de la calidad de su enseñanza, son sin duda el factor, desde la oferta educativa, más importante en la explicación de las diferencias en los resultados de aprendizaje de los alumnos. Su buen desempeño, por tanto, es fundamental para esperar buenos resultados entre todos los alumnos, es decir, es condición de calidad y de equidad educativa. Hay evidencias de que los estudiantes de maestros cuyos docentes se encuentran en los niveles más altos del rango de efectividad logran tanto como un año adicional de crecimiento en el aprendizaje de sus alumnos respecto de los que se encuentran más abajo (Hanushek, en OCDE, 2009). También se ha encontrado que algunas calificaciones de los docentes se relacionan con el aprendizaje de sus alumnos, tales como su habilidad verbal y académica, el dominio de su materia, el conocimiento sobre enseñanza y aprendizaje, y la experiencia docente (Darling-Hammond, 2002). Ello explica por qué en años recientes muchos países, tanto en la región latinoamericana como en el mundo, se han preocupado por encontrar maneras de conocer el desempeño de los docentes, a fin de evaluarlo. Esta evaluación debe servir para mejorar dicho desempeño, aunque la forma en que se espera mejorarlo difiere: a veces es clasificando y premiando o castigando, en otras es procurando su mayor formación de manera que se modifique su práctica docente.

En el presente trabajo se hará una revisión de las formas en que se está entendiendo y atendiendo la evaluación del desempeño docente en la discusión tanto internacional como regional, de lo cual se derivarán algunas conclusiones y recomendaciones de lo que se piensa debe ser la evaluación del desempeño docente en América Latina y el Caribe.

### *Consideraciones generales*

La enseñanza es un trabajo sumamente complejo. Las circunstancias en las que los docentes toman decisiones día a día son muy variables. El proceso de enseñar requiere una profunda comprensión del contexto en el que se trabaja, un adecuado dominio de los contenidos a enseñar, y particularmente un conocimiento pedagógico de los contenidos (Shulman, en Martínez Rizo, 2013), así como un amplio repertorio de estrategias pedagógicas. Implica la capacidad de interactuar, comunicar y desarrollar

<sup>31</sup> *Presidenta, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México.*

los conocimientos con sus componentes prácticos en y con otros, y hacerlo en contextos de libertad, confianza, atención, decisiones fundadas, empatía y autoridad (Ávalos, 2009). Involucra la capacidad de razonar y juzgar respecto de lo que es o no apropiado en el curso de su ejercicio (Abbot, en Ávalos, 2009). Todo ello requiere altos niveles de competencias docentes.

Ahora bien, el propósito de los sistemas educativos de nivel básico, más allá de asegurar el acceso de todos los niños y niñas en edad de hacerlo, debe ser el de mejorar de manera continua el aprendizaje de los alumnos. Ello implica entre otras cosas, pero centralmente, mejorar la calidad de la enseñanza, pues como dice el informe McKinsey (2007), lo que no ocurre en el aula no sucede en educación. También implica poner en el centro de la política educativa a las escuelas, pues ellas tienen un papel central en los procesos de mejoramiento de un sistema educativo. Es más probable que escuelas en las que el director atiende el mejoramiento de la enseñanza, sobre la base de buenos diagnósticos y de una planeación para la mejora escolar logren transformar la práctica docente y mejorar el aprendizaje de los alumnos que aquellas en las que esto no sucede (Sammons, Hillman y Mortimore, 1995; Posner, 1997; OECD, 2010). Por eso es importante evaluar también a los directores de las escuelas. Si bien en este trabajo no trataremos el asunto de la evaluación de los directores, conviene señalar que el trabajo docente se da en el contexto de una escuela que puede favorecer o propiciar la mejora de la práctica docente, o puede ser indiferente o incluso hostil al respecto. Una evaluación del desempeño del docente tendría que contemplar también la evaluación del contexto escolar en el que trabaja.

Conviene recordar que los factores con mayor peso en la explicación de las diferencias en el aprendizaje de los alumnos son los que se refieren a su origen socioeconómico y cultural. Evaluar el desempeño docente implica necesariamente tomar en cuenta las condiciones del contexto y las dificultades que ello le implica al ejercicio profesional, pues no pueden considerarse por igual docentes que laboran en condiciones de pobreza, o con alumnos que hablan una lengua distinta a la suya, o cuyos padres son analfabetos o tienen escasa escolaridad, que docentes que trabajan en escuelas de zonas socioeconómicamente privilegiadas. Si bien, como dice Martínez Rizo (2013), no se trata de esperar menos de maestros que trabajan en contextos difíciles o atienden a alumnos vulnerables, es indispensable tomar en cuenta dichos contextos al comparar y juzgar. En todo caso, como señala Vaillant (2013)<sup>32</sup>, habría que identificar al maestro eficaz, en contextos empobrecidos, como aquel que tiene la capacidad de conseguir aprendizajes adecuados con recursos limitados, pues es necesario actuar con realismo con los medios disponibles.

La evaluación docente permite caracterizar el desempeño del maestro, identificar sus principales aciertos y desaciertos, determinar las cualidades profesionales, la preparación y el rendimiento del educador (Valdés Veloz, 2000) y perfilar sus necesidades de formación y apoyo. Pero sin duda evaluar el desempeño docente es, como lo es la docencia, también una tarea que implica una alta complejidad (Danielson, 2011).

---

<sup>32</sup> Comentario de Denise Vaillant, Coordinadora de Post-Grados del Instituto de Educación de la Universidad ORT de Montevideo, Uruguay, a una versión previa de este trabajo, presentado en la III Reunión Técnica Estrategia Regional sobre Docentes, organizada por UNESCO y realizada en Santo Domingo, República Dominicana, los días 6 y 7 de junio de 2013.

## 1 Qué evaluar

Son nutridas y variadas las consideraciones acerca de las competencias docentes fundamentales que conviene evaluar (Ávalos, 2009; Calvo, 2009; Danielson, 2011; Perrenoud, 2004, entre muchos otros). Entre éstas se encuentran, claramente:

- Los conocimientos acerca de los fines y propósitos de la educación y de sus fundamentos filosóficos.
- Los conocimientos disciplinares, es decir, los que tienen que ver con la o las materias que el docente debe enseñar. Carnoy (2012) ha encontrado, en sus investigaciones recientes sobre la enseñanza y el aprendizaje de las matemáticas en la educación primaria en diversos países, que el factor del docente que mejor explica las diferencias en el rendimiento de los alumnos es el grado en que el docente domina las matemáticas que enseña.
- Los conocimientos pedagógicos generales, que se refieren fundamentalmente al grado en que el docente domina el conocimiento del desarrollo del niño y/o del adolescente; de cómo aprenden los alumnos; de las estrategias para la enseñanza y de gestión y organización en el aula.
- Los conocimientos de las didácticas específicas, especialmente las de los campos disciplinarios que le corresponde enseñar, o lo que Shulman (en Martínez Rizo, 2013) llama “el conocimiento pedagógico de los contenidos”.
- El conocimiento de sus alumnos y del contexto en el que trabaja.

Una capacidad básica de todo maestro es la de planear, que lleva consigo la capacidad de diseñar formas de evaluación acordes con los propósitos definidos. Esta capacidad debe reflejar la capacidad de plantearse metas alcanzables, de diseñar las estrategias pedagógicas para lograrlo, de tomar en cuenta la diversidad de sus alumnos, y de prever las actividades a través de las cuáles podrá evaluar el logro de los propósitos (Danielson, 2011). La evaluación debe servir para retroalimentar a los alumnos, y también como retroalimentación al docente y como fuente de innovación de su propia práctica.

Los autores, sin embargo, coinciden en que la verdadera evaluación del desempeño docente solamente puede conocerse a través de la observación, directa o virtual, de su práctica (Ávalos, 2009; Calvo, 2009; Marcelo, 2009; Danielson, 2011; Valdés Veloz, 2000). Es en la práctica donde la planeación se pone a prueba, donde el docente muestra su capacidad de enfrentar imprevistos, donde su preocupación por el aprendizaje de todos sus alumnos cobra o no visibilidad, y donde el verdadero oficio de ser docente se manifiesta. Si bien es cierto que los resultados de aprendizaje son la meta última de la enseñanza, y que los resultados de aprendizaje de los alumnos deben ser tomados en cuenta, el mero conocimiento de los resultados de aprendizaje no transforma la práctica docente. Los resultados de aprendizaje son consecuencia de diversos procesos, y el más importante de ellos es el de la enseñanza (Mancera y Schmelkes, 2010).

Ávalos (2009) sugiere algunos ejemplos de competencias que habría que tomar en cuenta por parte del profesor: si reconoce la importancia de los conocimientos y las experiencias previas de los alumnos; si crea un ambiente propicio para el aprendizaje; si propone expectativas de aprendizaje desafiantes para los alumnos; si estimula a los alumnos a ampliar su forma de pensar; si verifica el proceso de comprensión de los contenidos por parte de los alumnos mediante procedimientos de retroalimentación o de información que faciliten el aprendizaje; si evalúa el grado en que se alcanzaron las metas de aprendizaje. Para cada uno de estos ejemplos, la autora desarrolla indicadores específicos a observar. Schon (en Calvo, 2009) insiste en la importancia de la reflexividad sobre la práctica, y tanto él como Moreno (en Calvo, 2009) se refieren a la importancia de que el docente haga investigación de preferencia colaborativa con otros docentes, sobre su práctica docente.

Los resultados de los alumnos, como se ha dicho, deben ser considerados como un elemento central en los esfuerzos evaluativos. Como bien se ha señalado, la evaluación del desempeño docente se hace justamente en función del mejor aprendizaje de los alumnos. Sin embargo, como se verá más adelante, parece evidente que los resultados de aprendizaje de los alumnos no pueden atribuirse solamente al desempeño de un docente en particular, por lo cual resulta injusto evaluarlo en función solamente de esta información, y menos aun cuando estos resultados se refieren a solo un momento en el tiempo (pruebas estandarizadas, por ejemplo). Los autores se refieren a la conveniencia de incorporar medidas de valor agregado cuando se recurre a este instrumento, aunque éstas mismas han sido también cuestionadas. Otros se refieren a la ventaja de considerar los portafolios de trabajo de los alumnos y sus cuadernos como indicadores tanto de resultados como de progreso de los mismos a lo largo de un ciclo escolar (Little, en Calvo 2009). En ningún caso, sin embargo, parece conveniente basar la evaluación de los docentes exclusivamente en los resultados de aprendizaje de los alumnos. Y también parece claro que el aprendizaje de los alumnos no puede medirse, únicamente, mediante los resultados de pruebas estandarizadas de respuesta estructurada, sino que es necesario incorporar la medición de competencias cognitivas y no cognitivas complejas. Esto solo puede lograrse en la medida en que se incorporan evaluaciones en aula y análisis de cuadernos y portafolios del trabajo de los alumnos.

Los autores coinciden en que el desempeño profesional del docente no termina en el aula. El docente tiene responsabilidades claras con la escuela en la que trabaja; con los padres y madres de sus alumnos; con la comunidad a la que sirve; con las asociaciones profesionales a las que pertenece. Además, debe responsabilizarse de su propia formación continua. Estos aspectos también deben ser evaluados (Danielson, 2011; Perrenoud, 2004).

Algunos autores señalan que no se pueden dar por supuestas conductas básicas sin las cuales el aprendizaje derivado de la enseñanza planeada no es posible. Se refieren a la puntualidad, a la asistencia, y al uso del tiempo instruccional (Valdés Veloz, 2000; Mancera y Schmelkes, 2010). En los países con sistemas educativos aún no consolidados del todo, como los latinoamericanos, la evaluación debe incluir aspectos tales como la asistencia del maestro, el cumplimiento de sus obligaciones básicas, el mantenimiento de un ambiente sano y seguro, el cuidado de sus alumnos, etc. (Martínez Rizo, 2013).

Y aunque poco se menciona, es importante señalar que la calidad de la práctica docente siempre debe evaluarse con referencia a la equidad, es decir, a la capacidad del maestro de planear, crear un ambiente de aula, e instruir en función de sus alumnos diversos, y de intentar lograr resultados de aprendizaje con todos sus estudiantes. Todos los grupos son heterogéneos: los alumnos tienen diferentes talentos, inteligencias y ritmos de aprendizaje. En muchos países, hay grupos que tienen estudiantes que proceden de diferentes culturas y con diferentes lenguas maternas. Los docentes deben poder lograr los propósitos de aprendizaje con todos, y ello requiere brindar especial atención a grupos de estudiantes o a estudiantes individuales. Cada dominio de desempeño docente debe incluir estándares que atiendan al asunto de la equidad, definir la buena práctica respecto a la equidad, y perfilar niveles progresivos de logro en cada uno (Mancera y Schmelkes, 2010).

## 2 Modelos de evaluación

### ***Los procesos de elaboración de sistemas o mecanismos de evaluación del desempeño docente.***

Las evaluaciones de desempeño docente cumplen uno de dos propósitos, o ambos, y las formas en las que se diseñan los procesos de evaluación pueden variar según el propósito que se persiga: evaluar a los docentes con diversos fines (de obtención de un título profesional, de ingreso a la docencia, de permanencia o promoción en el cargo), u orientar su desarrollo profesional. Las primeras son evaluaciones también conocidas como de alto impacto. Las segundas son de bajo impacto.

En las evaluaciones de alto impacto, los estándares docentes son utilizados para regular de forma estricta la carrera docente. Las evaluaciones de bajo impacto, por el contrario, sirven para diagnosticar el desempeño de los docentes en el aula y establecer trayectos de formación continua y acompañamiento, con el fin de mejorar o fortalecer una práctica docente (Barrera y Myers, 2011).

La distinción entre evaluaciones de bajo impacto y las de alto impacto no es nítida. Una evaluación de bajo impacto puede a la vez ofrecer elementos para el perfeccionamiento docente y para la distinción entre los buenos y los no tan buenos, o incluso malos docentes. Con ello, se tendrán elementos para definir recompensas, o para la ubicación de los docentes en niveles salariales distintos. Además, las evaluaciones de bajo impacto pueden, en el largo plazo, tener consecuencias. Así, si una evaluación formativa conduce a recomendaciones y procesos de formación profesional, y un docente, a pesar de ello, y en una siguiente evaluación o en dos evaluaciones posteriores, no muestra avances, podría ser amonestado o sancionado de alguna manera, o incluso retirado del servicio.

Los esfuerzos más serios reportados en la literatura internacional por evaluar el desempeño docente son los que inician el proceso con la definición de lo que se entiende por un buen maestro y por una buena enseñanza, seguida de la elaboración de estándares del desempeño docente. Los mejores estándares son los que envían

mensajes claros acerca de lo que se espera de los maestros, a diferentes niveles de desempeño. Para Danielson (2011), los buenos estándares explicitan los aspectos de la práctica que se han descubierto en la investigación que efectivamente promueven el aprendizaje de los estudiantes. Sostiene que los estándares de práctica contribuyen al reconocimiento de que la docencia es una profesión que, al igual que las demás profesiones, puede definirse a través de lo que sus expertos saben y hacen. Contar con un marco claro para la docencia permite realizar la evaluación docente de manera sistemática y coherente: los docentes conocen los fundamentos de sus evaluaciones y pueden prepararse en función de éstos. Cuando los docentes saben qué se espera de ellos, pueden comprometerse en una autoevaluación, a una reflexión sobre su práctica y a un diálogo profesional estructurado. Para las evaluaciones, la existencia de competencias docentes claramente definidas permite la alineación de las prácticas de evaluación con dichas competencias. Vaillant (2013) señala que la evaluación docente actúa como un factor “ordenador” de las políticas docentes. La puesta en marcha de un sistema de evaluación interpela necesariamente a la formación inicial, al desarrollo profesional docente, a las condiciones laborales, así como a los procesos de diálogo y negociación entre los diversos grupos de actores: sindicatos, gobiernos, docentes. Vaillant considera que este efecto ordenador de un sistema de evaluación no debe subestimarse, ya que en muchos casos constituye su aporte fundamental.

El concepto de ‘estándares’ ha generado un fuerte debate. Por un lado, remite a la uniformidad, a la intercambiabilidad y al control (por la certificación del producto y/o del proceso), y ello choca claramente con una visión de la educación como un proceso complejo, contextualizado y variado que no se puede reducir ni simplificar. Existe, sin embargo, la interpretación alternativa que concibe al estándar como referente, como un ‘estandarte’, es decir, como una bandera que clarifica y unifica una visión que nos sirve como un tipo ideal. Desde esta interpretación, los estándares educativos sirven principalmente como base para realizar evaluaciones formativas destinadas a mejorar, en este caso, el desempeño docente, ya que permiten definir qué tan lejos o qué tan cerca se encuentran los resultados alcanzados del referente ideal que fue establecido (Barrera y Myers, 2011).

Ingvarson (2002) considera que los estándares son una herramienta que permite potenciar la profesión docente, y pueden ser mucho más que una herramienta de control. Un estándar debe responder a las preguntas de si es justo y razonable esperar lo que se estipula de los profesores, y si es fundamental que puedan hacer eso en cualquier escuela, en cualquier establecimiento. Es muy importante que un estándar no esté ligado a un contexto. También debe responderse si es posible recabar evidencia para evaluar si se cumple o no el estándar, pues debe referirse a elementos que pueden observarse en los profesores, ya sea cuando exponen sus conocimientos, cuando hacen clases o cuando reflexionan sobre un tema.

Los estándares deben definir qué es lo que la sociedad y los profesores mismos valoran en un profesor. Deben permitir evaluar lo que se considera una “buena” enseñanza (Danielson, 2011; Vaillant, 2010). Deben ser claros respecto de qué cosas deben mejorar los profesores a lo largo del tiempo, es decir, qué deben lograr durante su formación inicial y qué deben ir mejorando a lo largo de las distintas etapas de la carrera docente



(Ingvarson, 2002). Deben definirse con la participación de los docentes (Ingvarson, 2002; Mancera y Schmelkes, 2010).

Los estándares deben cumplir, al menos, cuatro características: (1) cubrir todos los dominios de enseñanza definidos, para cada uno de los cuales debe haber indicadores; (2) establecer diferentes niveles de competencia para cada aspecto que define los dominios del trabajo del docente y de la escuela; (3) reflejar un grupo nuclear de comportamientos que puedan ser observados en todos los docentes y en todas las escuelas, independientemente de sus condiciones y circunstancias; (4) definir y operacionalizar los logros y resultados esperados de la buena enseñanza, sin prescribir las prácticas que los docentes deben seguir para alcanzarlos; y (5) ser dinámicos, es decir, que sean revisados periódicamente con la participación de los docentes (Mancera y Schmelkes, 2010).

**Australia, Estados Unidos y Canadá** son algunos países que se han esforzado por definir estándares (o criterios) para una buena enseñanza, o de desempeño profesional, como elemento de referencia de las políticas (Vaillant, 2010). Los estudios que se han hecho sobre el uso del modelo de Danielson en **Estados Unidos** han demostrado que el sistema es tan válido como confiable. Los docentes que tienen buenos resultados en el sistema de evaluación también han mostrado avances importantes en los resultados de sus alumnos en las pruebas al comparar dichos resultados con los de grupos control (Milanowski, Milanowsky y Kimbell y Milanowski, Kimbell y Oden, en OECD, 2009).

En **Australia**, durante la década de los setenta del siglo pasado, la Comisión de Centros Escolares Australianos propuso que el ejercicio profesional de los docentes se reglamentara por normas establecidas por los propios docentes, argumentando que el desarrollo profesional debería ser en gran parte responsabilidad de la profesión (Vaillant, 2010). Más de veinte asociaciones han desarrollado sus propios estándares: algunos orientados a definir el trabajo de profesores recién egresados, otros para definir el trabajo de profesores ya más experimentados, y otros para definir el trabajo de profesores líderes (Ingvarson, 2002). Han sido, entonces, los académicos y los profesionales de la educación quienes han insistido en desarrollar normas que mejoraran la formación de maestros en educación básica. Se vienen aplicando cambios en las políticas y estrategias vinculadas con la evaluación y certificación periódica de los profesores (con maestría) desde finales de la década de los 90 del siglo pasado. Se elaboraron documentos en los que se detalla minuciosamente lo que se espera de los maestros para cada uno de los cuatro niveles de desarrollo profesional: principiante, con experiencia, líder I y líder II (Vaillant, 2010). Para Ingvarson (2002), el protagonismo de los docentes es fundamental, pues es difícil ignorar a las asociaciones de profesores cuando tienen sus propios estándares. Ello les da credibilidad.

En **Canadá**, existen varias iniciativas en el área de la evaluación docente. Una de ellas es *Teachers' Growth, Supervision and Evaluation Policy* de la provincia de Alberta. El modelo de evaluación está ligado directamente con las tres etapas de la carrera docente. A fin de poder avanzar de una etapa a otra dentro de la carrera, el propio docente o el director de la escuela solicita la evaluación. El director debe comunicar explícitamente al docente los motivos de la misma. Una vez completada la evaluación, el director entrega copia de la misma al docente con el fin de que se defina el plan de carrera o de crecimiento profesional.

El **Reino Unido** es un país con una larga tradición de políticas orientadas a mejorar la calidad del desempeño docente, y ha generado estándares y criterios que las instituciones formadoras deben aplicar para la formación de nuevos docentes. *Qualified Status* define el conjunto de estándares que permiten acreditar a los docentes en función de conocimientos, comprensión, valores, práctica docente y el ejercicio profesional propiamente tal (Vaillant y Rossel, 2010). El nivel salarial máximo se puede alcanzar en cinco pasos. Después hay una escala superior basada en ocho estándares docentes que tienen acuerdo nacional. Estos atienden a cuestiones de enseñanza y evaluación, progreso de los alumnos, efectividad profesional y características profesionales. Se capacitó a los directores para hacer las evaluaciones, y los resultados son confirmados por un evaluador externo. Las evaluaciones son anuales. Para cruzar el umbral, hay que mostrar un desempeño sustancial y sostenido, así como contribuciones a la escuela (OECD, 2009).

En **América Latina**, una revisión de lo que ocurre en siete países permite definir la efectividad docente a través de tres aspectos:

- (1) Conocimientos – habilidades de comunicación verbal y escrita; conocimiento de las materias que enseñan y los métodos pedagógicos para enseñar estas materias a los estudiantes; conocimientos de una variedad de estrategias pedagógicas y de cuándo y con qué estudiantes es apropiada y probablemente sea efectiva cada una; entendimiento de los antecedentes lingüísticos y culturales de los alumnos y de la mejor forma de maximizar el aprendizaje de diversas necesidades y características; conocimientos de cómo organizar y manejar el aula, usando el tiempo en forma efectiva; conocimientos de cómo evaluar el aprendizaje de los estudiantes, tanto formal como informalmente, y cómo variar la instrucción basándose en estas evaluaciones; conocimientos de cómo seleccionar y confeccionar recursos que sean apropiados para las actividades de aprendizaje de los alumnos; comprensión del desarrollo lingüístico y de las etapas del desarrollo de los niños al nivel que enseñan.
- (2) Actitudes – respetan a sus alumnos sin importar diferencias de antecedentes, de lenguaje y de etnias; tienen una alta expectativa respecto del aprendizaje de todos sus estudiantes; ven los errores de los estudiantes como ‘ventanas a su pensamiento’ que se pueden usar para mejoras en el aprendizaje; reflexionan sobre su práctica; creen en la colaboración con otras personas para llegar a objetivos comunes respecto al aprendizaje; son receptivos a que los padres y los miembros de la comunidad se involucren en sus aulas; les entusiasma seguir aprendiendo y mejorar su práctica; están comprometidos con su profesión.
- (3) Desempeño – desarrollan reglas de aula con los estudiantes y mantienen aulas seguras y ordenadas en las que todos los alumnos son tratados con justicia y equidad; hacen uso efectivo tanto del tiempo general del aula como del tiempo de los estudiantes individuales; usan técnicas de enseñanza efectivas: planifican las clases, presentan material nuevo de forma clara, ayudan a los alumnos a relacionar el aprendizaje nuevo con el anterior y proveen prácticas guiadas e independientes para los nuevos contenidos; brindan a los estudiantes

oportunidades de involucrarse activamente en su propio aprendizaje; responden a los errores de los estudiantes de una forma positiva que les ayude a entender y aprender el concepto tratado; usan evaluación formativa para ajustar la instrucción y diversificarla de acuerdo a los individuos o grupos de estudiantes; crean vínculos cálidos y valorativos con sus estudiantes, y las aulas proveen un ambiente que promueve el interés por el aprendizaje (Hunt, 2009).

En **México**, no se han definido estándares docentes. Para Santiago et. al. (2012), el marco general es complejo y fragmentado. El mejoramiento de la calidad docente no está en el centro. Hay una excesiva dependencia de las evaluaciones estandarizadas de alumnos como instrumento central. Como estas pruebas no se aplican a todos los alumnos (de primero y segundo grados de primaria y de varias asignaturas de secundaria), no otorga las mismas oportunidades a todos los docentes. No se ha definido con claridad una carrera docente. No se observa relación entre evaluación docente y desarrollo profesional, y es limitado el involucramiento en el proceso tanto de las autoridades estatales como de los directores escolares. Santiago et. al. (2010) sostienen que la idea de que el objetivo último de la evaluación es mejorar el aprendizaje de los alumnos y la enseñanza de los maestros no ha sido todavía incorporada en la visión de México. Se entiende la evaluación como control, no como retroalimentación para la mejora. A pesar de ello, para Barrera y Myers (2011), existen varios instrumentos cuyos contenidos sirven como estándares de facto, es decir, como referentes que indican los conocimientos, habilidades y actitudes que deben tener o desarrollar tanto los que aspiran a ser maestros como los que ya lo son. Estos estándares *de facto* regulan la carrera docente. En el caso de las escuelas normales, para el ingreso se aplican pruebas estandarizadas de conocimiento idénticas a las que se aplican para ingresar a las universidades. Durante el 4° y el 8° semestre, se aplican pruebas estandarizadas de conocimientos específicos, cuyos criterios no son públicos. En el caso del concurso para el ingreso al servicio docente, mediante una prueba estandarizada se miden capacidades intelectuales y contenidos programáticos, así como competencias didácticas. La revisión del portafolio del docente no tiene criterios claros. Para ingresar al programa de Carrera Magisterial, en operación desde 1993, mediante el examen de preparación profesional se evalúa el conocimiento de contenidos curriculares y la normatividad. Para el progreso en la carrera magisterial, y mediante pruebas estandarizadas de actualización, se evalúa el dominio del plan de estudios del curso en cuestión. Y con un 50% de la calificación para el ingreso o la promoción en Carrera Magisterial, están los resultados de los alumnos en la prueba estandarizada ENLACE, aplicada censal y, anualmente, a todos los cursos desde tercer grado de primaria a último grado de la educación media (Vaillant, 2010).

En **Cuba**, se toman muy en cuenta los resultados de los estudiantes. Se evalúa mensualmente a los docentes, en ejercicios colectivos en los que participan los sindicatos y los estudiantes. Es un proceso pedagógico y político, pues es necesario demostrar y convencer de que hay carencias, para que se pueda mejorar<sup>33</sup>.

En **Chile**, existen tres programas orientados a la evaluación de la calidad docente. El primero es el Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente (Docentemás).

<sup>33</sup> Comentario de Juan Manuel González, Rector de la Universidad Juan Marinello de Cuba, en la discusión posterior a la presentación de una versión previa de este trabajo, en la III Reunión Técnica Estrategia Regional sobre Docentes, organizada por UNESCO y realizada en Santo Domingo, República Dominicana, los días 6 y 7 de junio de 2013.

Este programa funciona desde 2003. Es obligatorio y evalúa cada 4 años a los maestros que se desempeñan como docentes en establecimientos municipalizados. Se trata de un sistema de evaluación del desempeño docente de carácter formativo, cuyo propósito es orientar las mejoras necesarias en la labor pedagógica de los profesores y estimular procesos de perfeccionamiento continuo. Surge de una amplia construcción de acuerdos entre los docentes, los municipios y el gobierno. Es un sistema con consecuencias que se encuentra refrendado en una ley nacional y su respectivo reglamento. Se organiza a partir de un modelo de evaluación basado en estándares de desempeño, agrupados en el Marco para la Buena Enseñanza (MBE), que permiten identificar las competencias que caracterizan un buen desempeño en aula. Se consideran distintos ámbitos de desarrollo docente y cuatro instrumentos de evaluación: (1) la autoevaluación; (2) un informe de referencia del director y del jefe técnico de la escuela; (3) una entrevista por un evaluador par – es de notar esta presencia de los pares como evaluadores --; (4) un portafolio compuesto de dos módulos: la planeación, implementación y evaluación de una unidad pedagógica, y la filmación de una clase. Los profesores son ubicados en cuatro niveles de competencias: destacado, competente, básico e insatisfactorio. De acuerdo a sus resultados, pueden aspirar voluntariamente a una “asignación variable por desempeño individual”, en caso de ser evaluados como destacados y competentes, para lo cual deben rendir y aprobar una prueba escrita de conocimientos disciplinarios y pedagógicos. Los profesores que son calificados como básicos o insatisfactorios deben obligatoriamente realizar una acción de aprendizaje y reaprendizaje profesional, a través de Planes de Superación Profesional, y deben volver a evaluarse cada uno o dos años. En el caso de persistir en el no cumplimiento de estándares mínimos durante dos evaluaciones consecutivas en el caso de los insatisfactorios, o tres evaluaciones consecutivas en el caso de los básicos, los profesores no pueden seguir sirviendo en el sistema público escolar (Manzi, et. al., 2011).

El segundo es el Programa de Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP). Al igual que en el sistema de evaluación de desempeño profesional docente, éste se basa en el *Marco de la Buena Enseñanza*, que fue elaborado con la participación de los docentes, y que se traduce en estándares de cuatro niveles de desempeño docente. Tiene el propósito de certificar la excelencia pedagógica de los docentes que trabajan en el aula. Es voluntario y gratuito para maestros que se desempeñan en establecimientos municipales o particulares subvencionados (Vaillant, 2010). La evaluación consiste en una prueba escrita de conocimientos pedagógicos y de contenido, y un portafolio de enseñanza en aula incluyendo un video. No se basa en pruebas de alumnos. Los maestros pueden recibir un salario adicional por su excelencia. Una vez que reciben la recompensa, la mantienen por un periodo de cuatro años debiendo volver a acreditarse para mantener el beneficio (OECD, 2009).

El tercer programa es el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) que funciona desde 1996. Hace una selección bianual de los establecimientos con mejor desempeño en cada región, y tiene el objetivo de premiar y estimular las acciones que mejoran la calidad de la educación. Es un estímulo colectivo a nivel escolar, por lo que implica comportamientos de colaboración y búsqueda de objetivos comunes (Vaillant, 2010).

En **Colombia**, después de un año de pasantía, el docente ingresa a la carrera formal, y a partir de entonces será evaluado anualmente por los directores de los establecimientos

educativos o por autoridades superiores. Las evaluaciones conducen a un plan de desarrollo y metas para el siguiente año. Cada año los docentes son evaluados por el cumplimiento de estas metas. Consta de tres etapas. En la primera, la evaluación se realiza al final de cada año académico. Los docentes con notas iguales o superiores al 60% en la evaluación de actuación y competencias pueden inscribirse a la jerarquía docente. Los que no alcanzan la calificación deben abandonar el servicio. La segunda etapa corresponde a una evaluación anual obligatoria. Considera el dominio de estrategias y habilidades pedagógicas y de evaluación, el manejo de la didáctica propia del área o nivel educacional en el que se desempeña, habilidades para solucionar problemas, nivel de conocimiento y habilidades relacionadas con el plan de estudios de su institución, actitudes generales hacia los estudiantes, manejo de relaciones grupales, tratamiento y manejo del comportamiento de los estudiantes, sentido de compromiso institucional, preocupación por mejorar la calidad de la educación, y obtención de resultados. La tercera etapa es voluntaria y está orientada a los docentes que pretenden una promoción de grado. Los docentes con buenos resultados son candidatos para un aumento de sueldo o promoción dentro de su carrera (Vaillant, 2010).

En **Perú**, se produjo una reforma importante de la carrera magisterial en 2012. De acuerdo con ella, la evaluación del desempeño docente es obligatoria para todos los profesores del sector público y se lleva a cabo al menos cada tres años. La evaluación la realiza un comité de evaluación integrado por el director de la institución educativa, el subdirector o coordinador académico del nivel, y un profesor par de una escala magisterial superior, con variante en el caso de escuelas unidocentes y multigrado. Los miembros de los comités son certificados por el Ministerio de Educación, quien también define los criterios e indicadores para la evaluación en base al Marco del Buen Desempeño Docente. La evaluación se realiza mediante observación directa en aula y una entrevista al docente en torno a su autoevaluación. También se evalúa el compromiso institucional y con la comunidad. Los profesores que desapruében la evaluación participan de un programa de superación profesional, ejecutado por el Ministerio de Educación o por entidades especializadas, durante seis meses. El profesor que concluye el programa participa en una evaluación de desempeño extraordinaria. Si es nuevamente desaprobado, participa en un segundo programa de superación profesional y nuevamente presenta una evaluación extraordinaria. Si desapruéba esta segunda evaluación, es retirado de la carrera pública magisterial. Además, existe una evaluación de ascenso que es voluntaria y que consta de tres fases: la primera evalúa conocimientos disciplinares correspondientes al área y nivel en el cual se enseña, así como dominio de la teoría pedagógica. La segunda evalúa la calidad del desempeño laboral a partir de los resultados de la evaluación obligatoria, a la que se le otorga el mayor puntaje, la formación profesional y otros méritos (Ministerio de Educación de Perú, 2012).

Otras formas de definir procesos de evaluación del desempeño docente obedecen a diferentes formas de entender la evaluación y sus propósitos. Una dicotomía básica es la que se establece entre la *evaluación de la docencia* y la *evaluación para la docencia* (Martínez Rizo, 2013), que se acerca mucho a aquella entre evaluación sumativa y evaluación formativa, o entre evaluación de alto impacto y evaluación de bajo impacto. Valdés Veloz (2000) las clasifica en agrupamientos de binas dicotómicas: (1) Evaluación

basada en capacidades contra evaluación basada en rendimiento: basar la evaluación en el rendimiento de los alumnos supone que la capacidad del profesor es simplemente una condición suficiente para un buen rendimiento. Si se evalúa directamente a los profesores sobre sus capacidades, se supone que la capacidad del profesor es una condición necesaria para un buen rendimiento. (2) Criterios de desarrollo frente a criterios de evaluación uniforme. En el primer caso, se abandona la práctica de utilizar criterios uniformes para evaluar a profesores principiantes y veteranos. (3) Evaluaciones subjetivas frente a evaluaciones objetivas. El rendimiento de un profesor no puede ser evaluado sin que se emita un juicio. El grado de “objetividad” o “subjetividad” de las mediciones varía. (4) Evaluaciones formativas frente a evaluaciones sumativas. Los sistemas basados en evaluaciones competitivas tienden a hacer uso de la evaluación sumativa. En cambio, los sistemas basados en estándares de desarrollo se basan fundamentalmente en evaluación formativa. El autor incluye en su lista las evaluaciones que persiguen el control administrativo. Además de estas binas dicotómicas señaladas por Valdés Veloz, hay una más que se ha introducido en la práctica reciente: la que premia a los individuos y la que premia a los colectivos docentes. La segunda práctica se ha introducido ante las críticas a los efectos de las evaluaciones individuales sobre la competencia generada al interior de los equipos y por lo mismo su impacto sobre el trabajo colegiado. Si bien este efecto puede reducirse en parte mediante el recurso a instrumentos criteriosales, que no pongan en competencia entre sí a los docentes de una escuela, sino a todos contra un estándar, no deja de causar problemas al interior de una escuela el que algunos maestros reciban los estímulos y otros no. En el caso de México, el Programa de Carrera Magisterial introdujo una calificación otorgada por un “órgano de evaluación escolar”. Durante los primeros años, los maestros de una escuela tendieron a calificarse, todos, con la más alta puntuación posible. Esto condujo a que se eliminara éste como factor de evaluación y subiera la ponderación de otros factores, como el resultado de las pruebas de los alumnos. De acuerdo a García Manzano (2004), los maestros aprendieron a “rotarse” las calificaciones, con lo que lograron reportar variación pero repartiéndose entre ellos, a lo largo de los años, las calificaciones altas y bajas. Las evaluaciones destinadas a los colectivos docentes en general funcionan bien y estimulan el trabajo en equipo. La crítica que se les formula es que existen en todos los casos “*free riders*” que trabajan poco y reciben el beneficio del trabajo de los demás. Sin embargo, este efecto se compensa por el control social ejercido por el grupo de docentes.

**Singapur** es considerado por varios autores como el país que tiene el sistema de evaluación más completo y complejo. Los maestros son evaluados por observadores capacitados y se basan en qué tanto los docentes apoyan al niño completo, desde el desarrollo social y emocional hasta el aprendizaje académico; qué tanto se esfuerzan por mejorar su práctica y, lo más importante, qué tanto trabajan con otros educadores para mejorar la práctica docente de toda la escuela (Darling-Hammond, citada en *The Wall Street Journal* (2012)). Se otorgan bonos de uno a tres meses de salarios basados en la evaluación anual. Hay una reunión de planeación al comenzar el año escolar para fijar metas de logro estudiantil, de desarrollo profesional y de contribuciones a la escuela y a la comunidad; una reunión de monitoreo a medio año, y una evaluación final basada en portafolios y en *inputs* de los maestros más experimentados y jefes de academia que han trabajado con los maestros (OECD, 2009).

En **Suiza**, hay un esquema salarial de cuatro niveles, con pasos al interior de cada nivel. Los aumentos salariales de paso a paso son automáticos, pero no así los de nivel a nivel. Cuando un maestro ha completado un nivel, es evaluado para ser promovido. La evaluación incluye autoevaluación y evaluación externa en tres áreas: organización e impartición de lecciones, interacción con los alumnos, padres y maestros, y participación en capacitación docente (OECD, 2009).

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

### 3 Actores que participan

Los gobiernos desempeñan una función principal en la concepción de los esquemas de evaluación, dado que establecen los objetivos en términos de indicadores de aprendizaje a nivel nacional, frecuentemente a través de la legislación. Los sistemas de evaluación eficientes deben estar orientados al logro de objetivos nacionales. Además, algunas veces los gobiernos desempeñan un rol directo en la implementación y supervisión de los procedimientos de evaluación docente (UNESCO, en Isoré, 2010). Las autoridades locales, generalmente, tienen una función en la implementación de la evaluación en los establecimientos escolares bajo su responsabilidad. Si bien pueden tomar parte en la concepción del esquema de evaluación, en general se encuentran sobre todo a cargo de las medidas de evaluación docente decididas por el Estado central (Ávalos y Assael, en Isoré, 2010).

Los directivos escolares participan más mientras más descentralizado es un país. En **Finlandia**, donde el sistema educacional se caracteriza por un muy alto grado de autonomía escolar, todas las decisiones relativas a los docentes (incluida la evaluación) se toman en las mismas escuelas (UNESCO, en Isoré, 2010).

Investigadores educacionales y maestros experimentados actúan en muchos casos como asesores en su calidad de expertos en la materia (Ingvarson, Kleinhenz y Wilkinson, en Isoré, 2010).

Los docentes tienden a resistirse a las propuestas para su evaluación. Un argumento fuerte que sostienen, es que las circunstancias de la docencia impiden que los docentes modifiquen sus prácticas (Isoré, 2010), o que los resultados de aprendizaje dependen de factores externos a la escuela y a su docencia (**México**). Los docentes se quejan de que las condiciones de trabajo, que difieren entre tipos de escuela y sectores poblacionales atendidos, no son tomadas en cuenta, como tampoco lo es el contexto en el que se labora. Arguyen, con razón, que no puede esperarse lo mismo de un maestro que trabaja en una escuela que atiende a alumnos urbanos de clase

media en una escuela que tiene todas las condiciones, que un docente que atiende a estudiantes de los sectores pobres y que además, como es común, carece de insumos básicos de infraestructura y de materiales didácticos. También hay resistencias que provienen de considerar amenazadas conquistas sindicales como la permanencia en el cargo (**México**). En otros casos, como en **Ohio**, las resistencias se debieron a la dificultad para comprender un complejo sistema de estándares e indicadores que no dejaba claro lo que se esperaba del docente (OECD, 2009). Las resistencias en general son menores por parte de los docentes principiantes (Milanowski, en Isoré, 2010). Tenti (2009) encuentra que la opinión crítica de los docentes se refiere fundamentalmente a los mecanismos y procedimientos utilizados en la evaluación. Por otra parte, las evaluaciones, al evidenciar diferencias entre los docentes, se oponen a un cierto “igualitarismo formalista” valorado por el cuerpo docente. Navarro (en Vaillant, 2010) encuentra que las resistencias se presentan sobre todo cuando se intentan establecer vínculos directos entre evaluación del desempeño y sistemas de medición de la calidad del aprendizaje de los estudiantes. También obedecen a la baja capacidad de los sistemas educacionales de aplicar ordenadamente los resultados de la evaluación, o de reflejar en los instrumentos las competencias docentes promovidas. Los docentes sostienen la incapacidad de las evaluaciones de captar, a través de sistemas masivos, aspectos esenciales de las prácticas educacionales. También se presentan resistencias cuando los recursos destinados a incentivar a los buenos maestros son demasiado escasos: cuando se premia a muy pocos, o cuando se les premia con muy poco<sup>34</sup>. La participación en el diálogo y las consultas propias de la concepción inicial del sistema permiten superar los obstáculos a su implantación. Cuando los procedimientos de evaluación del desempeño docente se diseñan en forma unilateral al nivel de la superestructura, se producirá, según Elmore, Kleinhenz e Ingvarson, en Isoré (2010), una débil conexión entre los administradores y los docentes. También es necesario apoyar a los maestros en la comprensión y apropiación de la evaluación, y muy recomendable, aplicar un piloto antes de la plena implementación (Mancera y Schmelkes, 2010). Esto es tanto más necesario cuanto más se vean afectadas las vidas profesionales de los maestros por el proceso de evaluación. (Isoré, 2010).

Se supone que los sindicatos docentes representan los intereses de los maestros. Heneman et. al. (en Isoré, 2010) sostienen que deben incorporarse mecanismos para su participación, a fin de disminuir su resistencia inicial. Dichos mecanismos incluyen la comunicación amplia y continua con los docentes y los administradores. En algunos países, como **México**, sin embargo, el sindicato docente tiene el 50% de las sillas en todas las comisiones donde se decide lo relativo a la evaluación docente. Ello explica, para Santiago et. al. (2010) que la evaluación docente se encuentra altamente politizada y no se beneficia de una administración coordinada a nivel nacional.

Es poco frecuente que los padres participen directamente en el diseño o en la implementación de los sistemas de evaluación docente.

En varios países (**México** por ejemplo), la participación de los docentes es sólo simbólica, representativa y cupular, y los docentes “toleran” un sistema de evaluación porque sus

---

<sup>34</sup> Comentario de Gilmar Soarez, de la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación de Brasil, en la discusión posterior a la presentación de una versión previa de este trabajo, en la III Reunión Técnica Estrategia Regional sobre Docentes, organizada por UNESCO y realizada en Santo Domingo, República Dominicana, los días 6 y 7 de junio de 2013.



consecuencias son favorables para ellos. En otros (**Perú**), el sistema parece ser impuesto por las autoridades educativas. Según Cuenca y Stojnic (2008), la participación del gremio de docentes se ha visto limitada porque la agenda de sus reclamos se enfocó sobre todo en el tema de salarios (citando a PREAL), por el elevado centralismo del ministerio en los procesos de toma de decisión, y porque la interacción gobierno central – gremio docente se caracterizó por la polarización entre el conflicto y el clientelismo.

Un actor ausente de los procesos evaluativos del docente en general, es el estudiante. Vaillant (en Román, 2010) señala al respecto que no se espera que los estudiantes emitan juicios en relación al nivel de conocimiento de los contenidos disciplinares de sus docentes. Sin embargo, sí pueden, y probablemente mejor que nadie, identificar qué características de sus maestros o qué estrategias y estilos de enseñanza contribuyen a que ellos se motiven por aprender y, en definitiva, lo logren. Román (2010) señala que hay un conjunto de características de los maestros que son especialmente valoradas por parte de sus alumnos, y se refieren principalmente a las capacidades didácticas para comunicar y transferir el conocimiento, junto con aspectos actitudinales y relacionales con los alumnos. Los estudiantes son informantes insustituibles, y para Román (2010), no debieran ser excluidos de los procesos de evaluación del desempeño docente.

Los sistemas de evaluación del desempeño docente más exitosos son los que son elaborados por los propios docentes (**Australia**), o los que se realizan con la participación y el acuerdo de los docentes (**Inglaterra, Chile**). El acuerdo centrado en lo que se entiende por un buen docente, a nivel genérico, parece ser esencial para lograr consensos y la aceptación de los sistemas de evaluación, con sus consecuencias.

## 4 Instrumentos

Los sistemas de evaluación de docentes han desarrollado diversas medidas de las calificaciones de los maestros - como credenciales, años de servicio, grados de estudio - para valorar sus características y su práctica en aula (actitudes, características personales, y las estrategias, métodos y acciones empleadas por los maestros en el aula y su interacción con los alumnos), y para medir su efectividad, entendida como el grado en que los maestros contribuyen al aprendizaje de sus alumnos. Las diferentes dimensiones de la calidad docente pueden evaluarse mediante una variedad de instrumentos: calificaciones de los alumnos en evaluaciones estandarizadas, observaciones en aula, evaluaciones por parte de los alumnos, evaluaciones de pares, evaluaciones del director de la escuela, autoevaluaciones, entrevistas con docentes, portafolios, evaluaciones de los padres de familia, y pruebas de competencias. A las pruebas estandarizadas de resultados de aprendizaje de los alumnos se aplican, en algunos casos, medidas de valor agregado (OECD, 2009).

Un análisis de los instrumentos en mayor uso en los diferentes países (Mancera y Schmelkes, 2010; Isoré, 2010; OECD, 2009) muestra que éstos son los siguientes:

- La observación en aula. El evaluador puede estar presente en una o varias clases, o puede, como en **Chile**, revisar un video enviado por el docente de una clase impartida

por él. Es mejor que haya varias observaciones a lo largo del ciclo escolar, a fin de poder observar diferentes estrategias empleadas por los docentes y poder contar con mayores elementos de juicio respecto del desempeño del docente. La *Bill and Melinda Gates Foundation* (2013) encontró que hay más variación entre observadores que entre observaciones a lo largo del tiempo. Recomienda la presencia de dos observadores en aula. Sugiere que uno de ellos sea el director de la escuela, que aunque tiende a calificar más alto a los docentes que los observadores externos, las observaciones se dan en el mismo sentido y son más finas.

- Los portafolios de los docentes. Estos incluyen evidencia de cómo los docentes preparan sus clases, de la reflexión crítica que realizan sobre su práctica, de los trabajos de los alumnos, de las discusiones en aula para mejorar el rendimiento. Tienen la ventaja de adaptarse fácilmente a diversas situaciones.
- La autoevaluación docente. Ella incluye una reflexión crítica de la práctica hecha por el propio docente respecto de cada uno de los estándares definidos. Cuando se ha realizado una evaluación previa, esta autoevaluación se realiza sobre la base de una rúbrica acordada entre los evaluadores y el maestro para el mejoramiento de su práctica docente respecto de cada uno de los estándares.
- Evidencia del aprendizaje de los alumnos, como muestras de su trabajo y otros datos de su desempeño.
- Entrevistas con docentes. Un diálogo cara a cara facilita que los docentes intercambien información y expliquen por qué siguen determinadas estrategias. Esas razones pueden no ser visibles en la observación. Las entrevistas también sirven, en otro momento, para retroalimentar a los maestros y para fijar objetivos de transformación de práctica.
- Informes sobre el docente y su práctica por parte del director, el supervisor u otras autoridades.
- Pruebas de conocimiento de los docentes.
- Otra información procedente de los pares, los alumnos o los padres, que puede obtenerse mediante cuestionarios.

Los países usan estos instrumentos de manera independiente o en diversas combinaciones para recoger evidencia sobre la práctica docente. Cada uno de ellos presenta dificultades que son propias de los formatos de recolección de datos de naturaleza cualitativa. Deben diseñarse bien, calibrarse, y probar su confiabilidad entre evaluadores. Cuando se usan varios de estos instrumentos, la justicia del sistema se encuentra no en cada uno de los instrumentos en sí mismo, sino en el hecho de que los docentes son evaluados utilizando diversos instrumentos que permiten la triangulación de la información y que recogen datos sobre aspectos tanto comunes como diversos de la práctica docente.

Desde luego que algunos países también utilizan, solas o en combinación con alguno o algunos de los instrumentos anteriores, pruebas estandarizadas de rendimiento de los

alumnos. **México** es un caso paradigmático, pues en el programa de Carrera Magisterial, en su última modificación, se elevó el porcentaje de los resultados de las pruebas de alumnos a 50% en la ponderación de los factores que la evaluación toma en cuenta. Para premiar a los docentes con un bono especial, que se otorga tanto grupal como individualmente, solamente se toman en cuenta los resultados de los alumnos en las pruebas estandarizadas (Santiago et al., 2009). **Brasil** también utiliza los resultados de los alumnos como una medida parcial de la evaluación docente, y **Alemania** utiliza exámenes de salida para que los maestros rindan cuentas (OECD, 2009).

El debate sobre la conveniencia de utilizar estas pruebas para evaluar docentes es álgido. Un reportaje del *Wall Street Journal* (2012) encuentra por ejemplo, que Kane sostiene que sí deben utilizarse siempre y cuando se acompañen de otras medidas y no se utilicen parámetros brutos de rendimiento, sino medidas de valor agregado. Chetty dice que hay que mejorar las pruebas que actualmente se utilizan en los Estados Unidos, porque miden cosas fáciles de medir, pero que junto con otras medidas, deben utilizarse. Darling-Hammond, en cambio, sostiene que no deben emplearse, pues señala que hay grandes márgenes de error incluso en las medidas de valor agregado. El *National Research Council* y el *ETS* han concluido que calificar la efectividad del docente con base en los resultados de pruebas de alumnos es poco confiable, pues sus resultados dependen de factores adicionales al maestro y no pueden ser utilizados para decisiones con consecuencias. Además, consideran que las pruebas miden mal las habilidades superiores de pensamiento y penalizan a los maestros que trabajan con los alumnos más necesitados. La *Bill and Melinda Gates Foundation* (2013) encontró, mediante cuidadosos diseños experimentales, que las medidas múltiples producen resultados más consistentes en su capacidad de predecir el impacto de los buenos maestros sobre el aprendizaje de los alumnos que el mero recurso de los resultados de pruebas. Las estimaciones de la efectividad del docente son más estables de año a año cuando combinan observaciones en aula, encuestas a alumnos, y medidas de valor agregado en las pruebas de alumnos que cuando se basan sólo en éstas.

La OECD (2009) considera que los resultados de las pruebas de alumnos recogen sólo una fracción de la contribución del personal de la escuela. Esta es una razón poderosa por la cual los docentes se resisten a las evaluaciones que las incluyen. Además, depender solamente de medidas objetivas conduce al riesgo de que los maestros se focalicen demasiado sobre la actividad que se mide y se recompensa, en detrimento de otros aspectos importantes. Por su parte, las medidas de valor agregado también tienen problemas y limitaciones. Se ha encontrado que son inestables entre modelos estadísticos, años y grupos asignados a los docentes (Darling-Hammond, 2002). Puesto que el éxito de un sistema de evaluación depende de su credibilidad, utilizarlos puede poner en riesgo el programa. Martínez Rizo (2011) señala que los modelos de valor agregado no dan información suficiente sobre el desempeño de los maestros, y menos aún sobre sus prácticas. El consenso actual entre especialistas, dice, que en el contexto real de los sistemas educativos actuales, no es factible implementar un sistema confiable de evaluación de docentes basado en modelos de valor agregado por varias razones: limitaciones de las pruebas de gran escala, que no miden aspectos importantes del rendimiento de los alumnos, incluyendo actitudes, pero también competencias cognitivas complejas; imprecisión de las mediciones y su inestabilidad

en el tiempo; la dificultad de contar con bases de datos completas sobre todo para seguir individualmente a los alumnos que cambian de escuela, y sobre todo la dificultad de principio para atribuir el avance de los alumnos en un grado a un solo maestro, pues éste depende también de otros factores. Además, señala que incluso suponiendo que la información que proporcionan las medidas de valor agregado fuera confiable para distinguir entre maestros más y menos eficaces, esto bastaría para propósitos de evaluación sumativa, pero no para propósitos de mejora, pues no permitiría saber en qué consisten las mejores prácticas para tratar de extenderlas.

Por otra parte, utilizar las pruebas de los alumnos para evaluar docentes provoca efectos perversos. Además del ya mencionado, de propiciar educar para la prueba y descuidar otros aspectos centrales para la educación, pero no medidos en pruebas estandarizadas (como la escritura, por ejemplo), ha provocado que los maestros abandonen las escuelas que atienden a alumnos en situación de pobreza para irse a escuelas donde hay garantía de mejores resultados, con lo que se exagera la ya de por sí desigual distribución de los docentes (OECD, 2009). Cuando las evaluaciones son de alto impacto, hay evidencias en México de que los maestros disuaden a los alumnos indígenas que no hablan bien el español, o a los que tienen necesidades educativas especiales, de inscribirse en la escuela. El día de la prueba, hay alumnos que no asisten porque los maestros les piden que no vayan a fin de no bajar el promedio de los resultados. Un resultado perverso extremo, pero constatado, es el fraude abierto, en el que los maestros les dictan los resultados correctos a sus alumnos (Schmelkes, 2013, Murmane y Cohen, en OECD, 2009). A lo anterior, Santiago et al (2010) añaden que se resta tiempo a la instrucción para preparar para la prueba; puede haber mejoras en los resultados de la prueba sin que eso signifique que se mejora el dominio de la materia; hay efectos negativos sobre el recurso a tareas complejas y ricas curricularmente, en las que los maestros pueden conocer a fondo el aprendizaje de los alumnos. La prueba ENLACE, en México, ha tenido que eliminar cerca del 30% de los exámenes por el “efecto copia”, y esta proporción tiende a aumentar (Zúñiga y Gaviria, 2010).

Ingvarson (en Isoré, 2010) afirma que existe un amplio consenso en que es preferible evaluar a los maestros por su práctica (una “buena enseñanza”) en lugar de por su desempeño (una “enseñanza exitosa”).

Por estas razones, la comunidad de investigación educativa ha advertido contra la excesiva dependencia en los resultados de pruebas estandarizadas de alumnos para realizar evaluaciones de alto impacto de docentes (Isoré, 2010, Darling-Hammond, 2002). El *Board on Testing and Assessment del National Research Council* recomienda que las medidas de valor agregado no se utilicen para tomar decisiones operacionales dado que las estimaciones resultan demasiado inestables como para ser consideradas justas o confiables, y el *Educational Testing Service* concluyó que los resultados de valor agregado no deben utilizarse como la base única ni principal para tomar decisiones con consecuencias sobre maestros. Los problemas técnicos son muchos, y su uso, por tanto, injusto (Darling-Hammond, 2002). Heybach (2013) relata la decepción que sufrió una defensora de las evaluaciones y de las pruebas para evaluar tanto niños como maestros, Diane Ravitch (2010), quien ahora sostiene que ellas, entre otras consideraciones propias de la política conocida como *No Child Left Behind*, han causado el deterioro del sistema educativo norteamericano.

## 5 Evaluadores

En muchos países, los evaluadores son las personas en el sistema educativo que están supuestamente más capacitadas para ello: inspectores, directores, subdirectores, jefes de departamento y supervisores de currículo. Los evaluadores deben ser rigurosamente formados para fungir como tales, sobre todo cuando hay que hacer observaciones en aula y derivar de ahí conclusiones, para lo cual deben existir guías de observación estructurada (Valdés Veloz, 2009).

La literatura reporta un amplio consenso respecto a la necesidad de hacer una exhaustiva formación de los evaluadores. Las características que se esperan de los evaluadores son: (1) conocimiento del trabajo que realizan los maestros. Hay países en los que son los maestros experimentados quienes llevan a cabo la evaluación fuera de las fronteras de su distrito o región; (2) capacitación para realizar las observaciones esperadas de acuerdo con los estándares y con los procedimientos de observación; (3) autonomía respecto del maestro evaluado, pues no debe haber conflicto de intereses; (4) decisiones colegiadas para calificar. Puesto que la docencia es compleja, es preferible que haya análisis y discusión antes de calificar y devolver la evaluación al docente (Mancera y Schmelkes, 2010). Además, deben tener credibilidad como fuente de información, capacidad para expresarse de un modo no amenazador, y generar confianza al docente (Stiggins y Duke, en Valdés Veloz, 2009).

Algunos países optan por la evaluación con personal interno. Sin embargo, además del problema de autonomía del docente evaluado, hay un problema del tiempo del que disponen los directivos escolares para asumir esta importante responsabilidad. Otros, en cambio, han implementado esquemas de evaluación en los cuales los docentes son evaluados por pares o por maestros competentes, ya sea en forma exclusiva (**Irlanda**) o como parte de un panel que incluye al director del establecimiento (**Francia**). Ambos tipos de evaluadores tienen ventajas relativas: los primeros participan en el proceso en una condición de igualdad con los docentes evaluados, mientras que los segundos lo hacen desde la perspectiva de la experiencia (Isoré, 2010).

Los propios docentes se evalúan a sí mismos en los países en los que se incluye la autoevaluación. Los padres, generalmente, desempeñan una función indirecta en el proceso de evaluación cuando los informes de los directores incluyen sus reclamos acerca de un maestro en particular o, por el contrario, sus solicitudes con respecto a un maestro en particular. Es menos frecuente que actúen como evaluadores directos, por ejemplo, a través de un cuestionario. Y como se ha indicado, los estudiantes son rara vez consultados como evaluadores. Peterson et. al., (en Isoré, 2010) señalan que los estudiantes responden en forma directa y confiable con respecto a la calidad de los maestros si las preguntas se formulan de manera simple y pertinente.

En **Estados Unidos** se están certificando los evaluadores. Se ha vuelto evidente que, si la evaluación ha de tener consecuencias, quienes realizan las evaluaciones deben demostrar las habilidades necesarias para hacerlo de forma rigurosa. No es suficiente, dice Danielson (2011), participar en una sesión de capacitación para evaluadores; los evaluadores deben demostrar sus habilidades.

## 6 Consecuencias como recompensas

Para la OCDE (OECD, 2009), cuando no hay incentivos o recompensas para mejorar la práctica o para facilitar el desarrollo profesional docente, los esfuerzos para mejorar los estándares en la escuela no servirán de mucho. Un salario único ya no funciona, pues no atrae ni retiene a los buenos docentes. Deja de haber incentivos para trabajar con alumnos en situaciones difíciles, o en escuelas lejanas o peligrosas, o en escuelas pobres. Conduce a mayor deserción o rotación de maestros en escuelas con mayor desventaja. No se reconoce el desempeño efectivo, lo que penaliza a los maestros altamente efectivos y favorece a los menos efectivos. Otorgar aumentos salariales sobre la base de grados académicos y experiencia tiene un efecto muy débil sobre el desempeño escolar. Hay estudios que muestran que la experiencia tiene impacto durante los primeros tres o cuatro años de práctica docente: durante estos años, los resultados de los alumnos de estos maestros sí mejoran. Más allá de este umbral, sin embargo, el efecto se pierde (OCDE, 2009). En el caso de los maestros indígenas en **México**, por ejemplo, se encontró que los resultados de los estudiantes de maestros con muchos años de experiencia eran peores que los de los maestros más jóvenes, que llegaban a las aulas con nuevas ideas pedagógicas (Schmelkes, 2011). Por su parte, las credenciales escolares tampoco son garantía de mejores resultados entre los alumnos, con la excepción, al parecer, de los maestros de matemáticas, en cuyo caso mayores grados cursados sí impactan en el rendimiento en matemáticas de sus alumnos (OCDE, 2009).

El gran reto es cómo transitar del salario único a un sistema que pueda adecuadamente evaluar y compensar a maestros para promover la enseñanza efectiva.

Existen dos tipos de incentivos: los que se traducen en recompensas (salariales, no salariales o no financieras), y los que se traducen en oportunidades de desarrollo profesional.

Entre los incentivos docentes que se emplean para atraer a maestros altamente calificados, lograr que permanezcan en el servicio, y motivarlos a desempeñar de forma eficaz su trabajo, se encuentran: mejores sueldos para los maestros con un mejor desempeño, mejores sueldos para los docentes que trabajan en zonas desfavorecidas, ascenso en la carrera docente, reconocimientos (en dinero o en especie) a maestros excelentes. Al respecto, hay defensores de los incentivos no monetarios pero que tengan como consecuencia un reconocimiento y valoración del buen docente<sup>35</sup>. También hay incentivos negativos o punitivos, como lo es la amenaza de perder el empleo en el caso de maestros con un bajo desempeño (Vegas, 2006).

Pero hay un conjunto de problemas en el uso de incentivos. Un análisis de los casos de Carrera Magisterial en **México** y del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño en **Chile**, realizado por Vegas (2006), encuentra que el impacto de los incentivos basados en el desempeño docente es limitado por deficiencias en el diseño de los programas:

<sup>35</sup> Comentario de Guillermo Scherping, representante de la Internacional de Educación de sindicatos docentes, en la discusión a una versión anterior de este trabajo, en la III Reunión Técnica Estrategia Regional sobre Docentes, organizada por UNESCO y realizada en Santo Domingo, República Dominicana, los días 6 y 7 de junio de 2013.

sólo una pequeña proporción de maestros recibe un incentivo ligado al mejoramiento del aprendizaje en las aulas (el resto lo recibe en forma automática, o por el contrario no tiene posibilidades de recibirlo); la magnitud del estímulo puede ser tan pequeña que los maestros sienten que no vale la pena intentar mejorar el rendimiento de los alumnos; y el estímulo puede no estar asociado suficientemente al desempeño real del maestro. En el caso mexicano, hay otro problema: utiliza puntajes absolutos en lugar de puntajes de grupos comparativos, cuando bien se sabe que es más difícil que alumnos provenientes de familias pobres, analfabetas, con poca educación, no hablantes nativos de español, obtengan buenos resultados en las pruebas nacionales. Los maestros que están frente a estos grupos pueden decidir que el esfuerzo requerido para intentar competir con maestros de escuelas de mayor nivel socioeconómico no está en relación con la posible recompensa (Vegas, 2006). También Santiago et. al. (2012) consideran que el uso de datos brutos de la prueba ENLACE en **México** plantea serios cuestionamientos de justicia entre docentes y tiene el potencial de generar efectos perjudiciales en la práctica docente. En **Chile**, pasa algo parecido, pues más de la mitad de las escuelas chilenas han sido clasificadas como de peor rendimiento de su grupo homogéneo, por lo que nunca han recibido el estímulo (Vegas, 2006).

Pocos países europeos entregan un aumento directo de la remuneración sobre la base salarial como retribución a un buen desempeño. Por ejemplo, **Rumanía** ha establecido un sistema en el cual los mejores maestros pueden competir por un aumento temporal de la remuneración, del 15% durante un año al 20% durante cuatro años (OREALC/ UNESCO SANTIAGO, 2007). Otros países (**Francia, Alemania, Grecia, Polonia, Portugal** y el **Reino Unido**) no relacionan directamente los resultados de las evaluaciones con la remuneración, pero los vinculan a la progresión en la carrera. Algunos países vinculan las evaluaciones docentes con oportunidades de ascensos verticales a cargos de liderazgo escolar. Es el caso de **España**, donde una de las condiciones para ser elegido como jefe del Consejo Escolar es aprobar el proceso de evaluación docente. También ocurre en **Australia**. Esta práctica es criticada porque, por un lado, los buenos maestros no son necesariamente buenos administradores, y porque se premia la buena docencia quitándolos de la actividad que realizan mejor (Isoré, 2010). En todo caso, algunos estudios demuestran que los reconocimientos no vinculados directamente al salario pueden tener importantes efectos sobre el desempeño de los docentes y, en última instancia, sobre los aprendizajes de los estudiantes (Kaltousins, Andrews, en Vaillant y Rossel, 2010).

Existe un conjunto de estímulos especiales. Por ejemplo, en **Australia, Inglaterra** y **Gales**, existe un nombramiento de Maestro de Habilidades Avanzadas, basado en la contribución al desarrollo profesional de otros docentes. También hay incentivos para trabajar en escuelas con entornos difíciles. En **Australia** y **Dinamarca**, se da a estos maestros vivienda gratuita, computadora, compras al mayoreo. En **Irlanda** y **Nueva Zelanda**, se otorgan gastos de menaje después de tres años. En **Corea del Sur** y en **China**, el servicio en zonas lejanas es requisito para la promoción; algo similar, aunque tácito, ocurre en **México** (OECD, 2009). Sin embargo, Hanushek y Rifkin (en OECD, 2009) encuentran que las condiciones de trabajo son más importantes para los maestros que el salario. Darling-Hammond (en OECD, 2009) también encuentra que las clases numerosas, los problemas de infraestructura, los horarios escolares y la falta de libros de texto, explican la rotación de docentes. Una vez que estos factores han sido

eliminados, el tipo de alumnos se vuelve un factor menos importante en las decisiones de los docentes de abandonar la escuela.

También se otorgan estímulos no financieros. En **Nicaragua**, se otorga mayor autonomía a las buenas escuelas, aunque las evaluaciones han mostrado que no tienen mejores resultados. En **California**, se mejoran las condiciones de trabajo: apoyo, disponibilidad de recursos, voz en las decisiones, con buenos resultados, según reportan Loeb, Darling-Hammond y Luczak (2005). En **Inglaterra** y **Gales**, se disminuye la carga administrativa con mayor personal de apoyo.

Hay autores que se preocupan de que la motivación intrínseca al trabajo docente desaparezca con la existencia de recompensa (Rothstein, en OECD, 2009). Otros (Eberts, Hollenbeck y Stone; Murnane y Cohen en OECD, 2009) cuestionan los efectos de las recompensas individuales sobre el trabajo en equipo y las relaciones colaborativas entre maestros, que son críticas en el trabajo docente. Además, abogan por incentivos a la escuela, si bien reconocen que algunos maestros pueden actuar como “*free riders*”.

Terigi (2009) llama la atención al hecho de que en educación la idea de compensar diferencialmente trabajos de distinta calidad presenta serios problemas: (1) este tipo de compensaciones desconoce la variedad de una buena práctica docente y la complejidad de su evaluación; (2) el pago por mérito es inadecuado para trabajos basados en el conocimiento y donde se requiere el desarrollo de actividades colaborativas y sostenidas en el tiempo; (3) desde la perspectiva del trabajo docente, se requiere que los sistemas aseguren que sean suficientemente buenos los desempeños de *todos* los maestros y profesores. Por eso, aboga por estimular la motivación intrínseca y por construir un entorno profesional capaz de atraer y retener en la profesión: la participación en un curso desafiante, la elaboración de un proyecto a realizar en la escuela, la participación exitosa en un concurso, la identificación de campos problemáticos en la institución escolar y la construcción de dispositivos que favorezcan la búsqueda de soluciones, la presentación a becas de estudio, o el asesoramiento de un colega que se inicia.

## 7 Consecuencias para el desarrollo profesional y el mejoramiento de la práctica docente, o qué hacer con la evaluación

Lo importante de la evaluación es que la práctica docente mejore, porque sólo así será posible mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos. Para ello, puede resultar necesario que los maestros se sientan reconocidos y recompensados por su trabajo, y ello en sí mismo, junto con la posibilidad de seguir recibiendo recompensas por un buen desempeño, puede propiciar la motivación suficiente para mejorar. Sin embargo, la evaluación que se utiliza para identificar los espacios de mejora posible de los docentes en ejercicio y para atenderlos, mediante proyectos de capacitación y apoyo pedagógico, es decir, la evaluación de carácter formativo, tiene claramente estos propósitos.



La evaluación sumativa entrega información esencial con respecto a las prácticas que está aplicando el docente y el desempeño que está teniendo respecto de una definición de 'buena enseñanza'. En consecuencia, la evaluación sumativa es una fuente de documentación indispensable para responsabilizar a los maestros sobre su desempeño profesional. Esta evaluación permite realizar comparaciones entre maestros, las cuales son útiles para las decisiones respecto a la contratación y la permanencia en los cargos, las oportunidades de ascenso o las medidas a aplicar en el caso de los maestros ineficientes. También puede utilizarse como base para el reconocimiento y la retribución del trabajo de los docentes (Isoré, 2010).

La evaluación formativa está orientada a identificar las fortalezas y las deficiencias del docente y a entregar oportunidades de desarrollo profesional adecuadas. La función de una evaluación formativa es precisamente la de determinar las maneras de mejorar la práctica de enseñanza. Implica que los evaluadores entreguen retroalimentación constructiva al maestro (Isoré, 2010). En ello juega un papel clave la calidad de la información que se entrega a los docentes luego de un proceso de evaluación. En **Chile**, por ejemplo, se entregan informes técnicos individuales señalando las fortalezas y debilidades en relación con los distintos criterios del *Marco para la Buena Enseñanza* que han sido evaluados. Implica también que el sistema educativo desarrolle mecanismos accesibles de capacitación y desarrollo.

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

Martínez Rizo (2013), señala que es escasa la evidencia de que las actividades de actualización profesional producen alguna diferencia. Martínez Olivé (2009) encuentra que muchos programas de formación continua han resultado inútiles, sirviendo solamente para complicar una situación cotidiana docente ya de por sí muy exigente. El primero, recomienda programas prolongados, sustentados teóricamente, basados en el trabajo de comunidades de aprendizaje de maestros. La segunda, sugiere evitar el consumismo de cursos, seminarios y actividades que caracteriza al actual "mercado de la formación", siempre alimentado por un sentimiento de "desactualización" de los profesores. Por el contrario, sugiere construir redes de trabajo colectivo que sean el soporte de prácticas de formación basadas en la colaboración y en el diálogo profesional, cercano a la realidad escolar y a los problemas que viven los profesores.

Se prefiere, ya no diferenciar entre formación inicial y formación en servicio, sino considerar todo como un "continuum" de desarrollo profesional docente (Terigi, 2008), al que debe aportar la evaluación del desempeño. Evaluación, desarrollo profesional y formación docente, y esquemas de reconocimiento e incentivos, tienen que ir de la mano, a fin de asegurar que la evaluación da elementos para la formación, que proporciona las posibilidades de identificar y reconocer a los buenos maestros, y que los incentivos están vinculados con el desempeño en el aula (Vaillant, 2009). Sin un vínculo entre la evaluación y las oportunidades de desarrollo profesional, el proceso no es suficiente para mejorar el desempeño docente y suele convertirse en un ejercicio sin sentido enfrentado con desconfianza o apatía por parte de los maestros que están

siendo evaluados (Danielson, Milanowski y Kimball, Margo et al., Pochard, en Isoré, 2010). La evaluación debe servir como una efectiva motivación para el mejoramiento de la práctica docente.

En **varios países de América Latina**, el desarrollo profesional tiende cada vez más a incluir una variedad de experiencias formales e informales. El PRONAP en **México** combinó diversas acciones (talleres breves de actualización, presenciales o de autoinstrucción; asesoramiento especializado en los centros de maestros; cursos prolongados), orientadas a mantener una oferta continua y permanente de programas de actualización de calidad. Hay también políticas que promueven un desarrollo profesional docente centrado en la propia escuela a partir de las dificultades y problemas detectados por el equipo escolar. Esta posición parecería sustentar la línea de desarrollo profesional autónomo de **El Salvador**, en cuyas escuelas los maestros desarrollan un plan de desarrollo profesional y, a través de un bono, compran servicios privados. Hay un problema para empatar las necesidades de las escuelas y las propuestas desde las políticas educativas que debe resolverse (Terigi, 2008). En **Colombia**, hay experiencias, como en Bogotá, que ofrecen una formación en servicio que permiten superar la idea de que el aprendizaje docente consiste sólo en seguir cursos. Ahí los programas de formación permanente de docentes están vinculados a la práctica profesional, y buscan incidir en su formación investigativa, en la institución y en el aula de clase (Isaza y Torres, en Calvo, 2009). Tanto en **Brasil** como en **El Salvador y Chile**, hay programas que estimulan el *aprender mientras se enseña* (Navarro y Verdisco, en Calvo, 2009).

## 8 Conclusiones

1. Los docentes siguen siendo considerados el factor, desde la oferta educativa, más importante para explicar las diferencias en el rendimiento de los alumnos. Ello explica el interés reciente por evaluar su desempeño docente en prácticamente todos los países de la región, y muchos más en el mundo.
2. Se sabe todavía muy poco acerca de la posibilidad real de distinguir un buen docente de un mal docente a partir de la evaluación de su desempeño. Vaillant (2013) señala que los investigadores no han desarrollado aún los instrumentos, las medidas ni las fuentes de datos que les permitan afirmar con suficiente certeza cuáles son los aspectos de la calidad docente que más importan para el aprendizaje de los estudiantes. Más aun, se duda en qué medida los diversos modelos en juego proporcionan una medición justa de su desempeño. De ahí las resistencias, tanto de la comunidad académica como de los investigadores, para que las evaluaciones del desempeño docente constituyan evaluaciones sumativas y tengan, en lo inmediato, consecuencias sobre su salario y/o su carrera docente.
3. Existe la convicción, entre los especialistas en evaluación docente, de que su principal propósito debe ser el de mejorar la práctica docente, y con ello el aprendizaje de los alumnos. La relación entre la primera y la segunda todavía no está claramente establecida en el estado actual de conocimiento. A pesar

de ello, la evaluación docente sí permite acercarse a las fortalezas y debilidades de lo que el maestro sabe y hace, y gracias a ello a procurar mejorar esto que sabe y hace. De ahí que las políticas educativas que parecen más sanas son las que utilizan los resultados de la evaluación educativa para diseñar procesos de formación y apoyo a los docentes en servicio para que dichas prácticas en efecto mejoren. La capacidad de mejora en la práctica de los docentes entre un periodo de evaluación y el siguiente, siempre y cuando entre ellos medien sistemas de formación y apoyo a los docentes para superar las debilidades detectadas y haya el tiempo suficiente para que éstos puedan incorporarlos a su práctica, sí puede y quizás debe ser utilizada con consecuencias, a fin de efectivamente distinguir entre los buenos y los malos maestros y reconocer adecuadamente a los primeros.

4. De ahí la importancia de tomar en cuenta que la evaluación por sí sola no tendrá la capacidad de mejorar la calidad de la práctica docente, y por tanto tampoco de los aprendizajes de los alumnos, y que ella necesita estar vinculada a procesos formativos efectivos.
5. También existe consenso entre la comunidad académica de que la evaluación tiene que partir de parámetros claros de lo que se entiende por una buena enseñanza. Ello debe definir tanto los niveles de proficiencia en la práctica docente como los aspectos que serán evaluados en el desempeño. Los niveles de desempeño derivados de esta definición tienen que guardar la relación más estrecha posible con mejores niveles de aprendizaje entre los alumnos y con las recompensas a los maestros.
6. Hay acuerdo en que estas definiciones de la buena enseñanza y de lo que distingue los niveles de práctica (o los estándares) tienen que elaborarse con la participación de los docentes, que de esa manera podrán apropiarse de los mecanismos evaluativos, y de otra manera los resistirán.
7. Un factor clave para que los docentes acepten la evaluación de desempeño es que la perciban como justa. Esto no ocurrirá en la medida en que la evaluación de los docentes se base en medidas que en justicia no son capaces, por sí solas, de distinguir entre los buenos y los malos docentes. Esto es cierto en general de toda medida aislada de desempeño, pero lo es especialmente de los modelos que descansan exclusivamente en las pruebas estandarizadas aplicadas a los docentes y de las que confían en que son los resultados de aprendizaje de los alumnos, en bruto o incluso con medidas de valor agregado, las que reflejan la efectividad docente. La escasa investigación disponible al respecto es clara en señalar que estas medidas son inestables y, por tanto, injustas.
8. Otro elemento de una evaluación justa es la consideración del contexto en el que trabaja el maestro y la evaluación, concomitante, de sus condiciones de trabajo. Los docentes pueden ser evaluados con instrumentos comunes. Una evaluación formativa podrá apoyarlos a todos en el mejoramiento de sus conocimientos y de su práctica docente. Pero, una evaluación que no afecte las condiciones de trabajo insuficientes para el desarrollo de la práctica docente no llegará muy lejos en el mejoramiento de los resultados de aprendizaje. Y una evaluación con

consecuencias que no controle por las condiciones de contexto y las condiciones de trabajo es, sin duda, una evaluación injusta.

9. Las evaluaciones de docentes que toman en cuenta varios factores y se basan para ello en diversos instrumentos cuya información se triangula para obtener una visión más holística del desempeño docente (observaciones en aula, directas o en video, son fundamentales; las entrevistas a alumnos proporcionan información muy valiosa; la opinión del director de la escuela; las entrevistas con los propios docentes y los padres de familia; las evidencias de planeación y evaluación en portafolios docentes, y las evidencias de trabajo de alumnos, y también, pero en combinación con las anteriores, las pruebas de conocimiento a los maestros y los resultados de aprendizaje de los alumnos, y la propia autoevaluación de los docentes) parecen ser las que son capaces de predecir mejor el rendimiento de los alumnos – y por tanto son más justas – y de ser, por lo mismo, mejor aceptadas por los docentes. En este proceso es clave la selección y la formación de los evaluadores, y se sugiere que un maestro no sea evaluado por un solo evaluador, sino por parejas de evaluadores.
10. Especialmente crucial es el uso que se le dará a los resultados de la evaluación. Estos son, como ya se indicaba, dos centrales: orientar la formación en servicio y reconocer a los buenos maestros de manera que ello sirva como motivación para que todos mejoren. Para lo primero, hay también algo de investigación que señala cuáles son los modelos de formación de docentes en servicio más efectivos. Estos parecen ser los que están más cercanos a la escuela, se derivan de las debilidades y fortalezas de cada maestro, y hacen uso de los mejores maestros como mentores.
11. La definición de la buena enseñanza, y los criterios que de ahí se deriven para la evaluación, deben envolver toda la carrera docente, desde la selección de los alumnos que se formarán para ser docentes –y obviamente su formación inicial–, pasando por el ingreso al servicio, y llegando a la definición de la evaluación permanente y el desarrollo profesional.

## 9 Orientaciones de política para la evaluación docente en la región

Por ser el docente el factor más importante, desde las variables de la oferta educativa, para explicar las diferencias en el rendimiento de los alumnos, su evaluación parece esencial si lo que se busca es mejorar la calidad de estos aprendizajes. No obstante, para asegurar que la evaluación impacte la calidad de los aprendizajes, no basta con realizarla, sino que además existan mecanismos paralelos de formación docente que permitan que éste cuente con mayores conocimientos sobre su materia y sobre todo con mayores y mejores elementos para transformar su práctica docente. De esta manera, se recomienda que todo modelo evaluativo traiga aparejado un modelo formativo que entre en operación de manera inmediata después del primer ejercicio evaluativo.

Así, la evaluación debe tener consecuencias. Entre ellas, la más importante es la consecuencia formativa. Otra muy relevante es el reconocimiento del buen maestro, que se logra distinguiendo y compensando, con salarios diferenciados, distintos niveles de desempeño.

La enseñanza es un trabajo complejo, por lo que también debe ser compleja su evaluación. La definición de lo que se entiende por un buen maestro, lo que a su vez define qué debe evaluarse, debe ser clara. Para que no sea resistida por los docentes, conviene que esta definición se elabore con su participación. Con su participación también se definirán los niveles de dominio de la profesión docente que, a su vez, indicarán niveles de colocación salarial.

Para ser justo, el juicio sobre un docente no puede depender de la aplicación de un solo instrumento, sino que debe basarse en una batería que consista, de manera fundamental, en una observación en aula (que puede, por la experiencia, ser virtual, mediante un video filmado por el docente), pero además debe incluir una autoevaluación, una entrevista al director, una encuesta a los alumnos y otra a los padres de familia, revisión de portafolios docentes, y revisión de trabajos de alumnos. La evaluación puede incluir una prueba de conocimientos de las materias que enseña el docente. La literatura es clara en cuanto que los resultados de aprendizaje de los alumnos no deben ser utilizados como una medida del desempeño docente, pues ellos también dependen de otros factores. Ni siquiera las medidas de valor agregado parecen ser lo suficientemente estables como para justificar su inclusión como factor de evaluación docente. Si han de ser tomados en cuenta, deberán serlo de forma muy parcial.

También para ser justa, la evaluación debe realizarse en varias ocasiones, y entre ellas debe mediar un proceso de formación de los docentes a partir de sus debilidades. Las evaluaciones sucesivas deben juzgar la capacidad del maestro de mejorar sus conocimientos y su práctica. La consecuencia más drástica, de separar a un docente de su trabajo, no deberá darse más que después de haber constatado, en dos evaluaciones sucesivas después de la primera, su incapacidad de mejorar.

La evaluación docente debe partir del reconocimiento de la diversidad de condiciones del trabajo. Si bien la evaluación que se aplica a todos los maestros debe basarse en lo que es común a todo docente, y después en todo caso adicionar los aspectos específicos propios de los que trabajan con determinados grupos poblacionales o enseñan determinadas disciplinas, tiene que poder tomar en cuenta el contexto en el que la práctica se lleva a cabo y controlar por ella, de forma que las consecuencias sean justas. Pero toda evaluación también debe considerar las condiciones de trabajo y convertirse en una ocasión para evaluar dichas condiciones y para corregir las irregularidades y mejorarlas. De esta manera, la evaluación docente con consecuencias para el docente debe llevar aparejada una evaluación de condiciones de trabajo con consecuencias para los gobiernos.

En el proceso de desarrollo de la evaluación, resulta clave la selección y la formación de los evaluadores. De su idoneidad y objetividad dependerá la credibilidad de la evaluación. Se recomienda que las evaluaciones de los docentes sean realizadas por dos evaluadores, de preferencia *in situ*, y parece conveniente que éstas sean revisadas por un tercer evaluador que no realizó la visita.

Las evaluaciones periódicas deben ser obligatorias para todos los docentes. No todos los docentes deben ser evaluados de manera simultánea. Dependiendo del tamaño y complejidad del país, se pueden trazar periodos – de cuatro años, por ejemplo – dentro de los cuales todos los docentes deberán ser evaluados. Entre una evaluación y la que le sigue debe pasar un periodo relativamente largo (no menor a dos años), de manera que el docente pueda haber aprendido y ensayado lo que le funciona como innovación dentro de su práctica.

Además de las evaluaciones obligatorias, puede haber evaluaciones voluntarias para ascensos extraordinarios – por ejemplo, para ser maestro de maestros –, para cambio de actividad dentro del sistema (pasar a ser director, asesor, supervisor) o para obtener reconocimientos de una sola vez. Estos reconocimientos no deben representar una competencia entre miembros de un equipo docente, sino que para obtenerlos deben utilizarse medidas criteriosales.

Las recompensas otorgadas a los docentes como consecuencia de la evaluación obligatoria, que pueden implicar un cambio de nivel salarial, deben reflejarse ahí, en el salario. Es recomendable que también existan reconocimientos a equipos docentes completos cuando toda la escuela resulta bien evaluada, lo que permite estimular el trabajo colegiado. Otros reconocimientos pueden no ser monetarios, y se puede recurrir a los sabáticos, a las becas de estudio, a los viajes de reconocimiento de prácticas docentes en otros países, a la publicación de sus experiencias exitosas, etc.

Parece esencial ir caminando hacia una profesionalización creciente de los docentes. Las evaluaciones deben mostrar a los docentes la confianza de los gobiernos en su capacidad y su responsabilidad profesional, y sobre todo en su capacidad de crecer profesionalmente. También deben mostrar el interés de los gobiernos en su crecimiento profesional continuo, que sólo se pone de manifiesto cuando éstos efectivamente ofrecen vías efectivas para aprender y mejorar.

## Referencias

- Ávalos, B. (2009). Los conocimientos y las competencias que subyacen a la tarea docente. En Vélaz de Medrano, Consuelo; Denise Vaillant (coords.) (2009) *Aprendizaje y desarrollo profesional docente. Colección Metas Educativas 2021*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)- Fundación Santillana. Madrid, España.
- Barrera, I.; Myers, R (2011). Estándares y evaluación docente en México: el estado del debate. Santiago: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. *Serie documentos n° 57*.
- Bill and Melinda Gates Foundation. (2013). Ensuring Fair and Reliable Measures of Effective Teaching. Culminating Findings from the MET's Project Three Year Study. Bill and Melinda Gates Foundation.
- Calvo, G. (2009). Innovación e investigación sobre aprendizaje docente y desarrollo profesional. En Vélaz de Medrano, Consuelo; Denise Vaillant (coords.) (2009) *Aprendizaje y desarrollo profesional docente. Colección Metas Educativas 2021*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)- Fundación Santillana. Madrid, España. Págs.149-158.
- Carnoy, M. (2012). Conferencia impartida en la Cátedra Pablo Latapí, organizada por el Sistema Universitario Jesuita. León: Universidad Iberoamericana.
- Cuenca, R, y Stojnic L. (2008). La cuestión docente: Perú, carrera pública magisterial y el discurso del desarrollo profesional. *Fundación Laboratorio de Políticas Públicas. E-book (Colección libros Flape) ISBN: 978- 987- 1396-14-6*
- Danielson, Ch. (2011). Competencias docentes: desarrollo, apoyo y evaluación. Documento de trabajo No. 51, PREAL.
- Darling-Hammond, L. (2002). "Defining Highly Qualified Teachers. What Does 'Scientifically Based Research' Actually Tell Us?", en *Educational Researcher* 31 (9), pp. 13-25.
- García Manzano, S. (2004). *Una Mirada al Esquema de Carrera Magisterial en México: Recorrido Histórico y Estudio de Caso en Dos Escuelas Primarias del DF*. Tesis de Maestría en Ciencias con Especialidad en Investigaciones Educativas. México: Departamento de Investigaciones Educativas, CINVESTAV
- Heybach, J.A. "Review of Dianne Ravitch's The Life and Death of the Great American School System: How Testing and Choice are Undermining Education. En *Critical Questions in Education. Vol 1:2*, pp. 123-125. <http://education.missouristate.edu/assets/ele/ravtich2.pdf> Consultada el 22 de abril de 2013.
- Hunt, C., B. (2009). Efectividad del desempeño docente. Una reseña de la literatura internacional y su relevancia para mejorar la educación en América Latina. Documento de trabajo No. 43, PREAL.

Ingvarson; L. (2002). *¿Por qué los estándares son importantes para la profesión docente?* Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación. Chile. Conferencia dictada en Australian Council for Educational Research.

Isoré, M. (2010). *Evaluación Docente: Prácticas Vigentes en los Países de la OCDE y una Revisión de la Literatura*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, PREAL.

Jaime, G., Romero, L., Rincón, E., y Jaime, L. (2008). *Evaluación de desempeño docente (documento de trabajo investigativo)*. Colombia. Pp. 168-178.

Loeb, S., L. Darling-Hamond y J. Luczak. (2005). "How Teaching Conditions Predict Teacher Turnover in California", en *Peabody Journal of Education* (80, 3), pp. 44-70.

McKinze y Company (2007). *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*. McKinze y Company.

Manzi, J., González, R., Sun, Y. (2011). *La Evaluación Docente en Chile*, en <http://www.mineduc.cl/libroed/index.php>

Marcelo, C. (2009). *La evaluación del desarrollo profesional docente*. En Vélaz de Medrano, Consuelo; Denise Vaillant (coords.) (2009) *Aprendizaje y desarrollo profesional docente. Colección Metas Educativas 2021*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)- Fundación Santillana. Madrid, España. Págs. 119-127

Marcelo, C. (2009). *La evaluación del desarrollo profesional docente: de la cantidad a la calidad*, Mayo, *Revista Brasileña de formación de profesores*. Págs. 43-70

Martínez Olivé, A. (2009). *El desarrollo profesional docente y la mejora de la escuela*. En Vélaz de Medrano, Consuelo; Denise Vaillant (coords.) (2009) *Aprendizaje y desarrollo profesional docente. Colección Metas Educativas 2021*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)- Fundación Santillana. Madrid, España. Págs. 79-88.

Martínez Rizo, F. (2011). *"La Evaluación del Profesorado"*. Conferencia en VII Jornadas de Cooperación Educativa sobre Evaluación.

Martínez Rizo, F. (2013). *"La Evaluación de los Maestros de Educación Básica: Elementos para un Sistema Mexicano"*. México: en prensa.

Ministerio de Educación de la República del Perú (2012). *Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial*. Perú: MINEDUC.

Nóvoa, A. (2009). *Profesores: ¿el futuro aún tardará mucho tiempo?* En Vélaz de Medrano, Consuelo; Denise Vaillant (coords.) (2009) *Aprendizaje y desarrollo profesional docente. Colección Metas Educativas 2021*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)- Fundación Santillana. Madrid, España. Págs. 49- 55



OECD. (2009). *Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers: International Practices*. Paris: OECD.

Perrenoud, P. (2004). *Diez Nuevas Competencias para Enseñar: Invitación al Viaje*. Madrid: Grao.

Pozner, P. (1997). *El Director como Gestor de Aprendizajes Escolares*. Buenos Aires: Aiqué

Ravitch, D. (2011). *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education*. Nueva York: Basic Books.

Rothstein R. , Ladd H. F. , Ravitch, D. Baker, E. L. Barton, P. E. Darling-Hammond, L., Haertel, E. Linn, R. L. . Shavelson, R. J and . Shepard L. A (2010). *Problems with the use of student test scores to evaluate teachers*. *Economic Policy Institute*. August 27, 2010, <http://www.epi.org/publication/bp278/> Consultada el 22 de abril de 2013.

Román, M. (2010). *La voz ausente de estudiantes y padres en la evaluación del desempeño docente*. Documento de trabajo No. 49, PREAL.

Sammons, P., J. Hillman y P. Mortimore (1998). *Características Clave de Escuelas Efectivas*. México: SEP.

Sammons, P., J. Hillman, P. Mortimore. (1995). *Key Characteristics of Effective Schools*. Londres: Institute of Education, University of London.

Santiago, P., I. McGregor, D. Nusche, P. Ravela y D. Toledo (2012). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Mexico*. Paris: OECD.

Schmelkes, S. (2011). *“Professional Training of Indigenous Teachers in the State of Guerrero, Mexico”*. Conferencia presentada en el seminario *The Education of Indigenous Citizens in Latin America*, organizado por Teacher’s College, Universidad de Columbia. Mimeo.

Schmelkes, S. (2013). *“La Evaluación del Desempeño Profesional Docente”*. En prensa.

Tenti Fanfani, E. (2009). *Reflexiones sobre la construcción social del oficio docente*. En Vélaz de Medrano, Consuelo; Denise Vaillant (coords.) *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*. *Colección Metas Educativas 2021*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)- Fundación Santillana. Madrid, España. Págs. 39-47

Terigi, F. (2009). *Carrera docente y políticas de desarrollo profesional*. En Vélaz de Medrano, Consuelo; Denise Vaillant (coords.) (2009) *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*. *Colección Metas Educativas 2021*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)- Fundación Santillana. Madrid, España. Págs. 89-97

The Wall Street Journal (2012). "Should Student Test Scores be Used to Evaluate Teachers?". *The Journal Report. Big Issues in Education*. June 24, 2012.

UNESCO-OREALC. 2007. Evaluación del Desempeño y Carrera Profesional Docente: Un Estudio Comparado entre 50 Países de América y Europa. Segunda Edición. Santiago: UNESCO-OREALC.

Vaillant, D. (2009). Políticas para un desarrollo profesional docente efectivo. En Vélaz de Medrano, Consuelo; Denise Vaillant (coords.) (2009) *Aprendizaje y desarrollo profesional docente. Colección Metas Educativas 2021*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)- Fundación Santillana. Madrid, España. págs.29- 37

Vaillant, D. (2010). Evaluación de maestros realizada en varios países de la OCDE y América Latina. (Documento de trabajo investigativo). Brasil. Pp 459-477

Vaillant, D. y Rossel, C. (2010). El reconocimiento de la docencia efectiva: la premiación a la excelencia. Documento de trabajo No. 48, PREAL.

Valdés Veloz; H. (2000). *Encuentro Iberoamericano sobre Evaluación del Desempeño Docente*. Ponencia presentada por Cuba. Ciudad de México, 23 al 25 de mayo de 2000

Vegas, E. (2006). Incentivos docentes y sus efectos en el aprendizaje del alumnado en Latinoamérica. *Revista de educación*, No. 340, pp. 213-241.

Zúñiga, L. y J.L. Gaviria. (2010). *Could ENLACE be transformed into a main component of a new system of incentives for teachers, in Mexico?*, Documento preparado para los Consejos Asesores de la OCDE sobre Evaluación y Políticas de Incentivos, y sobre Liderazgo Escolar y Política Docente.

# IV

CUARTA PARTE:

## Temas sobre construcción de políticas públicas de docentes



## *La esquiva política entre las volátiles políticas docentes*

*José Weinstein*<sup>35</sup>

*“En ocasiones los reformadores están convencidos de que sus reformas son técnicamente tan correctas que proceden de modos políticamente ingenuos” (M. Grindle)*

### **INTRODUCCIÓN**<sup>37</sup>

Hoy por hoy, la exigencia de educación de calidad para todos, sin exclusiones, se ha convertido en una reivindicación societal. Tras ella confluyen las aspiraciones de los ciudadanos de a pié, deseosos de contar (para sí mismos y/o para su descendencia directa) con mayores oportunidades de progreso y movilidad social, con aquellas de los empresarios, los partidos políticos y los gobiernos, que no conciben otra vía mejor para impulsar la competitividad económica, la cohesión social y la ciudadanía democrática (Tedesco, 2000). Este extendido consenso sobre la importancia de la educación y la urgencia de su cambio, no significa, sin embargo, que exista acuerdo sobre los mejores caminos para llegar a puerto, existiendo un amplio repertorio de políticas educativas en aplicación en diferentes sistemas educativos y una legítima discusión académica y política respecto de cuáles son las más eficaces y pertinentes en cada sociedad.

Las políticas docentes no son ajenas a este contexto de fuerte presión por el cambio educacional. De hecho, existe una generalizada aceptación respecto del ‘peso decisivo’ de la docencia de aula respecto de la calidad de los aprendizajes y de la formación general de los alumnos, que el Informe McKinsey (2007) sobre los mejores sistemas educativos del mundo vino a corroborar. Se sabe y acepta que sin docentes calificados, motivados y con buen desempeño profesional, cualquier política educativa está condenada al fracaso. Sin embargo, nuevamente las estrategias para lograr este sustancial resultado no son evidentes ni consensuadas, existiendo visiones contrapuestas respecto de cómo lograr mejorar, en un período de tiempo acotado, la calidad profesional del profesorado. Tampoco es evidente que la visión subyacente del rol y las cualidades deseadas del docente estén siendo comprendidas del mismo modo (Darling-Hammond, 2012) ni que sea del todo equivalente el peso que se asigne al ‘factor docente’ en el aprendizaje de los

<sup>36</sup> Sociólogo, Director del Programa de Doctorado en Educación de la Universidad Diego Portales (Chile).

<sup>37</sup> El autor agradece el apoyo de Cesar Muñoz que trabajó en la documentación de los casos internacionales.

alumnos respecto del peso del entorno socio-económico y cultural. Así las concepciones sobre las políticas educativas engloban –o arrastran– a las políticas docentes, no siendo posible separar (sino analíticamente) las unas de las otras.

Es sabido que en nuestro idioma se usa una misma palabra, la política, para referirse a dos significados diferentes: como competencia por el poder (*politics* en inglés) y como respuesta pública ante problemas de la sociedad (*policies*). Referirse a la *política de las políticas docentes* remite a los procesos y actores que hacen posible –o no– que se construyan e implementen ciertas medidas orientadas al profesorado, las que estarán enmarcadas dentro de las políticas educativas en juego. Preguntas respecto de cuáles son las dinámicas principales de toma de decisiones, qué actores educativos intervienen, qué alianzas construyen estos actores educativos con otros actores políticos o sociales, o qué características presenta la implementación de estas políticas docentes, son parte de esta trama en que lo técnico se cruza con lo propiamente político. Este tema está lejos de ser marginal o de interés meramente académico. Debe recordarse que en América Latina la conflictividad en el sector educativo suele ser alta, afectando su gobernabilidad, y que habitualmente hay graves dificultades políticas para impulsar la agenda de cambio sectorial–como lo muestran las altas tasas de rotación de los ministros de educación o los abultados días de paralizaciones docentes durante el año escolar–, con resistencia de los docentes y otros actores a muchas de las iniciativas provenientes del ejecutivo. Sin embargo, son escasas las investigaciones en estas materias, siendo una dimensión poco visible o tematizada para el análisis social y político.<sup>38</sup>

El presente documento pretende abordar este olvidado tema y se estructura en torno a cuatro capítulos. El primero, trata del punto de llegada, las políticas docentes, intentando mostrar las propiedades que ellas debiesen tener y los obstáculos que deben superar, así como los intereses y conflictos que les subyacen. El segundo, pretende describir a los actores principales que participan de esta trama, reseñando su aproximación como decisores o *influenciadores* de las políticas docentes y dibujando cierto mapa de actores involucrados. El tercero, se centra propiamente en las dinámicas de construcción de las políticas docentes, describiendo las modalidades que estas suelen adquirir, y distinguiéndolas de acuerdo a su origen enmarcado –o no– dentro de una política educativa (o de reforma) mayor. Finalmente, se cierra con un conjunto de orientaciones que pretenden mostrar elementos y factores que pueden favorecer una mejor toma de decisiones en la política docente. En los tres capítulos iniciales se presenta, al final, un “caso inspirador” de sistemas educacionales del llamado ‘primer mundo’ que logran altos resultados para toda la población escolar, y que puede servir de referencia para reflexionar sobre la situación latinoamericana. Esta tarea no parece banal dado que en la región ha solido predominar una esquivia ‘Política’, con mayúscula, en términos de escasos esfuerzos exitosos por construir consensos y aunar actores sociales y políticos tras una propuesta de largo alcance de desarrollo de la docencia y los docentes, siendo, por el contrario, habituales la alta dispersión y volatilidad en las políticas docentes mismas, muchas veces reducidas a iniciativas aisladas, que atacan problemas acotados con una perspectiva parcial, y que no persisten más allá del gobierno de turno.

---

<sup>38</sup> El tema específico que, dentro de esta problemática, ha recibido mayor atención de los estudiosos de la región es el referido a los gremios docentes (Palamidessi, 2003; Palamidessi y Lagarralde, 2012), existiendo otras áreas escasamente exploradas –como la referida a la organización y gestión política de los ministerios de educación, las dinámicas políticas de las reformas educativas, el impacto de la descentralización en las dinámicas de lucha por el poder entre los actores educativos, o el procesamiento que hacen los partidos políticos de las demandas educativas de la ciudadanía.

## 1 Las políticas docentes: sus dimensiones y obstáculos

Detrás del aparente consenso existente en la asignación de la máxima relevancia al 'factor docente' se pueden visualizar diferentes modos de entender la docencia, que llevarán a políticas muy diferentes y que tendrán, a su vez, obstáculos distintos que enfrentar para ser exitosas. Aunque polarizada, la siguiente caracterización hecha por Hargreaves y Fullan (2012), que distingue entre una docencia vista bajo una óptica mercantil respecto de otra enfocada en el profesionalismo, muestra esta tensión entre cómo se visualiza en qué consiste una 'buena docencia':

**CUADRO 1. ¿CÓMO ES UNA BUENA DOCENCIA? DOS VISIONES**

<b>Business capital</b>	<b>Professional capital</b>
Puede ser emocionalmente demandante, pero es técnicamente simple	Es técnicamente sofisticada y dificultosa
Puede ser adquirida mediante estudios breves y requiere capacidad intelectual moderada	Requiere altos niveles de enseñanza y largos períodos de entrenamiento
Es dura al inicio, pero, con dedicación, puede ser controlada prontamente	Debe ser perfeccionada constantemente mediante mejora continua
Debe ser guiada por datos sobre rendimiento escolar que muestren que es lo que funciona e indiquen dónde focalizar los esfuerzos	Involucra un juicio experto que debe ser fundamentado por evidencia y por experiencia
Es el resultado del entusiasmo, trabajo duro, y resultados medibles del docente	Es un resultado y una responsabilidad colectiva
Es frecuentemente reemplazable por la instrucción online (virtual)	Debe moderar, mediar y maximizar el aporte de la instrucción online (virtual)

*Fuente: Elaboración propia a partir de texto Hargreaves y Fullan (2012, p. 14)*

Esta visión de la 'buena docencia' involucra, entonces, un juicio respecto de lo que se quiere alcanzar por parte de todos quienes ejercen la profesión, así como de las estrategias que se deben desarrollar para lograrlo.<sup>39</sup> Así, la política docente tendrá una

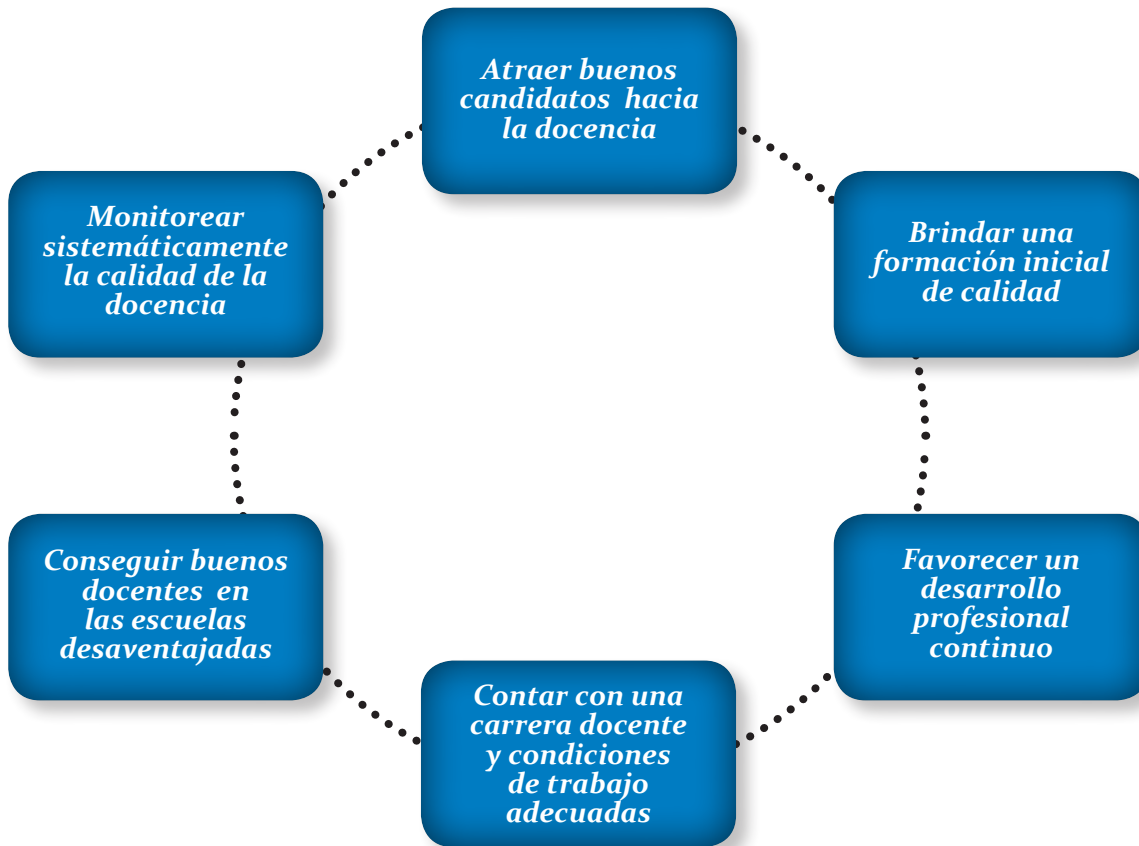
<sup>39</sup> *En el caso de la visión más sencilla y operacional de la docencia, su puesta en marcha seguiría, según algunos autores, una matriz neo-liberal a través de la cual también se promovería una valorización de la competencia entre escuelas, así como de la instalación de sistemas de rendición de cuentas de altas consecuencias –en que los docentes tendrían por función esencial lograr que los alumnos puedan responder adecuadamente en los test de aprendizaje (Zeichner, 2010)*

densidad, una dificultad por superar y un nivel de complejidad sustantivamente distinto, si se opta por una u otra de estas dos definiciones polares del objetivo a lograr.

Dicho esto, es menester visualizar que las políticas docentes, más allá de sus diferencias, deben responder, en una perspectiva sistémica, a un conjunto de desafíos para la profesión docente que están articulados entre sí. En especial, las políticas docentes deben pensarse como una acción en múltiples dimensiones que no son fácilmente escindibles las unas de las otras, si se pretende alcanzar metas y objetivos relevantes a nivel del sistema escolar.<sup>40</sup>

Una mirada de las políticas docentes debe fijar la atención, como muestra la figura siguiente, en a lo menos, seis dimensiones:<sup>41</sup>

**FIGURA 1. DIMENSIONES DE UNA POLÍTICA DOCENTE**



Si bien cada una de estas dimensiones tiene cierta autonomía respecto de las demás (por lo que no es raro que los ministerios de educación realicen acciones relativas solo a

<sup>40</sup> De manera que incluso la visión de la docencia menos sofisticada, aquella del "business capital", debe pensar en estas interconexiones entre las diferentes dimensiones de la acción hacia los docentes si pretende instalarse exitosamente en un sistema educativo determinado.

<sup>41</sup> La siguiente clasificación se construyó basándose en la realizada por la iniciativa SABER (World Bank, 2012), pero fusionó ciertas categorías que podrían ser consideradas como referencia a las mismas dimensiones mayores, de manera que, en vez de las 8 originales, se consideran 6 categorías como las de mayor relevancia.

una o dos de ellas), hay algunas que claramente se potencian entre sí. Así, la atracción de buenos candidatos hacia la docencia se ve favorecida por la existencia de una carrera docente atractiva y que esté asociada a adecuadas condiciones de trabajo. Lo mismo, el monitoreo constante de la calidad de la docencia posibilita, con la evidencia resultante, que se emprendan iniciativas eficaces a favor de un desarrollo profesional continuo. Del mismo modo, es posible encontrar, dentro de este sistema, relaciones que operan en el sentido inverso: si no se cumple exitosamente con cierta dimensión, ello repercute negativamente en otra. Así, pueden mirarse en negativo los dos casos de relaciones recién nombrados en positivo, pero además puede visualizarse el efecto desmoralizante que implica para buenos candidatos a ser docentes, el arribar a escuelas de pedagogía mediocres y de escasa exigencia profesional. O bien, la dificultad de sostener un constante desarrollo profesional por parte de los maestros cuando no se tienen condiciones laborales satisfactorias, lo que no solo puede desmotivarles sino que, a veces, incluso obligarles a buscar otras actividades remuneradas adicionales. Más allá de estos vínculos de potenciamiento o despotenciamiento directo, las relaciones entre estos distintos factores de las políticas docentes pueden articularse de distintas maneras. De hecho, en SABER, y recogiendo la experiencia empírica de sistemas escolares que tienen políticas docentes de calidad probada, se visualiza otra posibilidad menos lineal: que ciertos sistemas escolares puedan llegar a políticas exitosas combinando de distinta manera las diferentes dimensiones de modo que, por ejemplo, una fuerte inversión en materia de atracción de buenos candidatos y de formación inicial haga mucho menos relevante el monitoreo constante, por parte de una entidad externa a la escuela, de la calidad de la docencia.<sup>42</sup>

Junto con la coherencia interna entre las políticas docentes, es crucial que ellas estén bien alineadas con los objetivos mayores de la política educativa. En este sentido, muchos sistemas escolares se han planteado con fuerza la necesidad de avanzar en cuanto a la calidad general de la enseñanza entregada, así como en relación con mejorar la equidad en las oportunidades educativas a las que acceden los distintos grupos sociales. Dado este marco mayor, cada una de las metas que se plantea la política docente debiera establecer un vínculo claro y fundamentado en cuanto a su impacto en calidad y equidad de la enseñanza. En algunos casos, esta vinculación es evidente, como ocurre con la existencia de una buena formación inicial y un adecuado desarrollo profesional docente en cuanto a su impacto en la calidad de la enseñanza, o bien respecto de atraer y retener a buenos docentes en escuelas desaventajadas respecto de la equidad. En otros, en cambio, ello depende de cómo se materialice la política docente y que efectivamente se prioricen aspectos que probadamente están vinculados con calidad y equidad, existiendo medidas que, aunque populares, guardan un escaso vínculo, como la elección totalmente individual por parte de los docentes respecto de su capacitación (Fullan, 2007),<sup>43</sup> mientras otras sí resultan decisivas, como la extensión del tiempo no-lectivo y de trabajo colectivo entre los docentes. La

<sup>42</sup> Como ocurriría en el caso de Finlandia, que se aborda en detalle más adelante, y en que también la necesidad de liderazgo pedagógico de los directivos en sus propias escuelas se vería atenuado por esta fortaleza mayor de la gran calidad de sus docentes de aula (World Bank, 2012). Es lo mismo que constatan Mourshed, Chijoki y Barber (2011) en su estudio comparado de los sistemas educativos que más avanzaron en términos de calidad durante la década pasada: a mayor calidad profesional de sus docentes, menos necesidad de los sistemas de monitoreo y controles externos de su quehacer.

<sup>43</sup> En la conceptualización de Scartascini et al (2010) esta propiedad de las políticas públicas más eficaces se asocia a que ellas estén orientadas hacia el interés público, no siendo capturadas por ningún grupo específico de interés que haga primar sus intereses particulares.



pregunta que no debiera obviarse al momento de tomar una decisión en materia de política docente es justamente qué implicancias ella tendrá (si acaso) en la mejora de la educación de todos los alumnos del sistema, y en especial de los más pobres.<sup>44</sup> Detrás de esta asociación subyace una suerte de teoría de la acción (World Bank, 2012) que es importante explicitar, de manera de poder analizarla en su evidencia de respaldo, así como en la atribución de sus futuros resultados.

Desde la perspectiva de la política en sí misma, interesa profundizar respecto de los obstáculos de diferente índole que pueden encontrar las políticas que se planteen en cada una de estas dimensiones. En efecto, muchos reformadores desde el Estado, desde los movimientos gremiales o desde la opinión pública suelen desear que se produzcan estos cambios respecto de la situación de los docentes y, sin embargo, ellos difícilmente son alcanzados. Porque ¿quién se opone, en principio, a que los mejores candidatos entren a la docencia, a que las facultades de educación brinden una formación de excelencia, a que los docentes reciban un sistemático impulso en su desarrollo profesional, a que los docentes tengan una carrera profesional progresiva y buenas condiciones laborales, a que los mejores docentes estén dónde más se los requiere o que exista un sistema potente de monitoreo de la calidad de la docencia en las escuelas y aulas del sistema escolar?

La explicación de esta brecha desde las políticas, de esta evidente distancia entre el consenso discursivo y la materialización de cambios efectivos en estas materias, parece deberse a los formidables obstáculos presentes para desarrollar las políticas docentes. Estos son, al menos, de cuatro tipos diferentes: costos financieros, capacidades institucionales, trabas culturales y liderazgo político. Detengámonos en cada uno de ellos.

En materia de **costos económicos y financieros**, es evidente que la gran cantidad de docentes existentes en el sistema escolar hace que casi cualquier medida que se implemente tenga un impacto sustancial en las finanzas nacionales. Es habitual que se consigne el peso fiscal de los aumentos salariales de los docentes, que hace que las mejoras salariales (cuando existen) tiendan a ser moderadas y progresivas en el tiempo, no viéndose posible hacer, con responsabilidad fiscal, cambios acelerados en esta materia.<sup>45</sup> En períodos de recesión económica, esta incidencia financiera de los salarios docentes ha hecho que ellos se congelen o incluso que sean ‘candidatos naturales’ a sufrir los recortes que deben efectuar las autoridades. Pero también el abultado número de los docentes hace que otras medidas no-salariales a su favor tengan también un costo considerable, como ocurre con la entrega de formación profesional en servicio de buena calidad, con la asignación de mayor tiempo no lectivo dentro de su jornada laboral regular, o con la instauración de regímenes especiales de jubilación y retiro anticipado. Además la prudencia fiscal se extrema porque estas medidas suelen ser fuente de gasto recurrente, de manera que una vez incorporadas pasan a formar parte del presupuesto regular y de los derechos adquiridos de los docentes. Financiar las

<sup>44</sup> Ver en anexo un ejemplo específico de ordenamiento, hecho en función de los objetivos de política educativa, de las medidas de política docente resultantes de una negociación entre el Ministerio de Educación y el gremio docente en Chile, en el año 2000 (Weinstein, 2006).

<sup>45</sup> Hay que considerar que habitualmente el peso del salario docente en el costo total de la educación básica o media es mayor a 2/3 (ver casos en OECD, 2012).

políticas docentes es, entonces, una decisión política de fuste, que implica que, por sobre el conjunto de urgencias y necesidades existentes en otros sectores y campos de actividad, se realice una 'opción-país' de mediano y largo plazo al modo de una política industrial.<sup>46</sup>

Pero, incluso si se tienen disponibles los recursos financieros, ellos no son, por sí mismos, una condición suficiente. La implementación exitosa de cierta política requiere de **capacidades institucionales** que no se desarrollan rápida ni linealmente (Levin *et al.*, 2008). El caso de la formación inicial de docentes sirve para ilustrar este punto. Se puede tener la mayor voluntad gubernamental para transformar las facultades de educación y la calidad profesional de sus egresados, e incluso se pueden diseñar significativos programas públicos de fomento en función de aquello. Sin embargo, que este cambio efectivamente ocurra es un proceso de complejidad mayor, que pasa por cambiar las mallas curriculares, renovar el cuerpo de profesores, integrar nuevas prácticas de investigación, establecer relaciones con escuelas como 'campos clínicos' y adoptar estándares de salida que garanticen los conocimientos y competencias de los futuros docentes (Darling-Hammond, 2012). En este proceso de cambio institucional, el ejecutivo no puede obviar la autonomía universitaria, por lo cual sus políticas tendrán que plantearse como compatibles con dicho precepto, sea que se trate de iniciativas que voluntariamente adopten las universidades, o bien que se planteen como nuevas exigencias legales que, por el imperio de la ley la restrinjan y deban ser compulsivamente cumplidas por aquellas. Esta misma complejidad para el desarrollo de capacidades institucionales puede encontrarse al nivel de las escuelas (que, por ejemplo, debieran contar con directores que tengan el esquivo liderazgo pedagógico), o de los ministerios de educación (que, por ejemplo, debieran poseer analistas y sistemas de información capaces de recoger y analizar información confiable sobre el desempeño profesional de los docentes en las miles de escuelas del sistema escolar y luego disponer de mecanismos de retroalimentación oportunos y adecuados).

Otro obstáculo relevante refiere a lo que se ha denominado **trabas culturales**, tratando de incorporar en este ámbito el conjunto de valores, creencias, actitudes y prácticas que, como producto de la cultura imperante, poseen distintos actores educativos, partiendo por los propios maestros, y que conspiran contra el desarrollo de algunas de las políticas docentes. La dimensión de la distribución equitativa de las capacidades docentes a nivel nacional resulta útil para visualizar este tema. En efecto, es evidente que para que una política educativa cumpla a cabalidad con sus propósitos de equidad, debiera lograr que los mejores docentes fueran y permanecieran en los ambientes educativos más complejos y desafiantes que corresponden a las escuelas urbanas y rurales a las que asisten los alumnos pobres. Pero, como es sabido, la situación es habitualmente la contraria: las escuelas más desaventajadas son atendidas por maestros con deficiente preparación o novatos, con altas tasas de retiro y rotación y, muchas veces, incluso les cuesta completar toda la dotación docente requerida. Los buenos docentes –salvo honrosas excepciones habitualmente motivadas por razones ideológicas y/o religiosas– no tienen mayores incentivos para asistir a dichas escuelas, y, por el contrario, sus servicios son demandados por escuelas de clase media y alta

<sup>46</sup> Esta opción es la que han hecho los países que han logrado un avance sostenido en la calidad y equidad de su educación, así Finlandia el gasto público promedio en educación corresponde al 6.3% del PIB y en Australia equivale al 6.1% (OECD, 2012).

que les resultan mucho más atractivas en términos profesionales. Incluso los docentes más promisorios que se inician en estas mismas escuelas pobres, tienden a realizar una aspiracional 'carrera docente' que, emulando el proceso de movilidad social dentro de la sociedad, consiste en ir moviéndose desde estas escuelas más complejas socio-educativamente hacia otras más consolidadas, que gozan de un mayor estatus y mejores condiciones laborales (Loeb et al., 2010). El propósito de la política docente choca, entonces, con los valores imperantes en la sociedad actual, y con su definición real (no discursiva) de lo que es una carrera profesional exitosa que no es diferente para la docencia a la que se les plantea a otros profesionales, al menos en sociedades donde prima una economía de mercado. Estas trabas culturales son también visibles en otras dimensiones de las políticas docentes y refieren a los propios docentes, como ocurre con el desarrollo profesional continuo que suele requerir que los docentes cambien sus prácticas y abran la 'caja negra' del aula (Elmore, 2010), pero también a otros actores educativos y sociales (piénsese por ejemplo en la difícil aceptación familiar de que los muy buenos alumnos opten por dedicarse a la docencia de aula y no a otras profesiones de mayor status social).

Un último obstáculo refiere al **liderazgo político** y su capacidad para hacer avanzar estas políticas docentes al nivel de la toma de decisiones, así como en su posterior puesta en marcha. Las complejidades de los elementos ya reseñados previamente permiten dimensionar la magnitud del desafío: se debe poseer un sólido liderazgo para sostener políticas que requieren de un aporte fiscal significativo y de largo plazo, para demandar cambios en las capacidades existentes en las instituciones, y para remar contra maneras de ver y hacer las cosas que están arraigadas, a veces incluso entre los mismos docentes. La misma dificultad política se encuentra al optar por invertir grandes recursos en docentes en vez de invertirlos en obras físicas (infraestructura escolar, jardines infantiles, etc.) o bien en iniciativas de apoyo directo a los alumnos (alimentación, útiles escolares, libros, becas), ambos beneficios directamente perceptibles por la población. Además, algunas políticas docentes implican afectar intereses existentes en el campo educacional y otras obligan a enfrentar posiciones ideológicas diversas respecto de materias educativas controversiales, tras la conformación de poderosas coaliciones a favor del cambio (Hopkins, 2008). Este imprescindible liderazgo político no es fácil, entonces, de conseguir ni menos de mantener en el tiempo. La existencia de un desfase entre el limitado tiempo político, que tienen los distintos gobiernos para poner en práctica sus programas, y el extendido tiempo que técnicamente se requiere para lograr avances reales en las complejas materias educativas y docentes, en particular en el cambio de las prácticas de aula, conspira contra el logro de resultados finales.<sup>47</sup> En el mismo sentido, en este momento del primado de la *accountability*, las políticas docentes no suelen ser finalmente validadas por la ciudadanía según la aceptación que tengan entre los propios docentes, sino que por el impacto que consigan en un ámbito que, por su carácter multicausal, resulta muy dificultoso y lento de modificar como son los resultados de aprendizaje de los alumnos. Empero, el liderazgo político es el más decisivo de los factores nombrados, puesto que, si bien es un recurso escaso y en

<sup>47</sup> Incluso esta necesidad política de ofrecer resultados ha llevado a lo que Richard Elmore (2010) ha denominado el "molinillo de las políticas", en que cada nuevo superintendente asume su mandato anunciando sus planes de salvataje de la educación a su cargo, siendo prontamente reemplazado por otro que vuelve a realizar una proposición similar; -considérese que, actualmente, EEUU contaría con una elevada tasa de rotación que hace que, en promedio, el periodo de ejercicio del cargo por cada superintendente no supere los dos años.

este sentido conseguirlo en una medida suficiente constituye un obstáculo, también es la clave que potencialmente permitirá desatar la inercia existente, venciendo las resistencias y posibilitando que las políticas docentes puedan constituirse como una realidad efectiva en los sistemas escolares de la región.

A continuación se describe el ejemplo inspirador de Finlandia, cuyo sistema escolar -hoy aclamado en el mundo entero- se fundamenta en una política docente construida por décadas, y que cumple con los diversos requisitos de calidad (tales como la estabilidad, la adaptabilidad, o el uso eficiente de recursos) que se exige a las políticas públicas (Stein y Tomassi, 2006).

### **RECUADRO 1:** FINLANDIA: SUS DOCENTES Y EL ÉXITO DEL SISTEMA EDUCATIVO

Finlandia es considerado en la actualidad el modelo educativo más destacado en el mundo. Los resultados en la prueba PISA no sólo lo muestran como uno de los países con más altos puntajes en la última década, en las mediciones realizadas en lectura, matemáticas y ciencias, sino que además, dicha excelencia académica permea a todas las escuelas y alumnos del sistema. De acuerdo con esta evidencia, las escuelas en Finlandia atienden de forma eficiente y efectiva a todos los alumnos, independiente del contexto familiar o el nivel socioeconómico (OECD, 2011). A ello se suman otros importantes avances en educación escolar y superior: más del 99% de los alumnos han completado exitosamente la educación primaria obligatoria; cerca de un 90% han completado la educación secundaria, y de éstos dos tercios logran ingresar a universidades e instituciones técnico profesionales (Darling-Hammond, 2012).

Hay diferentes factores que explican el éxito del modelo finlandés. Así, hay un importante conjunto de políticas económicas y sociales post segunda guerra mundial, que apuntaban en una primera etapa a industrializar al país, mejorando la educación primaria y secundaria, y expandiendo la educación superior, y posteriormente a políticas acordes con un país que avanzaba hacia una economía de alto desarrollo tecnológico; y pasando por la reforma a la educación básica pública con la creación de la “escuela integral” (peruskuola), a la cual asisten todos los estudiantes sin distinción de condición socioeconómica, de intereses o domicilio, en el contexto del desarrollo del Estado de Bienestar finlandés y el esfuerzo nacional por lograr una mayor equidad social y económica (Sahlberg, 2010; OECD, 2011).

Sin embargo, es la excelencia del trabajo de sus profesores lo que se destaca como el aspecto que ha contribuido en mayor medida al sistema educativo

finlandés (Sahlberg, 2010; OECD, 2011). Finlandia ha podido desarrollar un modelo de formación docente de alta calidad, elevando los estándares de ingreso a las carreras de pedagogía. Junto con ello, ha logrado asegurar que el trabajo docente se base en la dignidad profesional y el respeto social, y que se alcance un balance entre el trabajo realizado dentro del aula y el trabajo colaborativo desarrollado con los otros profesionales de la escuela (Sahlberg, 2010). El importante estatus social y profesional que posee el profesor en Finlandia, se ha traducido en un significativo incremento por la demanda de carreras de pedagogía en los últimos 20 años, con un proceso de ingreso a la profesión docente tremendamente competitivo, donde solo aquellos alumnos más brillantes pueden lograr cumplir este 'sueño profesional' (Sahlberg, 2010).

Otros aspectos que potencian el desempeño docente son:

- Una sólida formación docente. La formación del profesor en Finlandia es eminentemente académica, basada y apoyada en conocimiento científico, focalizada en procesos de pensamiento y habilidades cognitivas, y en que se vincula ese conocimiento científico con el saber pedagógico y la práctica. Por ello, una de las condiciones mínimas y obligatorias para ingresar a la carrera docente es poseer un Maestría en Educación.
- Más tiempo para la reflexión docente. Los profesores en Finlandia dedican menos horas de trabajo en aula (680 horas anuales en primaria, y 550 hora anuales en secundaria), respecto del promedio de países de la OCDE (780 horas anuales y 660 horas anuales, respectivamente) (OCDE, 2012). Este mayor tiempo de libre disposición es utilizado para fortalecer el trabajo de planificación curricular y la evaluación de los aprendizajes de sus alumnos, actividades fuertemente descentralizadas y de responsabilidad casi exclusiva de las escuelas y sus profesores.
- Salarios competitivos y una carrera docente basada en la experiencia. Los salarios fijados en la escala docente en Finlandia son competitivos, cercanos a los que perciben profesionales de otras disciplinas con la similar experiencia y formación en el país, y muy en línea con los promedios de los países de la OCDE (alrededor de US\$37.000 PPP<sup>48</sup>

48 PPP se refiere a paridad en el valor del dólar en distintas realidades.

anuales para profesores de primaria, y US\$43.000 PPP anuales para profesores en secundaria (OCDE, 2012), de modo que no desincentiva a los jóvenes talentosos para seguir la docencia. Destaca además, que los docentes incrementan sus salarios significativamente a medida que ganan experiencia, y no basado en su desempeño.

- Los profesores son considerados líderes. El liderazgo tanto de las actividades administrativas como de la gestión escolar de las escuelas, recae exclusivamente en las manos de los profesionales de la educación, tanto en directores como en docentes, siendo el liderazgo pedagógico uno de sus aspectos más relevantes. Los docentes confían en su propia visión del liderazgo y, a la vez, los directores confían en el trabajo de los docentes.

De acuerdo a Sahlberg (2011), y basándonos en el marco de evaluación sugerido por Stein y Tomassi (2006), la política de desarrollo docente llevada cabo en Finlandia pareciera cumplir con, al menos, las siguientes características:

- i.** Estabilidad en el tiempo. Una política que partió desde la postguerra, con el propósito de transformar el modelo de sociedad de Finlandia en una economía desarrollada industrializada construida sobre un ambiente de innovación tecnológica de clase mundial, centrada en la equidad y bienestar de todos sus habitantes, con un sistema educativo acorde a estos desafíos. Ha sido importante el acuerdo social y el liderazgo político en Finlandia para mantener los principios básicos y misión global del sistema educativo público desde la década de los setenta. Políticos de todos los sectores concuerdan en que un país altamente y ampliamente educado podrá lograr su desarrollo integral.
- ii.** La adaptabilidad. Si bien se aprecia la estabilidad como una importante cualidad de las reformas educativas, en general, y de docentes, en particular, el desarrollo del sistema educativo finlandés se ha basado en continuos ajustes a las cambiantes necesidades de los ciudadanos y de la sociedad.
- iii.** Coherencia de las políticas. El modelo de excelencia docente alcanzado en Finlandia fue de la mano y acorde con el objetivo central de la

reforma educativa que se empezó a ejecutar a partir de los noventa. La transformación a una sociedad del conocimiento y desarrollada económica y socialmente, necesitaba de un sistema educativo que formara jóvenes hábiles y creativos, con las competencias necesarias para desenvolverse en ambientes económicos tecnológicos altamente cambiantes.

- iv.** Calidad de su implementación y ejecución. El alto nivel de desempeño y prestigio que actualmente poseen los docentes en Finlandia, se explica por un conjunto de políticas de formación docente bien implementadas, que incluía desde elevar los estándares de ingreso a la carrera, una formación docente más exigente, hasta subir los niveles de exigencia para trabajar en las escuelas, todos aspectos trabajados entre las 8 facultades de educación existentes, y monitoreados por el Ministerio de Educación.
- v.** La búsqueda del bienestar de toda la sociedad. La política de desarrollo docente en Finlandia apuntó a la excelencia de un sistema educativo pensado no solo para mejorar los aprendizajes y el desempeño académico de todos los alumnos, sino para ir de la mano del proyecto de desarrollo social en que se embarcó el país desde la década de los 50s.
- vi.** Uso eficiente de los recursos. Los avances logrados por el sistema educativo finlandés fueron de la mano con un compromiso de inyectar importantes recursos en todos los niveles, incluyendo educación especial y superior, y provenientes casi exclusivamente de fondos públicos (Sahlberg, 2010). La inversión pública en educación respecto del PIB que realiza Finlandia es una de las más altas de los países de la OECD en los últimos 15 años, alcanzando un 6,3% (OCDE, 2012).

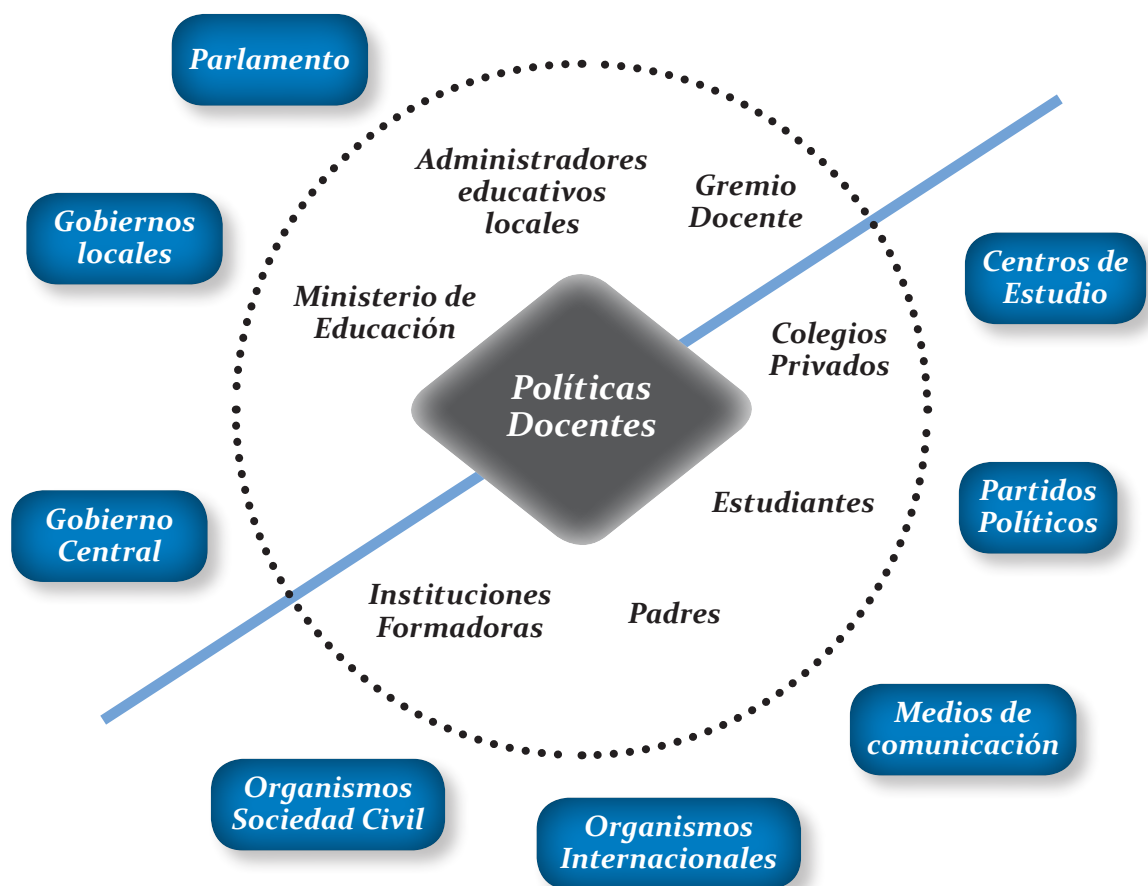
## 2 El mapa de los actores principales y sus relaciones

Las políticas docentes surgen y se desarrollan a partir de la acción de distintos actores. Si bien la participación más visible la tienen actores que pertenecen propiamente al campo educacional, hay otros que también resultan decisivos para la toma de

decisiones finales y que provienen de otros ámbitos de la sociedad. Interesa inventariar estos actores principales e intentar caracterizar, aunque sea en términos muy gruesos, su modo de relación como decisores o influenciadores en las políticas docentes, en el entendido que todos participan, de cierto modo, en el proceso de formulación de dichas políticas (Scartascini et al., 2010; Scartascini, 2010).

**FIGURA 2. MAPA DE ACTORES PRINCIPALES**

**DECISORES**



**INFLUENCIADORES**

Como se puede apreciar en esta figura, hay una primera diferenciación entre los actores del campo educativo (adentro del círculo) y otros que, no perteneciendo al mismo, intervienen activa y decisivamente en materia de políticas docentes (fuera del círculo).

La relación principal se da entre dos actores del campo educativo: el ministerio de educación, responsable por parte del poder ejecutivo de liderar las políticas del



sector<sup>49</sup>, y el gremio docente, representativo de los profesores y vocero organizado de sus demandas e intereses (Palamidessi, 2003). De hecho, estos serían los principales implicados en la producción de estas políticas y los actores que tendrían 'poder de veto' respecto de ellas (Navarro, 2001).

Estos dos actores pueden tener características muy distintas de acuerdo a las realidades nacionales, simplificándose o complejizándose la representación de ambos sectores (poder ejecutivo y docentes). Existen diferencias enormes en materia de envergadura de los sistemas educativos<sup>50</sup> de la región, pero también en cuanto a las formas de organización política del Estado. Es así como en algunos países el ministerio de educación no tiene la exclusiva potestad en materia de la acción del gobierno en el sector educacional, existiendo otros organismos como CODICEN en Uruguay que también tienen injerencia directa en el mismo. Los países federales también gozan de un poder ejecutivo descentralizado, en que los gobiernos regionales o locales tienen una alta (sino prioritaria) incidencia en materias críticas de las políticas docentes, como la fijación de salarios o de condiciones de trabajo (Palamidessi, 2003). Asimismo, en ciertos sistemas escolares se han establecido nuevos organismos públicos (como ha ocurrido recientemente en Chile con la creación del Consejo Nacional de Educación o la Agencia de Calidad de la Educación) que desempeñan funciones especializadas y que gozan de cierta autonomía respecto del ministerio respondiendo así a una tendencia general de transformación del Estado hacia la especialización funcional (Schick, 2001). Por otra parte, hay muchos países en que la representación gremial tampoco está concentrada en un solo organismo nacional, sino que existen diferentes sindicatos y formas de representación, sea que éstas se deban a diferentes identidades y perspectivas ideológico-políticas (caso de múltiples gremios que buscan obtener representación nacional), a la representación de grupos diferenciados por su función misma al interior del profesorado (v.g., profesores de primaria o de secundaria), o bien a la representación de zonas geográficas y territorios específicos (caso de gremios de provincias o regiones que son autónomos y no responden a organizaciones nacionales) (Palamidessi, 2003). El arco de la diversidad gremial abarca desde situaciones de dispersión hasta otras de agrupamiento en una sola organización nacional, pasando por situaciones intermedias de articulación más mediada y coyuntural (Palamidessi y Legarralde, 2011). En suma, de acuerdo a las formas de representación existentes en cada país, la interacción entre gobierno sectorial y profesorado organizado puede asumir versiones muy simples y diádicas, pero también puede canalizarse en una relación más compleja, en que participan diferentes actores de uno y otro lado.

Dentro de los mismos ministerios de educación hay instancias diferentes que son comisionadas para atender distintos elementos de las políticas docentes, diferenciándose tajantemente lo técnico de lo político. En este sentido el ámbito más reconocido en su especificidad, parece corresponder a la formación de docentes, en que distintos países

---

49 *Si bien esta visión de sectores que ordenan los campos de acción del poder ejecutivo sigue siendo predominante, hay cierta crítica respecto que ella impide ver la complejidad de los temas y tiende a llegar a soluciones parciales y poco comprensivas frente a problemas que muchas veces son inter-sectoriales como ocurre con la pobreza, la drogadicción, o la deserción escolar (Muller, 2011).*

50 *Una expresión de esta manifiesta diversidad, es la diferente magnitud de los gremios nacionales: mientras el sindicato de docentes mexicanos, SNTE, cuenta con un millón y medio de afiliados, el gremio de Trinidad y Tobago, TTUTA, dispone de algo más de diez mil docentes adscritos (UNESCO-OREALC, 2013).*

de la región han optado por crear instituciones públicas especializadas que se encargan de estas materias (como el Instituto Nacional de Formación Docente en Argentina), sea directamente o en alianza con otros organismos públicos o privados. Los ámbitos atingentes a lo salarial o las condiciones laborales, en cambio, no suelen contar con instancias técnicas especializadas dentro de la institucionalidad sectorial,<sup>51</sup> sino que son incorporados dentro de las definiciones políticas y por ende son conducidos directamente por las autoridades políticas responsables. También existen instancias especializadas en tareas transversales dentro de los ministerios, que pueden incorporar más o menos la temática de los docentes lo que es evidente, por ejemplo, en materia de monitoreo de la calidad de la enseñanza, en que se han ido conformando unidades especializadas en medición que muchas veces solo consideran lo referido a los resultados de aprendizaje de los alumnos, mientras que otras también incorporan información referida a la labor de los docentes de aula. Lo que pareciera escasamente ocurrir en los ministerios de la región es contar con instancias estratégicas que permitan dar una mirada de conjunto de las políticas docentes, que planifiquen las distintas acciones a mediano y largo plazo, considerando el conjunto de las dimensiones presentes, y que sean capaces de articular las distintas informaciones y conocimientos existentes. El resultado es, entonces, que estas unidades especializadas en dimensiones específicas de la política docente, o bien las unidades creadas ad hoc frente a contingencias coyunturales o, por último, las unidades generales (que incorporan lo referido a los docentes como una especificidad a considerar), escasamente dialogan entre sí y no actúan como partes complementarias de una misma estructura y política. Esta debilidad forma parte del déficit institucional del que adolece el quehacer público en esta sensible materia de los docentes.<sup>52</sup>

En el caso de los sistemas escolares descentralizados, muchas decisiones sobre política docente son tomadas por las instancias encargadas de lo educacional que existen en los gobiernos estaduales, provinciales o municipales. De este modo, dimensiones como la formación en servicio que los docentes recibirán, o la distribución que se realizará de los maestros entre las escuelas y liceos del territorio considerado, cuando no la fijación misma de los reajustes salariales y de las condiciones de trabajo, son materias definidas descentralizadamente. En estos casos, el gremio docente pasa a tener a esta institución regional o local como interlocutor relevante, sino principal, restringiéndose la referencia al ministerio de educación nacional. Una consecuencia natural es que, en estos sistemas descentralizados, las políticas docentes pierdan su unicidad y adquieran matices y diferencias de peso entre las distintas unidades territoriales.<sup>53</sup>

Un segundo orden de relaciones corresponde a actores educativos que, sin ser habitualmente partícipes directos en la definición misma de las políticas docentes,

51 *Esta ausencia de soporte técnico hace que muchas veces esta estratégica información y sus consecuentes definiciones sean provistas por los ministerios de hacienda o economía, cumpliendo al extremo los responsables educativos una incómoda labor de vocería hacia el gremio docente y la opinión pública de temas sobre los que no tienen mayor potestad (Weinstein, 2006).*

52 *Esta carencia de visión estratégica no está solo presente en este tema –como puede verse en los estudios hechos sobre los ministerios de educación de Argentina y Chile (Aguerrondo et al., 2009)– sino que, por desgracia, en muchos otros álgidos temas de las políticas públicas en la región, limitando la contribución del sector público al desarrollo nacional (Lahera, 2004).*

53 *Estas diferencias pueden traducirse también en importantes inequidades dentro del propio sector docente, reproduciéndose entre el profesorado las disímiles situaciones de desarrollo económico y social existentes en el país. Un ejemplo es Brasil en que los docentes negocian y mantienen salarios y condiciones laborales diferentes en los más de 5.500 municipios existentes (Palamidessi y Legarralde, 2011), lo que se ha ido subsanando mediante la creación de un Fondo de Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB), que redistribuye recursos para compensar a los estados y municipios que tienen menor inversión por alumno (UNESCO-OREALC, 2013).*

tienen empero una importante influencia en ellas. Esta influencia puede darse antes de las decisiones, puesto que sus puntos de vista inciden en cómo se visualizan los temas docentes y sus alternativas de acción, o bien después de aquellas, debido a que se trata de actores críticos para la implementación de las políticas adoptadas. En este último sentido, es relevante el papel que tienen las instituciones formadoras de docentes, como las facultades de educación o los institutos estatales formados para tal efecto, los que participan activamente de la implementación de las acciones de formación, sea inicial o en servicio, de los docentes, aunque puedan haber tenido escasa injerencia en la sanción de aquellas. De igual manera, la voz de los padres y de los estudiantes organizados puede ser influyente en las decisiones que se adopten, no siendo irrelevante la visión que ellos tengan de los docentes, sus capacidades y necesidades. Planteado esquemáticamente: si padres y alumnos se relacionan con los gremios docentes en tanto grupos aliados, que participan de reivindicaciones compartidas frente al ejecutivo, y que sostienen sus demandas específicas y confían en la calidad de su labor profesional (o, al menos, en que los problemas de desempeño docente se deben principalmente a carencias externas a los maestros y que deben ser resueltas previamente por los gobiernos), es muy distinto a si lo hacen como grupos antagónicos, en que padres y alumnos presionan al gobierno para que, a su vez, presione a los docentes y les imponga metas y condiciones de desempeño más exigentes (bajo el supuesto de que los docentes tienen una cuota de responsabilidad importante en la calidad de la educación que imparten y que, por ende, se les debe 'exigir más').

En este mismo campo intra-educativo, debe consignarse la presencia de los establecimientos privados, los que tienen una importancia muy heterogénea en la región desde muchos países en que son una ínfima minoría hasta Chile en que, de la mano del financiamiento público, han llegado a cobijar a la mayoría de los docentes y de los estudiantes. Las políticas deben, entonces, definir si sus normas y definiciones son abarcativas –o no– de los docentes que trabajan en este sector privado, frente a lo cual suelen tener como interlocutor a los propietarios de estos establecimientos, sean éstos personas naturales o institucionales, incluyendo a las iglesias, que pueden asociarse para formar federaciones u otras formas de alianza.<sup>54</sup> Se trata, en este caso, de definir la universalidad de las políticas docentes.

Pero fuera del campo educacional hay actores de gran importancia para las políticas docentes, siendo nuevamente posible diferenciar entre aquellos actores que participan directamente de la toma de decisiones de los que las influyen. Entre los primeros, se cuenta el gobierno y el parlamento, mientras que entre los segundos se cuentan los partidos políticos, los medios de comunicación, los centros de estudios y 'think tanks', las organizaciones de la sociedad civil (incluyendo algunas tan influyentes como las iglesias y los empresarios), y los organismos internacionales.

En cuanto al gobierno, no puede olvidarse que el ministerio de educación no se 'manda solo'. Existe un poder ejecutivo estructurado, bajo el mando general de la presidencia, que fija los marcos de política que se van desarrollando por cada uno de

---

<sup>54</sup> En el mismo caso chileno, hay algunas normas sobre los docentes que son mandatorias para los establecimientos privados –como el respeto de cierto piso salarial o la exigencia de ciertos requisitos para el ejercicio de la docencia de aula– mientras que están exentos de otras, como el reconocimiento salarial de los años de antigüedad en el trabajo o la necesidad de someterse a una evaluación periódica (Mizala et al., 2002).

los ministerios sectoriales. Estas políticas están habitualmente unidas por un referente conceptual común, basado en cierta visión de la sociedad y de la labor del Estado, que es compartido por la coalición de gobierno (Muller, 2011). La incidencia presupuestaria de las políticas docentes hace que ellas no sean sólo resorte del ministerio sectorial, sino que el ministerio de hacienda tenga un fuerte peso en las medidas que se tomen y compromisos fiscales que se adquieran. De igual manera, la posible implicancia de muchas decisiones de políticas docentes en materia de movilización y orden público (piénsese en el impacto nacional que significa la realización de cualquier paralización docente, debiendo interrumpirse la rutina normal de miles de hogares cuyos niños y adolescentes dejan de ir a sus escuelas y liceos), hace que los ministerios que se responsabilizan de la gobernabilidad y del actuar político del gobierno también deban participar en esta dimensión, al menos, de las decisiones. Cuando se trata de sistemas en que los gobiernos provinciales o municipales participan activamente de estas políticas sectoriales, por cierto que las respectivas instancias responsables de las dimensiones política y financiera también trabajan junto al sector educativo en la toma de decisiones. En cualquier caso, es necesario recalcar que el ejecutivo, representado por el ministerio de educación en lo intra-escolar y por estas otras agencias en lo extra-escolar, es finalmente el actor pivotal –o nodal– en la producción de la política y el que permite el salto desde los intereses particulares hacia el interés general.<sup>55</sup>

En el caso del parlamento, es este el espacio político en el que se terminan concretizando las políticas docentes, bajo la forma de leyes, presupuestos fiscales o incluso cambios constitucionales. Es habitual que estas instituciones cuenten con comisiones destinadas específicamente al tema educacional, dónde se reúnen los parlamentarios de cada bancada con mayor conocimiento y/o interés por el tema, y en las que se produce, junto con la discusión técnica, el procesamiento propiamente político de las iniciativas. El ministerio de educación y el gobierno deben acudir al parlamento para hacer avanzar las políticas docentes que son de su interés, para lo cual muchas veces –al menos cuando la coalición gobernante no cuenta con mayoría– debe llegar a soluciones de compromiso, haciendo concesiones y modificando sus propuestas originales. Es de notar que en democracia, el gremio docente suele también acudir al parlamento, siendo escuchada su posición sobre las decisiones que se quieren adoptar, y contando muchas veces con aliados entre parlamentarios o grupos políticos que se sienten representados por sus posiciones. Cuando gobierno y gremio docente acuden juntos al parlamento a demandar la aprobación de cierta iniciativa ya acordada previamente entre ambos, es difícil que exista oposición al respecto (Weinstein, 2006). En cambio cuando llevan posiciones discrepantes, el parlamento tiende a operar como instancia de negociación y de búsqueda de acercamiento entre las partes.

Los partidos políticos tienen incluso una incidencia mayor que su ya decisiva participación en la concreción en el parlamento de muchas políticas docentes, bajo la forma de acuerdos y nuevas leyes. En efecto, ellos pueden estar –y suelen estar– presentes en la conducción política de ambos actores principales. Así ocurre en el gobierno y en el ministerio de educación, pero también habitualmente en la alta dirección del gremio

<sup>55</sup> Según el clásico análisis de Hood (1983), este actor, a diferencia del resto, reúne el estar en el centro de las cosas (“nodality”), tiene los recursos propios de la autoridad (leyes) y financieros (tesoro), y cuenta con la burocracia para poder proceder con la acción directa.

docente, cuyos representantes, al menos en la región, difícilmente serán apolíticos y tenderán a estar insertos en partidos o movimientos políticos nacionales o bien tenderán a establecer alianzas con algunas coaliciones, sea a favor en contra del gobierno.<sup>56</sup> Esta politización de la dirigencia gremial puede ser decisiva para las posturas que se adopten frente a las políticas docentes y al gobierno, siendo posible desde situaciones de cooptación y colusión de intereses en que el gremio docente participa directamente de la administración de recursos públicos (pudiéndose llegar al clientelismo), hasta situaciones de conflicto abierto y permanente cuando el gremio es comandado por partidos o movimientos políticos anti-sistema, que están fuera del juego político parlamentario y que se oponen al sistema político y económico imperante en general.

Los actores restantes tienen una incidencia indirecta en las políticas docentes, influyendo en la dirección de las decisiones que se adoptan pero también en su oportunidad y secuencialidad. Así, los centros académicos y *think tanks* suelen ser quienes crecientemente orientan las definiciones que tanto el ministerio de educación como el gremio docente adoptan en estas materias, brindándoles una fundamentación técnico-política en cuanto a su relevancia, necesidad o prioridad presente, efectos esperados o costos implicados. En la medida que, como se ha señalado, las políticas docentes tienen un alto impacto fiscal, la viabilidad técnica de las medidas y la certeza de su impacto en la calidad de la educación debieran ser fundadas técnicamente. Los medios de comunicación –y, gracias a Internet, crecientemente las redes sociales– son el escenario público en que se suele disputar la legitimidad e importancia de determinadas medidas frente a la opinión pública. Lograr que las posiciones del gobierno o del gremio estén presentes y marquen la agenda será una de las principales dinámicas que se buscarán impulsar por parte de cada uno de los dos actores principales, así como de sus aliados políticos, en especial en coyunturas de conflicto. En la misma dimensión comunicacional, será de mucha importancia la posición que adopten las distintas organizaciones de la sociedad civil, incluyendo a las iglesias y los empresarios, frente a la problemática del profesorado. En efecto, la ‘cuestión docente’ puede ser vista bajo ángulos tan diferentes como considerar a los maestros culpables de la situación de la educación, viendo necesario forzar una transformación radical de su profesionalismo para alcanzar cualquier mejora, o bien visualizarlos como víctimas del sistema imperante, siendo imprescindible acompañarlos y apoyarles para que alcancen una dignificación que les ha sido negada (Mezzadra y Composto, 2008). El punto de vista de estos líderes de opinión y de sus organizaciones, que no están directamente involucrados en la contienda entre el gobierno y el magisterio, y que, por lo mismo, gozan de mayor credibilidad ante la opinión pública, puede ser determinante comunicacionalmente. Finalmente, los organismos internacionales también tienen un decisivo rol a jugar. De ellos (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, OECD, OEA, OEI, UNESCO u organizaciones internacionales de sindicatos docentes, en especial la Internacional de la Educación) provienen ciertas orientaciones de política educativa y docente que son recogidas por el gobierno o por el gremio docente, y muchas veces adoptadas como propias. Esta influencia externa se acrecienta cuando los gobiernos tienen préstamos o donaciones significativas de parte de dichos organismos (Schwartzman, 2011). Adicionalmente, el que ciertos organismos, como la OCDE, estén hoy en día realizando

<sup>56</sup> Incluso hay casos en la región, como en el mexicano, en que el gremio docente se ha constituido formalmente como partido político y en tanto tal, ha negociado su apoyo a coaliciones de gobierno (Palamidessi y Lagarralde, 2011).

amplias mediciones comparadas de la calidad de la educación de los distintos sistemas escolares (v.g., PISA), clasificando a los países de acuerdo a aquellas y posteriormente difundiendo lo que serían las 'lecciones aprendidas a seguir' desde los casos exitosos, les brinda un enorme poder de influencia en la agenda educativa interna (Van Zanten, 2011).

A continuación se presenta como ejemplo inspirador el caso de Australia, cuyo gobierno ha mostrado gran capacidad para liderar la instalación de políticas docentes, así como de hacerlo en diálogo con otros actores decisivos para dotarlas de legitimidad técnica, social y política.

#### **RECUADRO 2:**

##### LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DOCENTES - THE AUSTRALIAN INSTITUTE FOR TEACHING AND SCHOOL LEADERSHIP (AITSL)

El comienzo del nuevo milenio, embarcó a Australia en la puesta en marcha de un conjunto de reformas con el propósito de corregir la inequidad existente en su sistema educativo, la que se manifestaba en una amplia brecha en los resultados obtenidos por alumnos respecto de su condición socioeconómica. Estas reformas, declaradas por el Consejo Ministerial de Educación como *The National Goals for Schooling in the 21st Century*, apuntaban a atacar las desventajas socioeconómicas, aumentar los niveles de alfabetismo y escolaridad, y mejorar la calidad de la docencia y el liderazgo (*The Economist Intelligence Unit, 2013*). Para ello, se estableció una agenda de trabajo colaborativo con diversos actores del sistema con el propósito de: fortalecer tanto a las escuelas como a las comunidades educativas, fomentando que profesores, estudiantes y sus familias trabajen en conjunto con empresas y la comunidad en general; desarrollar el currículum y los sistemas asociados de evaluación y acreditación que promueven la calidad educativa; incrementar la confianza de la ciudadanía en la educación pública a través de estándares explícitos que guíen el mejoramiento del desempeño escolar de los estudiantes, y que permita medir y evaluar la efectividad, eficiencia y equidad del sistema escolar; y mejorar la calidad y estatus de la profesión docente. (MCEETYA, 2003).

Con este último objetivo en mente, se estableció un grupo de trabajo, liderado por el Consejo de Ministros de Educación y conformado por distintos profesionales y académicos del ámbito de la educación, con el propósito de elaborar propuestas en el ámbito de la formación inicial. Fue

así como este grupo de trabajo derivó en el *Australian Institute for Teaching and School Leadership (AITSL)*, el que comenzó a operar a fines de 2005, y cuyos principales objetivos son:

- Desarrollar y mantener rigurosos estándares profesionales para profesores y directores de escuelas en Australia.
- Implementar un sistema nacional de acreditación de profesores basado en estos estándares.
- Promover un desarrollo profesional de alto nivel para profesores y directores, a través de estos estándares profesionales.
- Trabajar en forma colaborativa con el sistema escolar, tanto público como privado, incluidas las asociaciones profesionales y sindicatos, los formadores de profesores, la comunidad escolar y empresarial, la *Australian Curriculum Assessment and Reporting Authority (ACARA)*, autoridad independiente encargada del desarrollo del currículum nacional y del sistema de evaluación nacional de aprendizajes, entre otros actores del sistema (AITSL, 2012).

El AITSL es una institución pública, que se relaciona con el Gobierno australiano a través del Ministro de Educación, y que cuenta con un Directorio responsable de desarrollar las políticas del AITSL y de controlar sus operaciones y su desempeño. Este Directorio está constituido por representantes de distintos actores del sistema educativo: desde el Gobierno Central, pasando por representantes de los gobiernos de cada una de las Provincias de Australia, hasta representantes del sindicato de docentes y de organizaciones que agrupan a directores de establecimientos, así como representante de los Decanos de las Facultades de Educación y representantes de la organizaciones que agrupan a las escuelas privadas (*independent schools*) y a las instituciones católicas.

Para el logro de sus objetivos, el AITSL despliega en el sistema un conjunto de instrumentos, entre los que destacan:

1. En la línea de trabajo con Docentes, el apoyo a la implementación, en el sistema y en las escuelas a nivel nacional, de los **Estándares Profesionales para Profesores**, elaborados y validados por el

Consejo Ministerial de Educación de Australia, y cuyo propósito es definir el trabajo de los profesores, explicitando los elementos que definen una enseñanza efectiva y de alta calidad a través de cuatro categorías (profesor graduado, competente, altamente efectivo y líder), proporcionando un marco que describe en forma clara el conocimiento, la práctica y el compromiso profesional necesarios a lo largo de la carrera docente. También en esta línea, implementa los estándares y procedimientos para la **Acreditación de los Programas de Formación Inicial**, basados en tres elementos que van de la mano: los Estándares para Profesores Graduados, que explicitan los conocimientos, habilidades y atributos esperados de los estudiantes graduados de los programas que se acrediten; los Estándares para Programas, que describen los aspectos claves que deben cumplir los programas de formación docente de alta calidad; y el Proceso de Acreditación, proceso formal usado a nivel nacional para acreditar los programas de formación. Este esfuerzo requirió de un conjunto de actividades, entre las que destacan:

- i.** El pilotaje de los estándares, coordinado por instituciones externas a lo largo del país, lo que permitió conocer los requerimientos necesarios para su efectiva implementación.
- ii.** El lanzamiento de un portal en internet, [www.teacherstandards.aitsl.edu.au](http://www.teacherstandards.aitsl.edu.au), el cual, junto con publicar los distintos grupos de estándares, difunde distintos recursos y materiales de apoyo, que permiten al docente familiarizarse con los estándares y su potencial uso, con ejemplos, estrategias y orientaciones.
- iii.** A nivel de cada provincia de Australia, se delegó la implementación de los distintos grupos de estándares, a instituciones especializadas en el desarrollo docente, similares al AITSL, tales como el *Victorian Institute of Teaching* en Victoria, el *Institute of Professional Learning* de Western Australia, o el *Queensland College of Teachers*. Es importante considerar que, previamente, en varias provincias se venía trabajando en el perfeccionamiento docente, e incluso en la elaboración de sus propios estándares, los que serán reemplazados por esta iniciativa nacional.



**2.** En la línea de trabajo con Directores, su misión está vinculada con la especialización y acreditación de los líderes y directores de escuela. Para ello, se implementan los Estándares Nacionales Profesionales para Directores, elaborados y validados en 2011, y que definen lo que se espera que los directores sepan, entiendan y realicen para alcanzar la excelencia en su trabajo (AITSL, 2011). Para ello, el modelo de implementación considera algunos de los siguientes elementos:

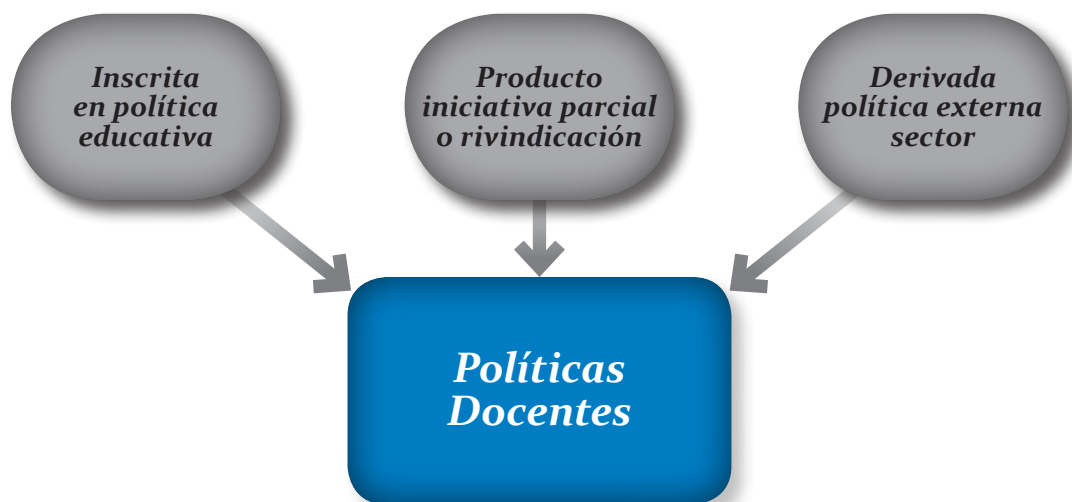
- i.** Actividades de pilotaje, coordinados por instituciones independientes y especializadas a nivel nacional, para medir la pertinencia, uso y valor agregado de los estándares para directores, con distintos actores en variados contextos, y para desarrollar el sentido de pertenencia y consenso nacional sobre los estándares.
- ii.** Herramientas de reflexión en 360 grados, cuyo propósito es que directores y líderes de las escuelas reflexionen sobre su desempeño, de una manera crítica, recibiendo *feedback* de parte de directores pares, estudiantes, *staff* de la escuela, miembros de la comunidad y de los directorios de las escuelas, etc., en función de aquellos atributos considerados en los estándares.
- iii.** *Roadshow*, liderado por un equipo de expertos, y que consiste en reuniones con las escuelas y sus líderes, con el propósito de discutir los estándares y definir planes de acción e implementación en cada escuela.

De acuerdo a revisiones internacionales, estos estándares profesionales nacionales para profesores y directores promoverán un movimiento positivo de la fuerza laboral docente, alineando las prácticas docentes con los objetivos de aprendizaje de los alumnos. Adicionalmente, servirán como un mecanismo de aseguramiento de la calidad poderoso que asegurará que profesores y directores en Australia tenga las competencias necesarias para ser educadores efectivos. Del mismo modo, se destaca que la creación del AITSL expresa también el deseo de instalar un concepto de calidad de la docencia y del liderazgo a nivel nacional (Santiago *et al.*, 2011).

### 3 Dinámicas de construcción de políticas docentes

Si bien el mapa de las políticas docentes brinda una primera aproximación de los actores habitualmente participantes en su formulación, no indica cómo se producen, desde un punto de vista socio-político, estos procesos. Una distinción útil parece provenir de sus orígenes, centrándose en el proceso que pone en movimiento a las políticas docentes y que condiciona no solo sus características, sino que también cómo será su dinámica socio-política de construcción y su potencialidad de incluir más actores que el profesorado. En este sentido, pueden distinguirse las políticas docentes que resultan de la puesta en marcha de políticas educativas o reformas educativas mayores que las contienen y necesitan, de las políticas docentes que son una resultante de una iniciativa parcial que 'ataca' una dimensión específica del profesorado y su labor, o finalmente de aquellas que corresponden a la repercusión derivada de una acción gubernamental más general y que no se plantea como su fin primordial, el lograr impacto en materia educacional, como acontece con la reforma general del Estado. En el primer caso, las políticas docentes están inscritas en una política y/o reforma educativa mayor, mientras que en el segundo y en el tercero, gozan de cierta autonomía respecto de aquella y suelen focalizarse solo en algunas de las seis dimensiones de las políticas docentes consideradas.

**FIGURA 3. ORIGEN DIVERSO DE POLÍTICAS DOCENTES**



Habitualmente, las reformas educativas, entendidas como una expresión de las políticas educacionales, se presentan con ciertos objetivos y metas mayores a lograr, que son formulados como tendientes al bienestar de las personas, así como al desarrollo general del país. Su éxito no es evidente, debiendo salvar obstáculos de diferente calibre, pero existe cierta evidencia (Pedro y Puig, 1998) de que sus probabilidades de salir

(políticamente) aiosas se acrecientan cuando cumplen con ciertas condiciones, más precisamente cuando:

- la reforma educativa se plantea como parte de una reforma social más amplia;
- es percibida como una necesidad por parte de las escuelas y demás actores escolares;
- cuenta con el tiempo suficiente para que los procesos de cambio se realicen con suficiente gradualidad;
- construye un consenso amplio entre los actores involucrados en su despliegue;
- cuenta con estrategias para vencer las resistencias al cambio de sectores que presumiblemente se opondrán a ella; y
- explicita un mecanismo claro de control, monitoreo y evaluación de sus resultados.

Resulta improbable que se pueda plantear una reforma educacional propiamente tal, sin que afecte, para bien o para mal, a los docentes. Al ser ellos quienes materializan cotidianamente la labor educativa en miles de aulas y escuelas, cualquier transformación sustantiva que se plantee para el sistema escolar terminará afectando su desempeño dentro y/o fuera del aula.<sup>57</sup> De hecho, los docentes suelen ser visualizados como los agentes promotores del cambio, que deben encarnar las nuevas políticas que se emprenden. De ahí que resulte crítico si los docentes, expresados en sus organizaciones representativas, apoyan o bien confrontan dichas políticas educacionales. Sin embargo, Palamidessi y Lagarralde (2011) han mostrado que en la región existe un amplio espectro de situaciones en materia de apoyo o rechazo de los gremios docentes a las reformas educativas, y que las relaciones suelen no ser permanentes en una dirección u otra (de manera que la confrontación suele tener momentos de diálogo y viceversa). Igualmente, estos autores han documentado que la no búsqueda de acuerdos en la conformación de estas políticas no siempre proviene de los gremios docentes, sino que también hay gobiernos que los definen a priori como enemigos políticos, buscando debilitarlos y optando por su exclusión, sin intentar construir escenarios de cooperación.<sup>58</sup>

Pero bajo la denominación de reforma educativa se agrupan iniciativas muy diversas. Es así como las reformas educativas en la región han sido clasificadas esquemáticamente en dos grandes categorías: las que apuntan a ampliar el acceso, y aquellas que se proponen mejorar la calidad, existiendo también la posibilidad que algunos esfuerzos reformistas intenten alcanzar ambos objetivos simultáneamente aunque sea en proporciones variables (Navarro, 2001). Siguiendo el análisis 'costo-beneficio' desarrollado por Corrales (2001), estos dos tipos de reformas tienen un nivel

<sup>57</sup> Para Richard Elmore (2010) la profundidad de un cambio en las políticas educativas radica justamente en su capacidad para impactar en el "núcleo pedagógico", que compondrían los docentes y los alumnos, en cuya interacción se compartirían ciertos contenidos escolares. Sin docentes efectivos, alumnos motivados y contenidos pertinentes no existiría buena educación, y el logro final de una reforma debiera medirse justamente por su capacidad de impactar en este nivel básico o nuclear de la enseñanza-aprendizaje.

<sup>58</sup> En este caso los extremos se tocan. Ni los gobiernos autoritarios aceptan la importancia de incluir a los docentes como actores participantes de las definiciones de las políticas, ni los sindicatos ultra-ideologizados visualizan la necesidad de incorporarse colaborativamente en acciones de cambio de un sistema en el que no creen.

de dificultad política muy diferente. En el caso de las reformas de acceso, se trataría de iniciativas que tendrían una escasa oposición organizada, puesto que habría grupos bien delimitados que disfrutarían de los beneficios tangibles del cambio (como el tener mayor acceso a la escolaridad por parte de los alumnos y sus familias), mientras que los costos asociados (como el aumento de la tasa impositiva que se requiere para financiar esta mayor oferta educativa) se difuminarían entre individuos-contribuyentes dispersos. En el caso específico de los docentes, las reformas de acceso tienden a ampliar el requerimiento que existe de su labor profesional, debiéndose contratar más docentes, o bien más horas de los mismos docentes, sin necesariamente modificar las exigencias profesionales que se les formulan.<sup>59</sup> Hay veces en que la principal demanda que sigue a las medidas favorables al mayor acceso es simplemente contar con los docentes suficientes para poder atender la mayor demanda educativa existente. Por ello, hay cierta confluencia entre los intereses de los principales actores involucrados en la formulación de la política, como son el ministerio de educación y el gremio docente.

**CUADRO 2. COSTO/BENEFICIO DE DOS TIPOS DE REFORMA EDUCATIVA**

	<b>Costos concentrados</b>	<b>Beneficios concentrados</b>
<b>Costos dispersos</b>		Reforma de acceso
<b>Beneficios dispersos</b>	Reforma de Calidad	

*Fuente: Corrales (2001)*

En cambio, las reformas orientadas a la calidad tropiezan con la situación inversa: los beneficios no son inmediatamente tangibles por parte de sus supuestos beneficiarios (puesto que los cambios posibles en materia de calidad de los aprendizajes de los estudiantes solo vienen a verificarse en el mediano plazo), mientras que los costos sí que son notorios y están concentrados en grupos organizados que deben materializar cambios que les resultan dificultosos, así como sufrir las eventuales consecuencias negativas de no alcanzar las metas fijadas. Es así como, en lo referido a los docentes, se tiende a monitorear su desempeño en aula, fijándoles nuevas exigencias a cumplir, así como sanciones asociadas a su no cumplimiento, o bien se introduce la evaluación de sus competencias profesionales y sistemas de incentivos vinculados a logros académicos, medidas todas que ‘suben la vara’ de las exigencias y en que es probable que un grupo no logre satisfacer las nuevas expectativas planteadas. Existe, entonces, cierto conflicto de intereses entre el ministerio del ramo y el gremio docente, no siendo sencillo compatibilizarlos.<sup>60</sup> Desde el punto de vista de las distintas dimensiones de la

<sup>59</sup> *Por esta razón, muchas de estas reformas han sido analizadas más como transformaciones sociales - que posibilitan que nuevos grupos ingresen o permanezcan dentro del sistema escolar - que como transformaciones propiamente educativas; en el lenguaje de Elmore, son cambios que no apuntan al “núcleo educativo”.*

<sup>60</sup> *Debe anotarse que en ciertos sistemas educativos, han sido los propios gremios docentes los que han buscado auto-fijarse su exigencia de desempeño profesional, materializándola en un conjunto de estándares que han pasado a regir la profesión (Cox et al, s/f). Esta acción involucra también una expresión de la fuerza que posee la profesión docente en dichas sociedades, puesto que al ser capaz de auto-regularse, sin sufrir una imposición externa, se pone de manifiesto que son los propios cultores quienes mejor dominan los elementos que deben guiar la evaluación profesional (Schwartzman, 2011).*

política docente involucradas, en las reformas destinadas a mejorar la calidad se tiende a intentar actuar en las distintas seis dimensiones ya mencionadas anteriormente, pero el mayor énfasis parece concentrarse en el monitoreo de la calidad de los aprendizajes y en el desarrollo profesional, ambos elementos sustantivos para diagnosticar con certeza la calidad de la docencia, así como para posteriormente propender a expandir las capacidades profesionales de los docentes.

En cualquier caso, para que estas políticas educativas, que contienen implícita o explícitamente políticas docentes, puedan ser exitosas, es muy relevante su capacidad de movilizar apoyos políticos y formar coaliciones amplias que las respalden y que trasciendan al gobierno de turno, formando parte de acuerdos de cooperación inter-temporales (Scartascini et al., 2010). Los acuerdos propiamente políticos, en que distintas coaliciones o partidos políticos arriban a acuerdos amplios sobre temas educacionales bajo la forma de pactos nacionales, resultan una meta deseable, aunque difícil de alcanzar.<sup>61</sup>

Se ha llamado la atención (Grindle, 2001; Corrales, 2001) sobre la conveniencia política de generar diferentes espacios y mecanismos institucionales para forjar estos acuerdos nacionales pro-educación, y que en ellos estén efectivamente representados grupos y visiones diferentes, que puedan arribar finalmente a definiciones compartidas de largo plazo. Así, en diferentes países, se han constituido comisiones encomendadas por el ejecutivo para que analicen la situación educativa y sugieran políticas de cambio eficaces, que después pueden ser procesadas por el gobierno y el parlamento. Estos grupos han variado en la amplitud de la solicitud que les es planteada por el ejecutivo, desde la resolución de un acotado pero difícil problema sectorial (como puede ser los perfiles profesionales que, dados los cambios en el mercado del trabajo, debe atender la educación técnica), hasta la formulación de un programa más general de reforma. Si bien estos comités o comisiones han adquirido diferentes expresiones de acuerdo a las coyunturas y realidades nacionales, una distinción significativa se ha producido cuando se trata de instancias netamente técnicas (que cobijan a connotados expertos para que analicen el escenario educativo e intenten consensuar las mejores soluciones técnicas entre la amplia gama de opciones disponibles) o bien de instancias político-sociales (que junto con la opinión técnica recogen y buscan conciliar los puntos de vista que sostienen importantes actores sociales implicados, y que pueden ir desde las propias organizaciones magisteriales hasta las empresariales). Estas comisiones ad hoc posibilitan forjar consensos sectoriales pre-legislativos que podrán ser enarbolados por el gobierno para allanar la tramitación de leyes que vayan en la dirección consensuada. Asimismo, ellas pueden servir para tomar conciencia pública de los retos que la educación tiene entre manos, facilitando ante la opinión pública la fijación de metas más ambiciosas o bien la ampliación de la inversión educativa.<sup>62</sup> Es posible, además, que estas instancias de encuentro y discusión no solo sean de carácter transitorio

61 *Hay múltiples formas en que estos actores pueden vencer la inercia y convencerse de la necesidad de acordar una política de cambio en un sector determinado. Muller (2011), citando a Fabre, recuerda que entre estas vías se cuenta la emergencia de un actor social o reclamo societal que presione a la clase política, el convencimiento gradual de la necesidad de cambiar y tomar medidas de largo plazo, o bien la ocurrencia de algún hecho particularmente impactante ante la opinión pública que obliga a movilizar respuestas políticas.*

62 *Es inevitable recordar el caso estadounidense de "A nation at risk", informe generado hace ya 30 años por la National Commission on Excellence in Education formada por el ministro Terrel Bele, cuyo impacto público generó presión para impulsar importantes reformas educativas, así como allanó el camino para ampliar la magnitud de los recursos invertidos en el sector educacional.*

y conformadas para responder a una solicitud puntual del poder ejecutivo, sino que se institucionalicen, bajo la forma de un Consejo Nacional de Educación o figuras institucionales semejantes, y pasen a formar parte integrante del sector educacional, cumpliendo una función de Estado y debiendo manifestarse sistemáticamente, sea para opinar y sugerir, o bien para decidir sobre ciertas materias mayores, como el currículo nacional de estudios.

Pero no siempre las políticas docentes surgen como parte integrante de cierta política de reforma educativa. Es posible también que ellas emerjan de modo más fragmentario y parcial, constituyendo medidas que son movilizadas endógenamente en una u otra área de las propias políticas docentes, respondiendo a demandas que el movimiento magisterial ha enarbolado o bien a iniciativas focalizadas del ejecutivo.

Por cierto, la dimensión de las condiciones de trabajo y de carrera docente, incluyendo lo salarial, es la que inmediatamente salta a la vista. Esta esfera es la que constituye la reivindicación primera de los gremios docentes –que suelen privilegiarla por sobre las posiciones de cambios en el sistema educativo (Palamidessi, 2003)- y la que con frecuencia convoca las movilizaciones más decididas del profesorado. Es posible que dicha movilización emerja desde distintas dinámicas, como ocurre si este conflicto se plantea reactivamente, mediante una reacción del magisterio frente a nuevas políticas que el gobierno quiere introducir y que tienen repercusiones en sus condiciones laborales y derechos adquiridos (como ocurre con posibles cambios en los estatutos laborales), o bien que se trate de una movilización proactiva, en que los docentes quieren acceder a nuevas conquistas y mejorar la situación socio-económica de la que gozan. Lo relevante es que difícilmente este tipo de conflicto sectorializado e impulsado bajo la impronta de los maestros como trabajadores,<sup>63</sup> llevará hacia políticas docentes más generales, limitándose habitualmente a buscar aumentar cierta gama de beneficios existentes y sin pronunciarse sobre la política educativa general. En este sentido, una decisión relevante de parte del gobierno es si atará –o no– la satisfacción de estas demandas reivindicativas con otros objetivos de política docente y/o educativa que quiera atender (por ejemplo, condicionando el aumento salarial a que los docentes se sometan a evaluaciones de desempeño profesional o a que participen de procesos exigentes de formación profesional). De cualquier modo, es difícil que en este caso las demandas de los docentes puedan articularse con otros actores sociales y políticos,<sup>64</sup> tendiendo a ser específicas, a diferencia del caso anterior, en que la reforma educativa puede recibir un rechazo –o un apoyo– de sectores más amplios, como son los padres y los alumnos, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación o la opinión pública.

Por último, hay veces que transformaciones en dimensiones de las políticas docentes corresponden a repercusiones que tienen en el sector educativo definiciones tomadas en otros sectores de la administración y que apuntan a transformaciones generales, no específicas del sistema escolar. Este es el caso, por ejemplo, de los llamados procesos

63 *Se ha distinguido (UNESCO-OREALC, 2013) la posibilidad de que los docentes se perciban a sí mismos como trabajadores, que tenderán a solidarizar con otros trabajadores y engrosarán las filas de las grandes centrales sindicales, o como profesionales, que deben mostrar su saber y competencia profesional específica y participar con opinión técnica en el debate educativo más general.*

64 *De ahí el riesgo para el movimiento magisterial de aislarse en sus luchas reivindicativas y no ser apoyado en sus demandas específicas (mejoras salariales, avance en condiciones de trabajo, etc.) por otros actores, que pueden considerarlas auto-referidas y escasamente vinculadas con la necesidad mayor de mejora de la calidad educativa.*

de modernización del Estado, que conllevan habitualmente cambios decisivos en las formas de gestión del aparato público, incluyendo a la educación, así como a cierta forma particular de relación con funcionarios que allí se desempeñan. Ejemplos como la municipalización de las políticas sociales, que llevan a que la gestión educativa se traslade desde el ministerio nacional hacia una multiplicidad de gobiernos locales y a que los profesores dejen de ser funcionarios públicos para transformarse en empleados municipales, o bien la introducción de políticas favorables a la rendición de cuentas para el conjunto del sector público, que conlleva la puesta en marcha de un sistema de estándares a lograr, con sus consiguientes sistemas de información para monitorearlos y finalmente sus consecuencias asociadas (McMeekin, 2006; Osborne y Plastrik, 2003), operan en esta dirección. Este mismo origen externo al campo propiamente escolar se verifica a veces en materia de formación inicial docente, en que son los procesos de cambio existentes al interior de las universidades como sistema, los que impulsan transformaciones de los procesos de admisión de alumnos para pedagogía o bien en la acreditación de las carreras.<sup>65</sup> En este caso de políticas docentes derivadas, a diferencia del anterior, se abren oportunidades de alianzas entre los docentes y otros sectores (como los funcionarios públicos o los profesores universitarios) que también se ven impactados por las decisiones mayores que el gobierno intenta poner en marcha.

Más allá del origen que tengan las políticas docentes, es necesario remarcar la importancia de su legitimidad ante los docentes mismos y la sociedad, si se quiere que ellas efectivamente se incorporen en las aulas y escuelas, y se mantengan en el tiempo. El modo en que se construyen políticamente estas definiciones sectoriales no es indiferente a la legitimidad final que ellas adquieren. Por ello, es relevante que estas políticas no se planteen como antagónicas con las reivindicaciones tradicionales del magisterio, sino que sean visualizadas como un estadio superior de profesionalismo docente, que las incorpora y proyecta a futuro. Pero también, es significativo que estas políticas estén en sintonía con las nuevas demandas que la ciudadanía está planteando a la educación y a los docentes, mostrando cómo la valorización de la profesión docente no es solo una materia de interés corporativo de los maestros sino que es estratégica para el desarrollo nacional. En este sentido, la creciente operación de sistemas de medición de aprendizaje de los alumnos, que muestran periódicamente a la ciudadanía el estado de situación existente a nivel nacional pero también de cada escuela, es un factor nuevo que debe ser cuidadosamente calibrado en sus usos para favorecer una real mejora escolar y no la estigmatización de escuelas o bien la generación de una criticidad desinformada desde la opinión pública hacia los docentes.<sup>66</sup>

Para ilustrar esta situación, se ha elegido como *caso* inspirador el proceso de reforma desarrollado en la provincia de Ontario, Canadá, en que se vinculó fuertemente la mejora del sistema escolar y sus indicadores prioritarios con el desarrollo de políticas docentes, así como se instalaron permanentes espacios de participación y búsqueda de consensos entre los distintos actores claves del sistema escolar.

---

65 Por cierto esta aseveración no es válida para los países en que la formación de docentes está principalmente en manos de institutos superiores no universitarios como México, Perú o Argentina (UNESCO-OREALC, 2013).

66 Los efectos perjudiciales derivados de usos contraproducentes de esta información ya han sido documentados por la literatura especializada: estrechamiento curricular, selección de alumnos, entrenamiento para los test, estrés y agobio docente, etc. (Hargreaves y Fullan, 2012; Darling-Hammond, 2012; MacBeath, 2011). De ahí que se requiera enfatizar el valor primero de la rendición de cuentas interna, que favorece el uso de esta información por parte de la escuela, por sobre la también necesaria *accountability* externa (Elmore, 2009).

**RECUADRO 3:**  
DINÁMICAS VIRTUOSAS DE CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS A FAVOR DE LA  
EDUCACIÓN: LA REFORMA EDUCACIONAL EN ONTARIO, CANADÁ

Cerca de una década lleva ya la puesta en marcha de la reforma en la provincia de Ontario, Canadá, cuyo sistema educativo está constituido por cerca de 5.000 escuelas públicas, a las que asisten poco más de 2 millones de estudiantes y en las que trabajan cerca de 120.000 profesores.

Esta Reforma se basó en dos grandes iniciativas desarrolladas por el Ministerio de Educación:

- i. The Literacy and Numeracy Initiative*, cuyo objetivo ha sido el incrementar los resultados en lectura y en matemáticas en las escuelas primarias, y que se basó en la construcción de capacidades de profesores y directores para el mejoramiento educativo, mediante el aprendizaje profesional, un fuerte liderazgo, mayores recursos y un compromiso efectivo de los padres y del resto de la comunidad. Esta estrategia ha logrado subir la tasa promedio de aprobación en lectura, escritura y matemáticas de la provincia, de 55% en el 2003, a 70% en el 2010.
- ii. The Student Success Initiative*: cuyo objetivo ha consistido en incrementar los niveles de graduación en enseñanza secundaria a una tasa del 85%. Esta iniciativa, que se basa principalmente en la identificación temprana de aquellos alumnos con mayor probabilidad de deserción, y en el desarrollo de distintos incentivos que apuntan a la retención de alumnos, ha logrado mover la tasa de graduación de un 68% a 79%, al 2010. (Levin *et al.*, 2008; OECD, 2011)

En el éxito de esta reforma educativa, ha jugado un rol clave la interacción y el trabajo conjunto de todos los actores relevantes del sistema, desde el Ministerio de Educación de Ontario, hasta los directorios de las escuelas, las escuelas, y las distintas organizaciones provinciales y locales de docentes y directivos, entre otros, más el apoyo de expertos y académicos, comprometidos todos con esta estrategia de cambio.

Un fuerte liderazgo político en todo el sistema educacional también ha resultado vital para lograr explicar el éxito de la reforma. El involucramiento



tanto del Primer Ministro Dalton McGuinty, como de sus ministros de educación, ha servido para avanzar en una misma agenda de trabajo y, de este modo, que las escuelas focalicen su trabajo en un acotado conjunto de prioridades por un periodo largo de tiempo (Levin, 2008). Si bien la estrategia fue dirigida y coordinada por el ministerio sectorial, éste tuvo en todo momento sugerencias e insumos por parte de los actores del sistema, y las políticas específicas que fueron parte de la Reforma, se diseñaron reconociendo y relevando las buenas prácticas existentes en las escuelas de la provincia (Levin, 2008).

Este esfuerzo a favor de la participación se tradujo en la creación de distintas comisiones y mesas de trabajo. La más destacada, en la fase de diseño, fue la *Ontario Education Partnership Table*, instancia coordinada desde el Ministerio, en que distintos actores del sistema pudieron reunirse con las autoridades dos a cuatro veces al año, y discutir sobre los aspectos y características más importantes que tendría la Reforma. A partir de esto, se crearon distintas mesas de trabajo en la que grupos más acotados de actores pudieron avanzar en temas específicos de la Reforma, tales como el *Working Table on Teacher Development* y el *Teacher Performance Appraisal Provincial Coordinating Committee*, en temas de desarrollo profesional y evaluación docente; o el *Institute for Education Leadership*, creado para apoyar procesos de fortalecimiento y aprendizaje a nivel de directores (Ontario Ministry of Education, 2008).

Adicionalmente, se crearon instancias a nivel regional y local con el propósito de guiar la construcción de capacidades para cada una de las estrategias centrales. Esta labor ha sido coordinada por una Secretaría Técnica, organismo conformado por cerca de 100 profesionales, en su gran mayoría profesores, directores y especialistas de cada disciplina, y encargado de la implementación de los objetivos de la educación básica. Esta Secretaría es independiente y cuenta con cierta autonomía del Ministerio de Educación, lo que ha permitido superar las barreras burocráticas, y trabajar cerca de cada distrito y escuela.

Para el objetivo de aumentar las tasas de egreso en educación secundaria, el modelo fue distinto. En vez de privilegiar el apoyo desde el nivel central, se optó por la entrega de recursos a las escuelas para que ellas mismas

contrataran a un equipo experto de profesionales, coordinado por un *Student Success Leader*, de acuerdo a las necesidades en cada distrito escolar, contando con la Unidad de Escuelas Secundarias de Ministerio como entidad encargada de liderar y coordinar el proceso a nivel de la provincia (Levin, 2008). Con el propósito de apoyar la implementación de este ámbito de la estrategia, se creó la *Student Success Commission*, organismo que contó con representantes de federaciones de profesores, directores y superintendentes (Levin *et al.*, 2008).

Un factor decisivo para el éxito de la Reforma en Ontario, fue la dinámica virtuosa de negociación llevada a cabo entre las autoridades y los gremios docentes, que apuntaba a comprometer y hacer parte a los profesores de la estrategia de cambio, bajo el supuesto que para lograr mejoras en las casi 5.000 escuelas de la provincia se necesitaba del esfuerzo continuo y sostenible, y de mejores prácticas, de miles de profesores. Esto se logró gracias, al menos, a cuatro aspectos:

- i.** Sustentar la reforma en la creación de capacidades, otorgando un menor peso a la entrega pública de resultados y ofreciendo un mayor énfasis en el apoyo externo a las escuelas con bajos resultados, en vez de castigarlas o cerrarlas (como ha ocurrido en versiones más punitivas de cambio escolar en EEUU).
- ii.** La habilidad política y liderazgo consistente mostrado por el Ministro de Educación, Gerard Kennedy, quien, a través de reuniones trimestrales con las principales organizaciones sindicales de profesores, directores y superintendentes, supo instalar una visión compartida de la reforma entre los profesores, las escuelas y los sindicatos.
- iii.** La firma de una negociación colectiva, por un periodo de 4 años, con los principales sindicatos de profesores, en la cual se negociaron distintos temas de convergencia entre los objetivos de la reforma y los intereses de los docentes (como, por ejemplo, la reducción del tamaño de clase y el aumento de horas para preparación de clases, lo que permitió la contratación de 5.000 nuevos puestos). Con este acuerdo, fue posible agilizar la implementación de la agenda educacional, y también crear un clima de paz laboral que permitió focalizarse en el mejoramiento educativo (OECD, 2011).

**iv.** La realización de ‘gestos políticos’, que apuntaban a lograr la colaboración de los gremios y su compromiso con los futuros cambios. Estas acciones implicaron revertir algunas iniciativas del gobierno precedente que eran muy discutidas por los gremios, tales como la restitución de la autoridad a los representantes elegidos en los gobiernos locales de educación en algunos distritos como Toronto, Hamilton, y Ottawa, o la eliminación de la exención tributaria a los cobros de las escuelas privadas. Adicionalmente, se hizo un aumento adicional al presupuesto en educación, de aproximadamente 1.6 billones de dólares.

## 4 Mirando hacia el futuro

En este documento se ha pretendido entregar conceptos, casos inspiradores y criterios que puedan servir para reflexionar sobre una temática relevante, pero escasamente estudiada en la región: la política que puede hacer posible –o no– el desarrollo de las políticas docentes. Para cerrar, es importante recordar brevemente los cuatro ejes que pueden favorecer el que esta política pueda desplegarse a cabalidad.

El primero, se relaciona con la necesidad de tomar las decisiones sobre política docente en referencia a una política educativa que las debe contener y dotar de un sentido mayor. La política docente no se valida ni se entiende en sí misma, en base a la satisfacción que logren los docentes de sus reivindicaciones particulares por importantes o justas que éstas sean, sino que solo se comprende en función de su impacto en los objetivos generales que se propone la política educacional. No es conveniente ni para los ministerios de educación ni para los sindicatos plantear la ‘cuestión docente’ como una materia aislada, menos aún cuando la educación aparece como la llave maestra para el desarrollo de las sociedades. Las medidas que se incluyan en las políticas docentes deben ser analizadas en su impacto, directo e indirecto, respecto de la formación y los aprendizajes de los alumnos. Los docentes son el actor definitorio para que puedan lograrse las metas educativas que los países de la región se han propuesto, en particular cuando se está transitando desde objetivos centrados en el acceso y la permanencia de los alumnos dentro del sistema escolar hacia metas cuyo foco es el aprendizaje. Alcanzar esta ‘docencia de calidad para todos’, que es sinónimo de ‘educación de calidad para todos’, debe ser el sentido estratégico que movilice a los distintos actores sociales y políticos tras la construcción de acuerdos de largo plazo.

Parece importante insistir en que no existe una receta única: las políticas docentes solo pueden ser exitosas si adoptan modelos pertinentes y adecuados a la historia y realidad de los sistemas escolares en que se desarrollan. Así, el reciente estudio SABER (World

Bank, 2012) identificó cuatro modelos diferentes, que lograban excelentes resultados educativos, y que adoptaban una definición distinta respecto de cómo los docentes debían desempeñarse y cuáles eran los apoyos que debían brindárseles. Estos modelos van desde la extrema autonomía profesional (Finlandia) hasta una prescriptiva ‘gestión del desempeño’ (Singapur), pasando por una responsabilidad compartida entre docentes (Shangai) y el desarrollo de una progresiva carrera profesional (Ontario). Detrás de esta diversidad de modelos, persiste una capacidad común de cubrir adecuadamente las necesidades principales que los sistemas escolares demandan hacia la docencia, en términos de contar con profesionales preparados pedagógicamente y disciplinariamente; motivados y con altas expectativas sobre sus alumnos; en constante desarrollo profesional y capaces de trabajar en equipo; y presentes en los lugares socio-educativamente más complejos.

En segundo lugar, toda política docente debe definir con claridad cuál es, desde la perspectiva de la docencia, su punto de llegada, de manera que las diferentes medidas e iniciativas específicas vayan siendo proyectadas en esa dirección –otorgándoles, desde la profesión, un referente de sentido. El ‘docente que queremos y necesitamos’ no debe ser una materia etérea y ambigua para un sistema escolar, menos si éste quiere progresar en la construcción de sus capacidades docentes. Esta búsqueda de una mayor explicitación se ha traducido crecientemente en estándares de desempeño docente, que suelen describir detalladamente cuáles son las competencias, habilidades y prácticas que los docentes deben desarrollar, así como cuáles son los niveles aceptables (el punto de corte) en que cada docente debe poseerlas (Cox *et al.*, s/f). Estos estándares pueden y deben ser compartidos entre los distintos actores del sistema escolar, permitiendo la coherencia y el alineamiento entre distintas acciones –críticas para las políticas docentes– como la formación inicial de los futuros docentes por parte de las instituciones formadoras, la evaluación del desempeño individual, o bien la mejora de la carrera profesional. El magisterio tiene un rol crítico que jugar en esta (re)definición de su profesión, impulsando una visión propositiva y desafiante de su labor e identidad profesional, al mismo tiempo que impidiendo que ella sea configurada desde fuera y sin su participación protagónica.<sup>67</sup>

En tercer término, debe recordarse que el buen desenlace en la construcción de estas políticas docentes guarda una estrecha relación con las capacidades políticas que los distintos actores, y en particular el gobierno, es capaz de poner en marcha. Los obstáculos para que avancen estos programas de acción y medidas son muy importantes y difíciles de sobrepasar: tienen un alto y recurrente costo fiscal y no suelen mostrar resultados tangibles en el corto plazo; demandan complejas capacidades institucionales a distintos actores para poder tener éxito; chocan a veces contra la cultura que poseen los propios docentes u otros actores relevantes del sistema escolar. Por ello es necesario que se forjen consensos amplios para respaldar estas políticas

---

<sup>67</sup> Al igual que otras profesiones muy respetadas (como la medicina o la abogacía), los gremios docentes con mayor desarrollo y prestigio han logrado justamente instalar su propia auto-definición profesional en la sociedad (Schwartzman, 2011). Adicionalmente, las profesiones más respetadas en su saber específico suelen instalar en los ministerios sectoriales a alguien de entre los suyos (v.g., ministros médicos o abogados en los ministerios de salud o de justicia), mientras que aquellas que se consideran poco complejas o específicas suelen ser gobernadas por profesionales provenientes de otras disciplinas (caso común en el sector educacional).

docentes, los que debieran expresarse bajo mayoritarias coaliciones por el cambio educativo, que pueden adoptar distintas formas institucionales (acuerdos o pactos nacionales, comisiones especializadas, etc.). Estos acuerdos, con sus coaliciones de apoyo más o menos estructuradas formalmente, deben incluir a los principales grupos políticos, de manera que los cambios de gobierno no signifiquen la puesta en duda o directamente el término de dichas iniciativas, así como que exista apoyo en el parlamento para 'hacer pasar' las leyes y los cuantiosos presupuestos que permitirán desplegar esta agenda en el tiempo. Y estas coaliciones no debieran quedarse ahí, sino que debieran convocar a los principales actores educativos y sociales involucrados, partiendo por los propios docentes y sus organizaciones gremiales, de modo que el respaldo sea efectivamente nacional y que exista el habitual compromiso inherente a la participación. El que las políticas docentes formen parte integrante de un acuerdo mayor en términos de reformas y de políticas educativas generales vuelve, entonces, a mostrarse como imprescindible, otorgándole mayor plausibilidad y amplitud que aquellas medidas que surgen desde la interacción parcial entre gobierno y gremio o bien de aquellas otras que provienen de la repercusión en el sector educacional de políticas generales.

Abogar por estos acuerdos amplios y participativos a favor de la docencia no significa desconocer, con ingenuidad, su dificultad política. Es sabido que la política en la región debe navegar sobre tensiones profundas que responden a apremiantes problemas económicos y sociales, así como que hay modos ancestrales de formular las políticas públicas que privilegian la imposición o bien no ponen los acuerdos inter-temporales en su centro (Scartascini et al., 2010). Es conocido también que no siempre los dos actores principales que debiesen sustentar este acuerdo cuentan con la voluntad básica de materializarlo, existiendo gobiernos autoritarios, que desconfían y no creen en la necesidad de la participación social del profesorado, como también conducciones gremiales que basan su liderazgo en su postura anti-sistema en general, no dejando espacio político para la negociación y la alianza con el gobierno. De ahí que el logro de políticas docentes consensuadas, así como la constitución previa de estas coaliciones amplias e inclusivas de respaldo, implique un arte político mayor basado en un liderazgo convocante y nacional.

Finalmente, la tarea no se agota con la formulación y aprobación legal o administrativa de las políticas docentes, sino que se extiende hacia su correcta implementación e institucionalización. Esta crucial fase no resulta evidente de materializar y, sin embargo, suele ser olvidada en su importancia. Michael Fullan (2007) ha hecho notar que es habitual que los gobiernos y los parlamentos creen que las políticas ya están plenamente desplegadas una vez que se han dictado las leyes o bien provisto de los presupuestos necesarios, privilegiando la fase de la iniciación por sobre la necesaria y compleja implementación. Esta última, exige contar con capacidades institucionales en distintos niveles del sistema escolar (nacional, intermedio, local) que muchas veces están ausentes, parcial o totalmente, y cuyo desarrollo debiese ser parte constitutiva de las mismas políticas. Igualmente, se debe considerar con especial atención la temporalidad necesaria para su adecuado desarrollo y la necesidad de generar una 'secuencia virtuosa' en que no solo no se pretende hacer todo a la vez, sino que se ordenan las iniciativas de manera que las iniciales vayan sirviendo de sustento material

o simbólico a las que les siguen.<sup>68</sup> También se requiere de sistemas de monitoreo que permitan ir ajustando oportunamente las distintas iniciativas, de manera que se vaya aprendiendo efectivamente de la experiencia y se transite progresivamente hacia las mejores soluciones. En esta dimensión de la implementación, la debilidad habitual de los ministerios de educación en la región, con equipos técnicos poco consolidados y con escasas atribuciones, que sufren una alta rotación de acuerdo a los cambios de gobierno (sino de ministros), y que no suelen contar con unidades dedicadas a abordar la 'cuestión docente' desde una perspectiva integral y estratégica, forma parte integrante del problema. Para ser viable y alcanzar resultados sostenibles, la 'política de las políticas docentes' deberá sostenerse en instituciones y liderazgos que logren combinar sus fortalezas políticas con sus capacidades técnicas.

---

68 *En el caso chileno, por ejemplo, hay una secuencia de políticas, que se extiende por 10 años, en materia de incorporación gradual de sistemas complementarios de remuneraciones: se partió por una mejora general de las remuneraciones comunes de todos los docentes (desde 1990 en adelante); se siguió con la introducción de incentivos colectivos a todos los docentes de las escuelas que lograban resultados destacados (1995 en adelante); y finalmente se pusieron en marcha sistemas de incentivos individuales de acuerdo a competencias pedagógicas destacadas (2001 en adelante). Sin esta gradualidad, difícilmente se habría alcanzado por consenso el resultado final (Weinstein, 2006).*

## ANEXO

### Cuadro analítico sobre resultados de la negociación entre Colegio de Profesores y Ministerio de Educación de Chile (2000)

<i>Ámbito</i>	<i>Medida acordada</i>
Mejoramiento de la calidad de la educación básica y media	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hora no lectiva adicional</li> <li>• Pasantía dentro de Chile</li> <li>• Asignación Excelencia Pedagógica</li> <li>• Sistema nacional de evaluación docente</li> <li>• Atención enfermedades profesionales de docentes</li> <li>• Plan especial de retiro y jubilación</li> </ul>
Mejoramiento de la equidad en la educación básica y media	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignación de responsabilidad para profesores de escuelas rurales</li> <li>• Ampliación asignación por desempeño difícil</li> <li>• Disminución del número de alumnos por curso en escuelas vulnerables</li> </ul>
Ampliación de la participación en la educación básica y media	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de los Consejos Regionales de Educación</li> <li>• Incorporación del Colegio de Profesores al Consejo Superior de Educación</li> <li>• Evaluación de la Jornada Escolar Completa</li> </ul>

Copiado de Weinstein (2006)

## Referencias

Aguerrondo, I., Nuñez, I., y Weinstein, J. (2009). Institucionalidad de los ministerios de educación. Análisis comparativo de los procesos de reforma educativa de Chile y la Argentina en la década de los 90, Serie Rethinking Capacity Development, UNESCO-IIPE, Paris.

AITSL (2012). *National Professional Standard for Principals*, [www.aitsl.edu.au](http://www.aitsl.edu.au)

AITSL (2012). Annual Report 2011-2012; Australian Institute for Teaching and School Leadership, [www.aitsl.edu.au](http://www.aitsl.edu.au)

Barber, M. y Moursed, M. (2007). How the world's best-performing school systems come out on top. McKinsey & Company, London.

Corrales, J. (2001). "Impedimentos políticos a las reformas educativas y algunas soluciones" en Martinic, S. y Pardo, M. (ed) *Economía política de las reformas educativas de América Latina*, CIDE-PREAL, Santiago.

Cox, C., Mekes, L., Weinstein, J., Muñoz, G. y Marfán, J. (en prensa) Learning standars, teaching standards, and standards for school principals: a comparative study, Education Working Paper, OECD, Paris.

Darling-Hammond, L. (2012). Educar con calidad y equidad. Los dilemas del siglo XXI, Centro de Innovación en Educación Fundación Chile, Santiago.

Elmore, R. (2010). Mejorando la escuela desde la sala de clases, , Serie Liderazgo educativo, Fundación Chile-Fundación CAP, Santiago.

Fullan, M (2007). The new meaning of educational change, Teachers College Press, Amsterdam-New York.

Grindle, M. (2001). "La paradoja de la reforma educacional: pronosticar el fracaso y encontrar el progreso", en Martinic, S. y Pardo, M. (ed) *Economía política de las reformas educativas de América Latina*, CIDE-PREAL, Santiago.

Hargreaves, A. y Fullan, M. (2012). Professional capital. Transforming teaching in every school, Teachers College Press y Ontario Principals Council, New York – Toronto.

Hood, C. (1983). The tools of government, London, Macmilan.

Hopkins, D. (2008). Hacia una Buena escuela. Experiencias y lecciones, , Serie Liderazgo educativo, Fundación Chile-Fundación CAP, Santiago.

Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas, Serie Políticas Sociales n° 95, CEPAL, Santiago.

Levin B., Glaze A. and Fullan M. (2008). Results Without Rancor or Ranking: *Ontario's Success Story*, Vol. 90, No. 04, December 2008, pp. 273-280. Phi Delta Kappan.



Levin B. (2008). *Large-Scale Change in Education*, Paper presented to the Canadian Society for the Study of Education Vancouver, BC.

Loeb, S.al., Kalogrides, D., y Lai Horn, E. (2010). Principal preferences and the uneven distribution of principals across schools. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 32 (2), 205-229.

MacBeath, J. (2011). *Liderar el aprendizaje dentro y fuera de la escuela*, Serie Liderazgo educativo, Fundación Chile-Fundación CAP, Santiago.

MCEETYA (2003). *A National framework for professional standards for teaching*, Ministerial Council on Education, Employment and Youth Affairs of Australia.

McMeekin, R. (2006). "Hacia una comprensión de la accountability educativa y como puede aplicarse en los países de América Latina", en Corvalan, J. y McMeekin, R. (ed) *Accountability educacional: posibilidades y desafíos en América Latina*, CIDE-PREAL, Santiago.

Mezzadra, C. y Composto, L. (2008). *Políticas para la docencia. Opciones y debates para los gobiernos provinciales*, Serie Proyecto Nexos, Documento n° 5, CIPPEC, Buenos Aires.

Mizala, A., Gonzalez, P., Romaguera, P. y Guzman, A. (2002). "Chile: la recuperación de la profesión docente es posible", en Navarro, J. C. (ed.) *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina*, BID, Washington.

Mourshed, Chijoki y Barber (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*, London: McKinsey & Company.

Muller, P. (2011). *Les politiques publiques*. Presses Universitaires de France. Paris.

Navarro, J. C. (2001). *¿Quiénes son lo maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Núñez, I. (1990). *Las organizaciones de los docentes en las políticas y los problemas de la educación. Estado del Arte*. UNESCO-OREALCy REDUC, Santiago.

OECD (2011). *Lessons from PISA for the United States, Strong Performers and Successful Reformers in Education*, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264096660-en>).

OECD (2012). *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>).

OECD (2011). *Lessons from PISA for the United States, Strong Performers and Successful Reformers in Education*, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264096660-en>).

Ontario Ministry of Education (2008). *Large Scale Education Reform through System-Wide Teacher and Leadership Development*.

Orealc-Unesco (2013). Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe, UNESCO, Santiago.

Osborne, D. y Plastrik, P. (2003). Herramientas para transformar el gobierno. Paidós. Barcelona-Buenos Aires-México.

Palamidessi, (2003). Sindicatos docentes y gobiernos. Conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina, PREAL, Santiago.

Palamidessi y Lagarralde (2011). Organizaciones docentes, Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes, UNESCO-OREALC-CEPPE, Santiago. Disponible en: <http://www.politicadocentesalc.com/index.php/documentos?start=3>

Pedro, F. y Puig, I. (1998). Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada, Paidós, Barcelona – Buenos Aires.

Sahlberg, P. (2010). The Secret to Finland's Success: Educating Teachers, Stanford Center for Opportunity Policy in Education - Research Brief

Sahlberg, P. (2011). Finnish Lessons: what can the world learn from educational change in Finland?, Teachers College Press, Columbia University.

Santiago P., Donaldson G., Herman J. y Shewbridge C (2011). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Australia*, [www.oecd.org/australia/48519807.pdf](http://www.oecd.org/australia/48519807.pdf)

Scartascini, C. (2010). “¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen y sus incentivos y funciones”, en Scartascini, C., Spiller, P., Stein, T. y Tommasi, M. (ed) *El juego político en América Latina ¿cómo se deciden las políticas públicas?*, BID.

Scartascini, C., Spiller, P., Stein, T., Tommasi, M. (2010). “¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas”, en Scartascini, C., Spiller, P., Stein, T. y Tommasi, M. (ed) *El juego político en América Latina ¿cómo se deciden las políticas públicas?*, BID.

Schik, A. (2001). “Opportunities, strategies and tactics for the reform of public management”, en OECD, *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, Paris.

Schwartzman, S. (2011). La institucionalización de las políticas docentes en América Latina, Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes, UNESCO-OREALC-CEPPE, Santiago. Disponible en: <http://www.politicadocentesalc.com/index.php/documentos?start=3>

Stein, E. y Tommasi, M. (2006). Política y Gobierno, Vol. XIII, Numero 2, pag 393 – 416.

Tedesco, J. C. (2000). Actuales tendencias en el cambio educativo, Documento de Trabajo, IPE-Buenos Aires.

The Economist Intelligence Unit (2013). *Raising the Bar*, como parte del proyecto “The Learning Curve - Lessons in country performance in education”, <http://thelearningcurve.pearson.com/>

Van Zanten, A. (2011). *Les politiques d'éducation*, PUF, Paris.

Weinstein, J. (2006). "Chile 2000: la negociación MINEDUC-Colegio de Profesores. Una visión personal", en Espínola, V. y Amorin, A. (ed.) *Sindicalismo docente y reforma educativa*, BID, Washington.

World Bank (2012). *What matters most in teacher policies? A framework for building a more effective teaching profession*. SABER (Systems Approach for Better Education Results), Washington.

Zeichner, K. (2010). Competition, economic rationalization, increased surveillance, and attacks of diversity: neo-liberalism and the transformation of teacher education in the US. *Teaching and teacher education* 26, 1544-1552.

## *Aspectos económicos de la construcción de políticas públicas para el sector docente*

*Francisco Esquivel*<sup>68</sup>

### INTRODUCCIÓN

El análisis económico de las políticas educativas ha tomado una importancia creciente en las últimas dos décadas. Al respecto, ha jugado un papel significativo la discusión sobre estrategias de desarrollo, tanto en entidades académicas como en las diversas instancias de la definición de políticas públicas. La reflexión estratégica ha revelado que la persona debe ser el centro de la estrategia de desarrollo, como imperativo ético que debe cumplir el proceso de expansión y distribución de la riqueza en cada nación. En ese sentido, la mejora de las condiciones materiales de la sociedad debe acompañarse de un beneficio claro para todos sus integrantes, de tal forma que la humanidad avance hacia etapas superiores en donde todos sus integrantes sean personas libres de hacer su propio destino sin rezagos de ningún tipo. Pero también se ha observado que una sociedad de personas plenas genera una base productiva apropiada para impulsar el crecimiento en la medida en que el factor humano es un ingrediente esencial de la mejora de los procesos productivos, en particular en el momento presente que es una etapa que exige mucha reflexión y creatividad en la dinámica productiva.

En pocas palabras, luego de dos décadas de intensa reflexión estratégica, ahora es claro que la mejora económica y social debe estar orientada por el desarrollo humano. En este contexto, la educación es fundamental. No sólo es importante que las personas adquieran los conocimientos que suministran los niveles básicos, sino que también debe avanzarse hacia la preparación técnica y profesional. Por lo tanto, se trata de generar una educación de calidad que provea bases sólidas en las primeras etapas de la formación de la persona y, además, que culmine y se actualice, con la preparación para su mejor desarrollo en las diversas dimensiones de su vida: social, política, cultural y económica.

Una educación de calidad requiere de diversos factores y de un proceso eficaz y eficiente que permita la preparación de la persona en los términos citados. El proceso educativo utiliza recursos humanos y materiales para lograr sus objetivos. Lo material debe generar condiciones apropiadas para que el proceso se desarrolle adecuadamente. Sin embargo, es probable que el recurso docente sea el ingrediente más importante del proceso, dadas las condiciones materiales. Por ejemplo, se podría disponer de excelentes condiciones materiales, pero, sin un buen recurso docente el resultado no sería el apropiado. Esto explica el hecho de que, en los últimos tiempos, las definiciones de políticas educativas dan una prioridad muy importante al desarrollo del recurso docente. OREALC/UNESCO Santiago ha sistematizado recientemente este tema

<sup>69</sup> *Economista, Consultor internacional y docente de postgrado (Costa Rica).*

formulando un esquema de prioridades que contiene tres componentes: la formación inicial del docente, la formación continua y el desarrollo y/o fortalecimiento de la carrera docente (en un marco de mejora del desempeño). En la formación inicial, se destaca la importancia de disponer de programas de estudio de buena calidad y apegados a la realidad en la que enseñará el docente. En la formación continua, se indica el papel esencial de la actualización y del fortalecimiento de las capacidades del docente, como proceso orientado a la preparación en servicio, evitando acciones que no tengan un impacto apropiado en el quehacer cotidiano del docente. Finalmente, la carrera docente es un mecanismo que facilita el reconocimiento del valor del docente, en un contexto de una evaluación apropiada del desempeño. Estos tres componentes deben actuar de una manera integrada y armoniosa, a fin de lograr un recurso docente de alta calidad que garantice un buen desarrollo del proceso educativo.

Dado lo anterior, la economía de la educación se encarga de analizar cómo influye el proceso de asignación de los recursos de la sociedad en el desarrollo de la educación, en donde juega un papel esencial la dinámica de las políticas públicas. Así, considerando que el contexto citado, de las últimas dos décadas, tiende a la valorización de la educación, el análisis de la economía de la educación se orienta a estudiar en qué medida ese proceso de asignación de recursos logra que ésta, efectivamente, tenga una adecuada priorización. Asimismo, dado que el recurso docente es apreciado como estratégico, este análisis otorga una especial atención a las políticas docentes. En ese sentido, se han manifestado diversas visiones, tanto en la discusión académica, como en la dinámica de la definición técnica y política de la economía de la educación, con énfasis en las políticas docentes.

El análisis económico tiene dos dimensiones: lo macro y lo microeconómico. En esas dos dimensiones es posible apreciar las visiones que se han producido en la discusión de la economía de las políticas docentes de las dos últimas décadas. En este documento se presentan las visiones que se han observado en dichas dimensiones.

En lo macroeconómico, el tema básico es el financiamiento y la discusión sobre las opciones para priorizar la educación. En la década del ochenta, dado el déficit fiscal que se producía en muchas de las economías subdesarrolladas, la discusión sobre el financiamiento se orientó por la corrección de los desequilibrios financieros, dejando en un segundo plano el tema de la priorización educativa. En tal visión, que estuvo muy presente en los organismos financieros internacionales, el gasto de la educación era un factor más del gasto público total. Por lo tanto, al realizar la reducción del déficit fiscal, mediante el recorte del gasto, la educación sufría la contracción al igual que los otros sectores de la gestión pública. Dicha visión consideraba que, si el sector público reducía la oferta educativa, dada la disminución del gasto público, correspondía al sector privado incrementar su oferta para convertirse en un proveedor más significativo de la educación.

Sin embargo, la citada discusión estratégica sobre desarrollo humano, iniciada en la década del noventa, permitió la revalorización de la educación, además de que el déficit fiscal redujo su importancia macroeconómica. De esta manera, aparece la visión del financiamiento estratégico de la educación que se orienta a encontrar los caminos viables para mejorar la dotación de recursos al proceso educativo público. En el documento se ofrece una descripción de lo que se considera hoy como los factores

estratégicos que se deben potenciar para buscar una mejora del financiamiento de las políticas docentes contenidas en los tres componentes citados, en el marco de una política de priorización educativa: formación inicial, formación continua y carrera profesional docente. En esta visión la oferta privada no es despreciada y juega un papel complementario de la oferta pública.

En lo microeconómico, asumiendo que en el plano macro se puedan alcanzar mejores niveles de financiamiento, han surgido visiones que complementan el enfoque de economía de la educación en lo relativo al tema de políticas docentes. Si en lo macro, la preocupación es cómo lograr más recursos, en un marco de priorización educativa, en lo micro, la preocupación es cómo optimizar esos recursos para que el proceso educativo obtenga el mejor rendimiento de sus factores, en particular del factor docente. De esta manera, aparecen diversas visiones que destacan al menos uno de dos aspectos estratégicos: la eficiencia y la calidad.

En lo relativo a eficiencia, interesa que los recursos humanos y materiales se utilicen de la mejor forma para que el proceso educativo se beneficie lo máximo posible. Siendo el recurso docente el principal, ha surgido una visión respecto a su mejor utilización, en particular usando la carrera docente como mecanismo operativo que posibilite tal objetivo, combinando la evaluación del desempeño con un sistema de incentivos docentes.

Pero la calidad también se relaciona con las características de los recursos. Es decir, disponer de buenos recursos materiales y, sobre todo, tener buenos recursos docentes es fundamental para lograr buenos resultados del proceso educativo. En ese sentido, es vital la formación del docente, tanto en el momento inicial de su aprendizaje, como en el desarrollo de su práctica profesional. Son vitales, además, las visiones que se refieren al fortalecimiento de la formación inicial docente, así como de la formación durante el desarrollo de la experiencia laboral.

Complementando lo anterior, hay una visión del proceso presupuestario del sector público que integra las preocupaciones de lo macro y lo microeconómico. Este enfoque se conoce como la presupuestación por desempeño (*performance budgeting*). Se trata de una modalidad de presupuestación que se ha impulsado tanto en los países de mayor peso económico como en los países subdesarrollados. Al respecto, el sector educativo comienza a incorporarse a esa visión, que permite la priorización del financiamiento mediante la justificación rigurosa de los recursos solicitados en cada ciclo presupuestario, mediante la formulación de metas claras y de los costos asociados a las mismas.

En consecuencia, partiendo de la visión amplia y exhaustiva de las políticas docentes, que se ha desarrollado mediante los procesos de sistematización impulsados por OREALC/UNESCO Santiago, este documento reflexiona sobre la importancia de incorporar categorías de la economía de la educación para mejorar la gestión de las políticas docentes. En ese sentido, la reflexión establece áreas de acción internas del sector educativo, pero también identifica aspectos de la gestión de políticas públicas que están fuera del ámbito puramente educativo. Es decir, la incorporación de categorías de la economía de la educación introduce al análisis aspectos del entorno, que escapan al control del sector educativo, y aspectos internos, que sí admiten algún tipo de acción por

parte de las instancias de la toma de decisión sectorial. Se trata de una combinación de factores que se deben estudiar para comprender la influencia de los aspectos externos al sector educación, y para actuar sobre las áreas internas en donde debe lograrse una gestión eficiente y eficaz, dado el condicionante del entorno.

## 1 La reflexión estratégica sobre el financiamiento de la educación

El financiamiento de la educación se analizó en la década del noventa comenzando con temas macroeconómicos y fiscales. La preocupación más importante giraba alrededor de la magnitud total de los recursos asignados al sector educativo. Esto respondía a la evidente situación de rezago de la educación en cuanto a la dotación de recursos humanos y materiales, en muchos de los países subdesarrollados. Tal discusión del financiamiento educativo se efectuó en el marco de una reflexión más amplia sobre desarrollo humano. Al respecto, el análisis más avanzado de las estrategias de desarrollo propuso un enfoque amplio que contenía elementos económicos y sociales, de tal forma que se concebía al desarrollo como un proceso que involucraba múltiples relaciones entre los diversos campos de gestión del bienestar. En ese sentido, lo material era una dimensión que debía generar expansión para crear la base de riqueza que posibilitara una mejor dotación de recursos para satisfacer las necesidades de las personas. Pero, también se comprobó que el factor humano es una dimensión indispensable de la generación de riqueza, tomando en cuenta que la producción requiere de personas con una adecuada educación y salud, entre diversos aspectos de lo social. Así, el financiamiento de la educación se concibió como un instrumento del desarrollo, en la medida en que proporcionaba los recursos para el desarrollo de personas cada vez más plenas, pero también con creciente capacidad productiva.

Esta reflexión había tenido un antecedente, en la década del ochenta, con el planteamiento expuesto por varios intelectuales convocados por la UNICEF, quienes propusieron que los cambios económicos que se experimentaban en ese momento debían tener un rostro humano. De esta manera, la propuesta de Ajuste con Rostro Humano llamó la atención sobre la importancia de que el crecimiento cumpliera con ciertos requisitos de beneficios sociales. Es decir, un crecimiento económico que no generara mejora en el plano social no era un aporte válido al desarrollo de las naciones.

El PNUD avanzó luego en esta reflexión y propuso el concepto de desarrollo humano, como proceso de fortalecimiento de varias dimensiones que se deben encadenar entre sí. Tal estrategia postuló la necesidad de generar el crecimiento como base material del progreso de cada país. Pero, simultáneamente, la propuesta definía que es necesario crear la base humana del crecimiento material. Esto resulta particularmente relevante, en una fase de la humanidad, en la cual el avance tecnológico requiere de procesos cada vez más complejos, que deben ser asumidos por personas con una alta productividad basada en el conocimiento y la creatividad, y no simplemente en la repetición de procesos, como sucedió en el siglo XX. De esta manera, se entendía que el desarrollo humano se lograba mediante un círculo virtuoso, en donde existía una mutua determinación de lo económico y lo social. Para que exista desarrollo social

es necesario el crecimiento económico, y para que la expansión material sea posible, desde una perspectiva sostenible, se requiere el desarrollo social. En este contexto, la política del desarrollo consiste en el fortalecimiento de los vínculos que ligan a lo económico con lo social, y viceversa.

En América Latina, la CEPAL recuperó la discusión del desarrollo humano mediante su propuesta de transformación productiva con equidad, expuesta a inicios de la década del noventa. Por mucho tiempo, la institución había diagnosticado que los países latinoamericanos y caribeños sufrían de una heterogeneidad estructural que limitaba las posibilidades de un buen crecimiento económico. Hay sectores modernos con capacidad de expansión, normalmente basados en la producción para la exportación; pero, también, hay muchos sectores atrasados que no están en capacidad de crecer acorde con las exigencias del momento presente. Por lo tanto, una de las tareas vitales del desarrollo, en esta parte del mundo, es la modernización del conjunto de las estructuras productivas. Comprobando esto, la entidad planteó que la mejora de los sistemas productivos de la región, en el marco de una globalización creciente, se lograría sólo si se incorporaba de manera amplia el progreso técnico. Pero la difusión sistemática del progreso técnico necesita una base humana plenamente desarrollada, en términos de salud, educación y demás factores sociales. En consecuencia, también en este planteamiento, el progreso de las personas se concibe como un ingrediente de la estrategia de desarrollo; de ahí que la transformación productiva genuina debe acompañarse de la equidad.

La UNESCO participó de esta reflexión, y propuso, junto a CEPAL, que el fortalecimiento de la educación, en cobertura y calidad, resulta fundamental para impulsar la competitividad de las economías latinoamericanas y caribeñas. Es decir, hay una estrecha vinculación entre el desarrollo de los recursos humanos y el desarrollo. De esta forma, se comprende que el financiamiento educativo debe formar parte de una estrategia de desarrollo que se base en el progreso técnico y en la equidad social. Tal planteamiento da lugar al concepto de la educación y el conocimiento como eje de la transformación productiva con equidad.

Por lo tanto, en el marco de esta discusión de estrategia de desarrollo se debe entender el enfoque actual de financiamiento de la educación, en su dimensión macroeconómica y fiscal. Es decir, para lograr desarrollo se necesita invertir en la educación, al igual que se invierte en otros aspectos del proceso de expansión productiva.

## **2** Los determinantes macroeconómicos y sectoriales del financiamiento de la educación

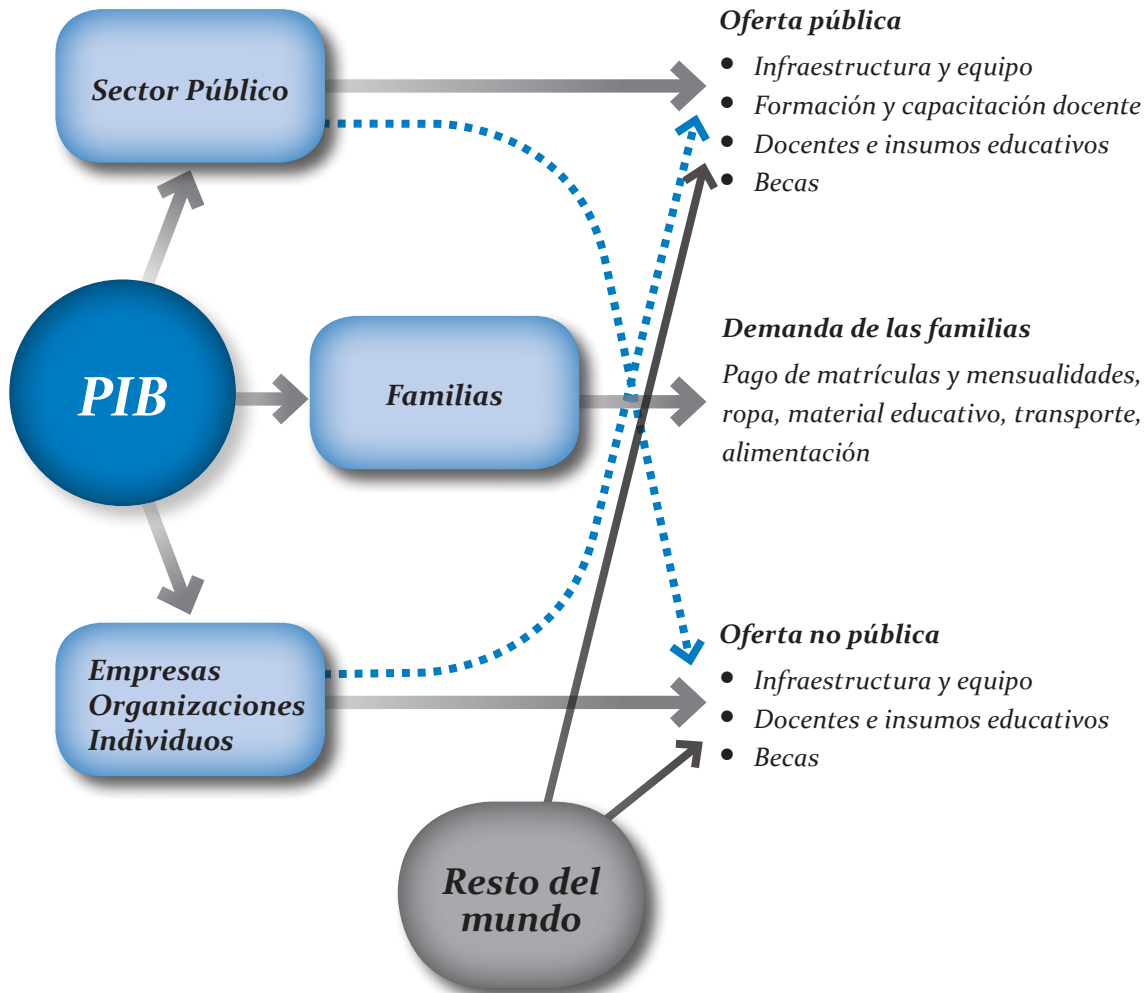
### **Los mecanismos de financiamiento de la educación**

El análisis del financiamiento educativo, se inicia con la identificación de las fuentes de recursos que se canalizan hacia el sector. En ese sentido, debe mencionarse que el sistema educativo se financia, básicamente, con fuentes que dependen de la riqueza nacional. Tanto el sector público como el privado obtienen recursos que se generan a



partir de las actividades económicas del país. En consecuencia, el punto de partida del financiamiento educativo es el Producto Interno Bruto (PIB) de cada país. En la Figura 1 se muestran las fuentes usuales de los recursos que financian las actividades educativas.

**FIGURA 1. LOS MECANISMOS DEL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO**



El sector público tiene a su cargo la mayor parte de las actividades educativas, las que son financiadas mediante el sistema tributario. Los impuestos se obtienen de la aplicación de mecanismos de cobro que dependen del nivel del PIB. También, es posible complementar el financiamiento público a través de endeudamiento, aunque esta opción tiene una menor importancia relativa. Hay países en donde los recursos no tributarios generan una cantidad importante del financiamiento, como es el caso de las naciones que tienen recursos naturales estratégicos (petróleo, cobre), cuya explotación genera recursos fundamentales para la acción estatal.<sup>70</sup>

<sup>70</sup> CEPAL, UNESCO-OREALC, IIEP/UNESCO (2009)

Con los recursos que obtiene, el sector público atiende una parte significativa de los establecimientos educativos, lo que significa un gasto importante en infraestructura y equipo educativo, en la formación y la capacitación de docentes, en la contratación de estos, en la compra de insumos educativos y en la asignación de becas a los estudiantes.

Además de lo anterior, en algunos países, el sector público apoya las actividades de los centros educativos no gubernamentales mediante asignaciones para gastos específicos relacionados con la contratación de recurso humano y/o con la adquisición de recursos materiales.

Por su parte, el sector no gubernamental aporta una parte de la oferta del servicio educativo. Se trata de empresas educativas que se organizan bajo la forma de inversión privada. En este caso el financiamiento proviene de los ingresos de los agentes económicos privados, que pueden ser las empresas privadas, las organizaciones no gubernamentales o los individuos. Tales ingresos se derivan de la actividad económica nacional por lo que el referente básico de esta fuente de financiamiento también es el PIB. El sector no gubernamental, para generar la oferta del servicio educativo, hace gastos similares a los del sector público para la adquisición de recursos humanos y materiales.

Es frecuente observar que el sector no gubernamental apoye a la oferta del sector público mediante aportes privados que se realizan para mejorar el servicio de los centros educativos más rezagados.

Finalmente, para que los estudiantes puedan asistir al servicio educativo, es necesario que sus familias realicen un gasto complementario al de las fuentes pública y privada. En ese sentido, las familias gastan en el pago de matrículas y mensualidades, en el caso de que sus hijos asistan a centros educativos privados. Pero también, las familias gastan en la compra de ropa escolar, de material educativo, de alimentos y en el pago de servicios de transporte. Esto último se realiza independientemente de que el estudiante asista a un centro público o privado.<sup>71</sup>

En consecuencia, el gasto educativo de un país es el resultado de la suma de esfuerzos de una amplia variedad de participantes en el proceso educativo.

Tal esfuerzo puede ser apoyado por recursos que vienen del exterior, lo que se denomina técnicamente el 'resto del mundo'. Los gobiernos de otros países, las instancias privadas y los organismos de financiamiento internacional, usualmente aportan recursos para el financiamiento educativo. Este apoyo financiero puede darse en forma de crédito o mediante algún mecanismo de donación. En esa dirección, en algunos países de menor ingreso, y pobreza significativa, es posible observar mecanismos de financiamiento basados en donaciones externas, aunque esto es fluctuante, dependiendo de las condiciones de la cooperación externa. Dichos recursos pueden asignarse a la oferta pública o a la oferta no gubernamental.

Los mecanismos descritos revelan que la oferta educativa puede ser generada por el sector público y por el sector privado. En ese sentido, en las últimas décadas han

<sup>71</sup> CEPAL, UNESCO-OREALC, IIEP/UNESCO (2009)

existido varias visiones sobre el papel que debe jugar cada sector en el financiamiento educativo. En la década del ochenta, al llegar a un límite financiero los modelos de desarrollo basados en el mercado interno de las economías y en una intervención importante del estado, se puso mucho énfasis en el problema que significaba el déficit fiscal. Por lo tanto, la visión predominante se dirigió a la corrección de los desequilibrios financieros, imperando una visión de corto plazo que limitaba las consideraciones de largo plazo sobre los factores estratégicos del desarrollo. Como consecuencia, en esa visión perdió importancia el tema de la priorización educativa. Al respecto, tal visión consideró el gasto de la educación como un factor más del gasto público total. De ahí que, al efectuarse las políticas de reducción del déficit fiscal, mediante el recorte del gasto, la educación pública experimentó una contracción importante al igual que los otros sectores de la gestión pública.

En consecuencia, para esta visión, el sector privado debía aumentar su participación en la oferta educativa, como solución para la reducción de la actividad educativa del sector público. Al respecto, surgió el tema de la capacidad de pago de los grupos sociales más rezagados, por lo que se formularon opciones de subsidio para el pago de los costos de la educación a las familias de menor capacidad económica.

Sin embargo, la reflexión estratégica sobre el desarrollo humano, mencionada antes, cambió la forma de entender el balance entre el sector público y el sector privado en el financiamiento de la educación. En esa modificación también influyó la mejora de las condiciones macro financieras que permitieron la reducción del déficit fiscal. De esta manera, aparece una visión del financiamiento de la educación, con una visión más estratégica, que se orienta a encontrar los caminos viables para mejorar la dotación de recursos al proceso educativo público. A continuación se ofrece una descripción de lo que se considera hoy como los factores estratégicos que se deben potenciar para buscar una mejora del financiamiento de las políticas educativas. En ese contexto, las políticas educativas juegan un papel muy importante, por lo que adquieren mayor prioridad en el proceso de asignación de recursos.

Debe aclararse que en esta visión la oferta privada no pierde importancia, pero sí es considerada como un factor complementario de la oferta pública.

## **El financiamiento educativo como herramienta del fortalecimiento de las políticas docentes: una visión estratégica de la priorización educativa<sup>72</sup>**

De acuerdo a lo anterior, la asignación de recursos públicos para la educación se realiza en el marco de un proceso de financiamiento que está condicionado por varios factores de naturaleza macroeconómica. En ese sentido, el financiamiento de la educación debe entenderse como una gestión de recursos sujeta a la restricción macroeconómica, por lo que se trata de un proceso que forma parte de la asignación de los recursos escasos de la sociedad.

En este enfoque, la base de la asignación de recursos es el tamaño del ingreso producido por la economía, lo que se mide por su PIB. Este es un aspecto fundamental

<sup>72</sup> El planteamiento de esta sección se basa en Esquivel (1995)

que establece diferencias en la capacidad de financiamiento educativo de las diversas sociedades, ya que no todas tienen la misma capacidad de generación de ingreso. Por lo tanto, las desigualdades de capacidad productiva se expresan en bases materiales diferentes que condicionan las posibilidades de ampliar la asignación de recursos a la educación.

Dada la magnitud del ingreso global de la economía, debe estudiarse la capacidad de absorción de recursos por parte del sector público. Al respecto, una expansión del PIB no garantiza, por sí misma, que el sector público recibirá recursos adicionales. Para lograrlo, se requiere que operen efectivamente mecanismos de captación de ingresos del Ministerio de Hacienda o Finanzas, y de las entidades desconcentradas que realizan actividades educativas. Es decir, el sistema tributario debe tener una capacidad adecuada de captación de recursos, para lo que se necesita la voluntad política nacional que establezca la decisión de financiar en ciertas proporciones al sector público. Tal aspecto también diferencia a las sociedades en su capacidad de financiamiento educativo, ya que las decisiones nacionales de tributación son muy desiguales entre los países. Además, las instituciones públicas pueden recurrir al endeudamiento para mejorar su capacidad de gasto; sin embargo, en muchos de los casos, no es la mejor opción porque compromete la estabilidad financiera del futuro. De esta manera, el financiamiento tributario y el endeudamiento definen el nivel de Gasto Público (G), por lo que la capacidad de financiamiento del sector público se resume mediante la relación de su gasto con el PIB. Tal relación se calcula como la proporción del PIB que es destinada al gasto de las entidades públicas, lo que llamaremos  $\beta$ . Así, el Gasto Público se puede calcular como:

$$G = \text{PIB } \beta$$

En consecuencia, conforme el PIB va creciendo se expande el gasto público, dada la proporción  $\beta$ .

Sin embargo, una mejora del gasto público tampoco garantiza una ampliación del gasto en educación. Para esto es necesario que se produzca la voluntad de dotar al sector educación de una cantidad adicional de los recursos gubernamentales. Es decir, debe realizarse una priorización que favorezca explícitamente a la educación. En consecuencia, deben canalizarse con cierta preferencia hacia la educación los recursos que se obtengan. De lo contrario, otros sectores absorberán la mejora del financiamiento. La medición de la prioridad de la educación se puede realizar a través de la relación del gasto educativo con el gasto público. Dicha relación se calcula como la porción del gasto público que es dedicado al sector educativo, lo que llamaremos  $\phi$ . Este porcentaje expresa la voluntad interna del sector público de privilegiar las acciones educativas con cierta cantidad de los recursos que ha captado. Por lo tanto, no hay razón para esperar una respuesta directa del gasto en educación ante el crecimiento del gasto total del sector público. Al respecto, pueden existir variantes muy diversas. Así como podría generarse una mejora del gasto educativo, también es posible que se produzca un deterioro de éste, dependiendo del comportamiento de  $\phi$ . Asimismo, se observan momentos en donde el gasto educativo mantiene su nivel, o incluso aumenta,

a pesar de la caída del gasto público, gracias a una mejora de la prioridad que se le ha asignado.

Dado lo anterior, el gasto en educación del sector público ( $G_{\text{edu}}$ ) se calcula de la siguiente manera:

$$G_{\text{edu}} = G \Phi = \text{PIB} \beta \Phi \quad (1)$$

Este análisis del gasto educativo tiene su referencia en la reflexión del PNUD sobre los determinantes del gasto social, a propósito de la formulación de la estrategia de desarrollo humano, con base en el círculo virtuoso del desarrollo. Se ha mencionado que la propuesta del PNUD entiende la política del desarrollo como el fortalecimiento de los vínculos recíprocos que existen entre el crecimiento material y el desarrollo de las personas. En ese contexto, la mejora del financiamiento de la actividad social del sector público corresponde al fortalecimiento del vínculo que va de lo material a lo social. Un país que invierte en su desarrollo humano es un país que se prepara mejor para desarrollar el crecimiento económico. Esto quiere decir, en términos de la educación, que los frutos del crecimiento económico deben llegar a la educación pública mediante el fortalecimiento de los factores  $\beta$  y  $\Phi$  en la ecuación (1)<sup>73</sup>

En consecuencia, la evolución del gasto en educación es el resultado de tres factores: el comportamiento del PIB, la capacidad de gasto del sector público (lo que equivale a su tamaño relativo en la economía) y la prioridad de la educación. Por lo tanto, no pueden definirse por anticipado relaciones mecánicas entre el entorno macroeconómico y el contexto fiscal y el comportamiento del gasto en educación. Por el contrario, se necesita un diagnóstico detallado de cada situación particular para conocer de manera precisa la forma de evolución de cada uno de estos factores, y establecer, de esa manera, un orden de causalidad correcto en cada caso específico.

En el análisis de este tema, frecuentemente se usa la relación del gasto educativo respecto al PIB. Tal relación surge de la división del gasto en educación ( $G_{\text{edu}}$ ) entre el PIB. Pero el uso de ese indicador puede acarrear riesgos. La idea es darle más prioridad a la educación, fijando niveles mínimos de ese porcentaje. Sin embargo, un análisis más detallado permite comprender que la relación  $G_{\text{edu}}/\text{PIB}$  contiene más que la prioridad educativa. En términos algebraicos, la relación  $G_{\text{edu}}/\text{PIB}$  es el resultado de multiplicar la capacidad de gasto público (el factor  $\beta$ ) por la prioridad educativa (el factor  $\Phi$ ). Por lo tanto, cuando se intenta priorizar la educación mediante la relación  $G_{\text{edu}}/\text{PIB}$  se está confundiendo este indicador con el factor  $\Phi$ . Y esto presenta el riesgo de generar enfrentamientos inconvenientes con las autoridades financieras del gobierno. Si se solicita al Ministro de Hacienda o de Finanzas que asigne más gasto a la educación, sin darle más recursos (a través del factor  $\beta$ ), se está presionando a que gaste más y que produzca cierto desequilibrio financiero del gobierno. Este error puede ocurrir si no se usa apropiadamente la relación  $G_{\text{edu}}/\text{PIB}$ . Lo anterior quiere decir que una política de financiamiento educativo basada en ese indicador, está bien intencionada, pero puede ser imprecisa si no se actúa de manera adecuada sobre el factor  $\beta$ . En consecuencia,

presionar al Ministro de Hacienda para que otorgue más recursos mediante la relación  $G_{\text{edu}}/\text{PIB}$ , sin considerar una mejora del financiamiento del gobierno puede convertirlo en enemigo del financiamiento educativo. De lo que se trata es de convertirlo en amigo del sector educativo, como se indicará en la sección final de este documento, sobre propuestas.

Como el análisis de este documento se refiere a las políticas docentes relativas a la educación básica, resulta útil ajustar la ecuación (1) para que refleje de manera más apropiada el gasto en educación básica, que es una parte del gasto educativo, en su conjunto. En ese sentido, se denominará como educación básica a los niveles educativos de pre-primaria, primaria y secundaria. Por lo tanto, el gasto público en educación básica ( $G_{\text{bas}}$ ) se puede expresar como lo siguiente:

$$G_{\text{bas}} = \text{PIB } \beta \Phi \alpha \quad (2)$$

donde:

$\alpha$ : participación de la educación básica en el gasto público educativo total.

Finalmente, el gasto de la educación básica tiene como propósito atender a un grupo de población específico que debería cursar los tres niveles educativos citados. En consecuencia, debe calcularse el gasto por estudiante ( $G_{\text{bas}}/\text{EST}$ ) a partir de (2), para comprender su impacto en la población. Tal cálculo produce la siguiente expresión para obtener el gasto promedio de la educación básica:<sup>74</sup>

$$\frac{G_{\text{bas}}}{\text{EST}} = \frac{\text{PIB}}{\text{POB}} \beta \Phi \alpha \frac{1}{\text{POB}_{\text{edu}}/\text{POB}} \frac{1}{\text{COB}_{\text{bas}}} \quad (3)$$

donde:

EST: Cantidad de estudiantes en educación básica

PIB / POB: producto interno bruto por habitante

$\text{POB}_{\text{edu}} / \text{POB}$ : participación en la población total de la población en edad para la educación básica

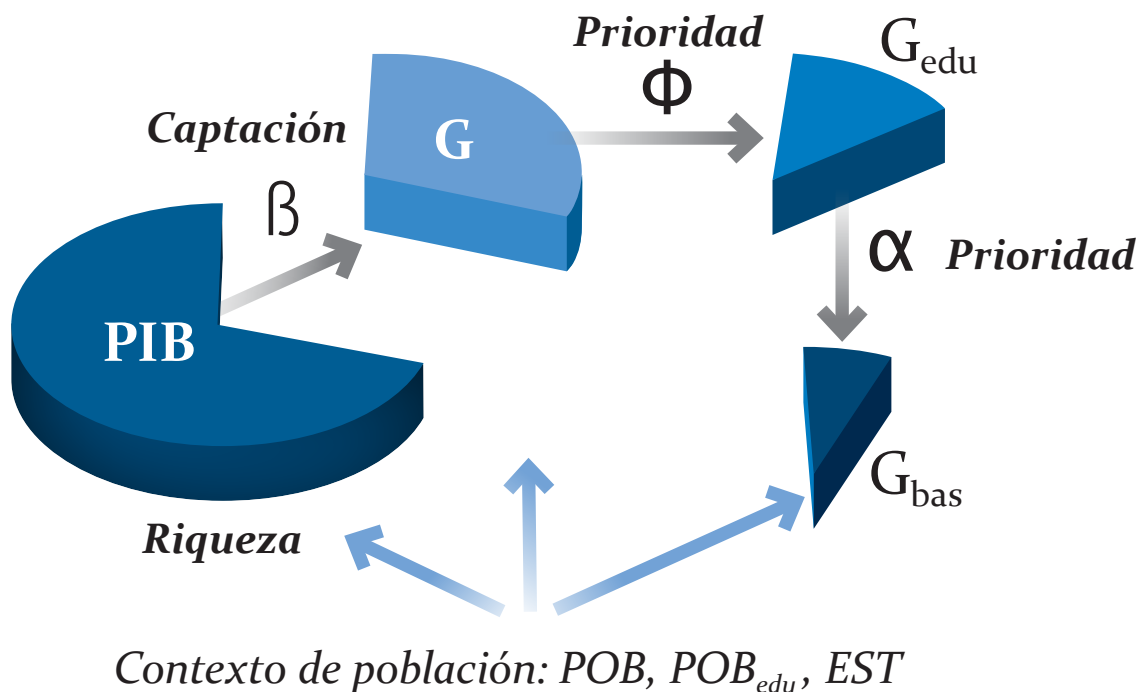
$\text{COB}_{\text{bas}}$ : cobertura pública de la educación básica

La Figura 2 esquematiza los factores determinantes del gasto público por estudiante de la educación básica, expresados en la ecuación (3). Además de las diferencias de ingreso por habitante, influyen en el comportamiento del gasto promedio los elementos distributivos ya mencionados:  $\beta$ ,  $\Phi$  y  $\alpha$ . Es decir, para que el crecimiento económico beneficie al gasto público destinado a la educación básica, es necesario gestionar adecuadamente tres factores de distribución, que son de naturaleza diferente: la capacidad de gasto público, la prioridad educativa y la prioridad de la educación

<sup>74</sup> En el anexo metodológico se encuentra la demostración matemática de la ecuación (3).

básica. También, desde el punto de vista del gasto promedio, influyen dos factores de población: la participación de la población en edad escolar en el total de la población ( $POB_{edu} / POB$ ) y la cobertura de esa población en edad escolar que es asumida por el sector público. De esta manera, dados el nivel del PIB por habitante, y los factores  $\beta$ ,  $\phi$  y  $\alpha$ , cualquier incremento del tamaño relativo de la población escolar (en el total de la población) o de la cobertura asumida por el sector público, presionará a la baja al gasto promedio. Esto es comprensible porque el aumento de tales factores de población haría que el gasto total de la educación básica se deba repartir entre un mayor número de estudiantes.

**FIGURA 2. DETERMINANTES DEL GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE DE EDUCACIÓN BÁSICA**



### 3 El financiamiento de las políticas docentes en América Latina y el Caribe en el marco de la situación mundial

Para ilustrar el funcionamiento de la ecuación (3) se han realizado algunas aplicaciones a ciertos grupos de países que representan una variedad de casos interesantes, los que son útiles para orientar la definición de rutas de financiamiento de las políticas docentes. Los casos analizados son los siguientes (entre paréntesis se escribe la denominación que se usará en el documento):

- Algunos países nórdicos (Nórdicos)
- Algunos países europeos de alto ingreso promedio (Euro grandes)
- Algunos países del sudeste asiático (Sudeste Asia)
- Algunos países de Latinoamérica y el Caribe de alto ingreso, en el marco de ingresos de la región (AL grandes)
- Algunos países de Latinoamérica y el Caribe de mediano ingreso promedio, en el marco de ingresos de la región (AL medianos)
- Algunos países de Latinoamérica y el Caribe de bajo ingreso promedio, en el marco de ingresos de la región (AL rezagados)

En el anexo metodológico se presentan los países usados como referencia para desarrollar los casos mencionados. Es importante aclarar que los datos utilizados aquí corresponden a lo que se denomina 'datos estilizados'. Es decir, si bien es cierto que los datos usados provienen de los países indicados, para efectos de este documento, la información ha sido promediada y ajustada, de tal forma que los cálculos mostrados a continuación no reflejan la realidad de ningún país en específico. Además, para lograr una aplicación apropiada de la ecuación (3) fue necesario combinar dos fuentes de diferente naturaleza: el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Son fuentes de mucha calidad, pero al realizarse la combinación se introducen aproximaciones que hacen compleja la aplicación específica a países, por lo que el uso de la combinación de las fuentes debe mantenerse a un nivel agregado sin llegar al detalle de países. De ahí que, los cálculos presentados aquí son simples órdenes de magnitud que dan una idea aproximada de lo que sucede en los casos enunciados, entendidos como situaciones genéricas. Por lo tanto, no es posible asociar ninguno de los datos mostrados a ningún país en particular. Así, los cálculos mostrados deben interpretarse como ilustraciones de la aplicación de la ecuación (3), que son útiles, en el contexto de este documento, para que el lector tenga una idea del papel de los determinantes del gasto promedio en educación básica, con énfasis en políticas docentes. Una aplicación detallada y sistemática de la ecuación (3) a un país en específico, requiere de un estudio separado, lo cual excede el alcance de este documento. En ese sentido, el documento pretende que los países se motiven a la aplicación de la ecuación (3) con datos uniformes elaborados con las fuentes de información nacional.

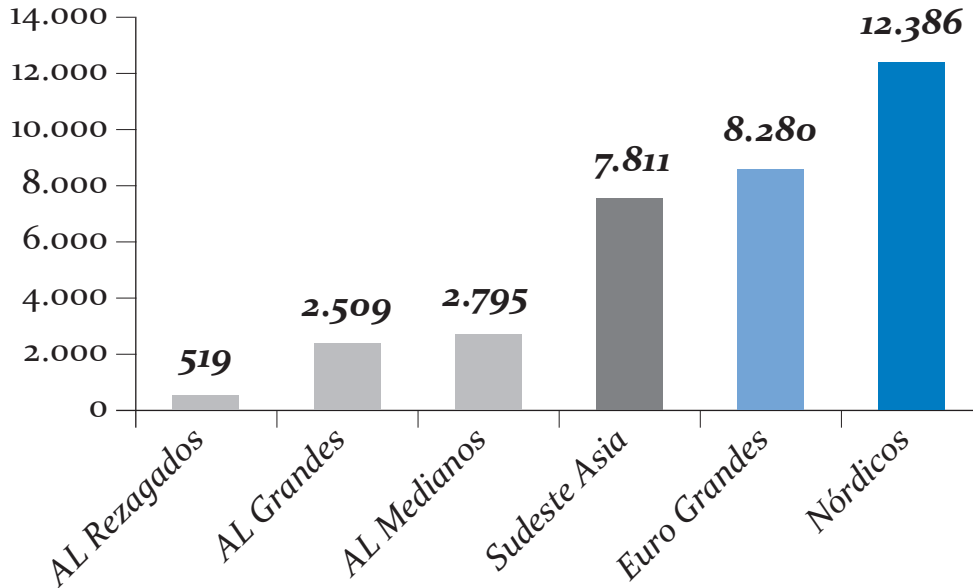
El gráfico 1 muestra el nivel actual del gasto público por habitante de educación básica, de los casos citados, calculado en dólares de paridad de poder adquisitivo (PPA).<sup>75</sup> Las diferencias entre estos valores se pueden explicar de acuerdo a la ecuación (3). En ese sentido, el gráfico 2 aporta información sobre los aspectos de dicha ecuación. Debe notarse que los datos de este gráfico se refieren a educación básica, por lo que no son comparables con los datos que se publican tradicionalmente sobre educación en su totalidad.

---

<sup>75</sup> La paridad de poder adquisitivo es una manera de expresar los valores monetarios de todos los países de tal forma que sean comparables, en un momento determinado.



**GRÁFICO 1.** GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE DE EDUCACIÓN BÁSICA. PROMEDIOS ILUSTRATIVOS DE CASOS SELECCIONADOS EN DÓLARES DE PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO DE 2012



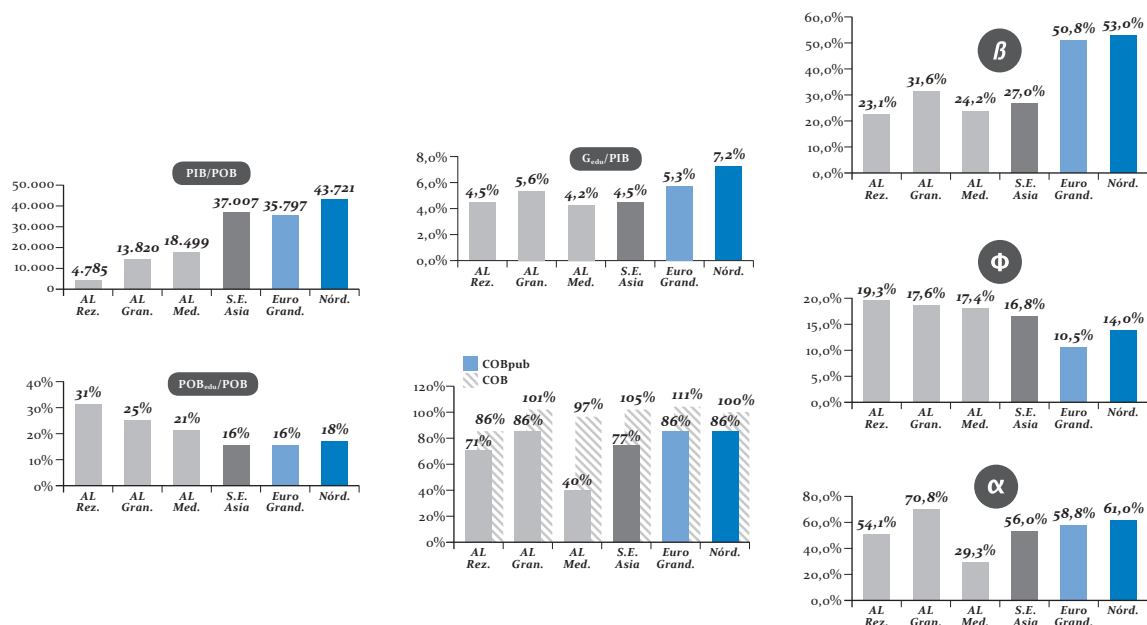
*Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Estadística de la UNESCO y del Fondo Monetario Internacional*

Como indica la figura 2, un primer factor que produce diferencias entre los países es el nivel del PIB por habitante. El gráfico 2 revela que los casos Nórdico, Euro grandes y Sudeste Asia tienen niveles superiores de riqueza promedio, comparados con los casos de América Latina y el Caribe. Esto presenta la posibilidad de que el gasto educativo promedio sea superior en dichos casos. Pero esto depende de los factores distributivos  $\beta$  y  $\phi$ .

Observando la situación de la capacidad de gasto del sector público (el factor  $\beta$ ), se observa que los casos Nórdicos y Euro grandes reportan niveles muy superiores a los otros casos. Así, en esos casos la riqueza promedio del país es captada con mayor intensidad por el sector público. Aunque la prioridad educativa (el factor  $\phi$ ) de tales casos sea inferior a lo que se observa en el Sudeste Asia y en AL medianos, el gasto educativo sale más beneficiado en los Nórdicos y los Euro grandes, ya que pesa más el factor  $\beta$ . De esta manera, la combinación de  $\beta$  y  $\phi$  (mediante la multiplicación de ambos factores) da lugar a una relación  $G_{\text{edu}} / \text{PIB}$  superior en los Nórdicos y en Euro grandes. Es decir, la relación  $G_{\text{edu}} / \text{PIB}$  en los Nórdicos (7,2%) y en Euro grandes (5,3%) es superior a Sudeste Asia (4,5%) y a AL medianos (4,2%) gracias al gran tamaño relativo que tiene el sector público en esos casos.

Comparando los casos de AL rezagados y AL grandes con Nórdicos y Euro grandes, la explicación de las diferencias de la relación  $G_{\text{edu}} / \text{PIB}$  también obedece a las diferencias del factor  $\beta$ , aunque el factor  $\phi$  sea mayor en los primeros. Es interesante observar que AL rezagados y AL grandes reportan una relación  $G_{\text{edu}} / \text{PIB}$  superior o igual a AL medianos y Sudeste Asia, lo que se explica por el hecho de que sus factores  $\beta$  y  $\phi$  son superiores o iguales comparados con los de estos últimos. También, es importante notar que la prioridad de la educación básica (el factor  $\alpha$ ) es superior en AL rezagados y AL grandes. Sin embargo, el gasto de educación básica por estudiante de AL medianos y Sudeste Asia supera al observado en AL rezagados y AL grandes, de acuerdo a los datos del gráfico 1. La explicación reside en las diferencias de la base material. La riqueza promedio de AL medianos y Sudeste Asia supera a la de AL rezagados y AL grandes. En consecuencia, el resultado reportado en el gráfico 1, unido a los factores determinantes del gráfico 2, revela que la relación  $G_{\text{edu}} / \text{PIB}$ , en sí misma, no agota la explicación del financiamiento educativo. Por lo tanto, es necesario llevar la discusión del financiamiento educativo a un terreno más amplio como lo expresado por los factores determinantes de la ecuación (3) y de la figura 2.

**GRÁFICO 2. DETERMINANTES DEL GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE DE EDUCACIÓN BÁSICA. PROMEDIOS ILUSTRATIVOS DE CASOS SELECCIONADOS PORCENTAJES Y DÓLARES DE PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO DE 2012**



**Fuente:** Elaboración propia con información del Instituto de Estadística de la UNESCO y del Fondo Monetario Internacional

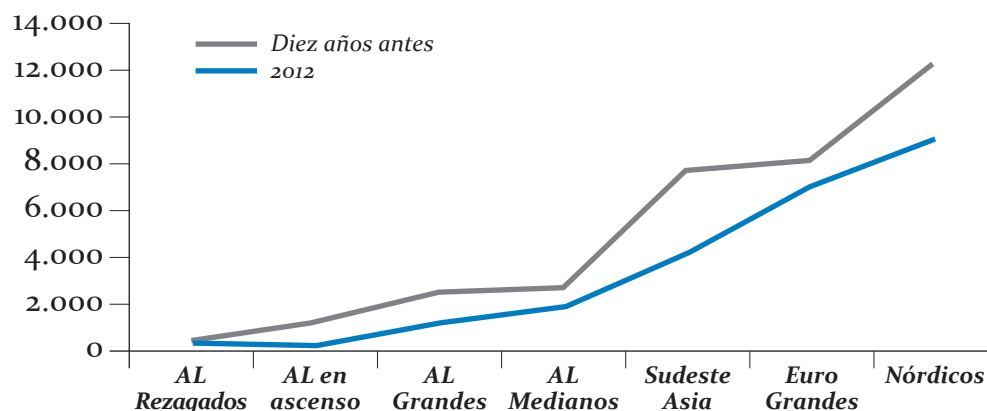
Los factores demográficos también juegan un papel en la explicación de las diferencias del gasto promedio en educación básica. El gráfico 2 muestra que el tamaño relativo de la población en edad escolar es menor en los casos de Sudeste Asia, Euro grandes y Nórdicos, comparado con los casos de América Latina y el Caribe. Son casos en

donde la población se ha hecho más vieja, por lo que los grupos de edades menores representan un menor porcentaje en el total de la población. De esta manera, en tales casos hay una riqueza promedio mayor, mejores factores distributivos (en el caso de Nórdicos y Euro grandes) y una menor presión demográfica, generándose un gasto educativo por estudiante de mayor nivel.

El nivel de cobertura de la oferta pública ( $COB_{pub}$  en el gráfico) es relativamente similar en Nórdicos, Euro grandes, Sudeste Asia y AL grandes, por lo que no juega un papel esencial en la explicación de las diferencias del gasto promedio en educación. En AL rezagados la cobertura es menor, generando cierto alivio en el gasto promedio: hay menos estudiantes que atender con el gasto total. Sin embargo, queda la tarea pendiente de elevar la cobertura de este caso. Como se observa, en el gráfico 2, la cobertura total -de la oferta pública y privada- ( $COB$  en el gráfico) es 86%. De esta manera, si se decide aumentar la cobertura total, basándose en la oferta pública, se tomará conciencia de que el citado alivio no es real, ya que en algún momento aparecerá la presión de la matrícula sobre el gasto promedio. En AL medianos la cobertura pública es sensiblemente menor (40%), pero la cobertura total es casi 100%. Esto indica que se trata de un caso en donde la oferta privada juega un papel más relevante que lo observado en los otros casos. Pero dado los valores de la cobertura, en este caso no hay necesidad de aumentar la cobertura pública; de ahí que no hay presión de un posible aumento de la matrícula sobre el gasto promedio.

Los cambios cuantitativos de relevancia en el sector educativo se producen en períodos largos. Por eso resulta importante revisar cuáles han sido los cambios en la asignación de recursos a la educación de los casos analizados, en un período significativo de años. El gráfico 3 presenta el nivel del gasto por estudiante en la educación básica hace diez años (curva gris) y el nivel de este indicador en el presente (curva azul). Se observa que todos los casos reportan mejoras respetables, excepto el caso de AL rezagados, en donde se experimentó una mejora muy reducida del indicador.

**GRÁFICO 3. GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE DE EDUCACIÓN BÁSICA. PROMEDIOS ILUSTRATIVOS DE CASOS SELECCIONADOS EN DÓLARES DE PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO DE 2012 Y DIEZ AÑOS ANTES**



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Estadística de la UNESCO y del Fondo Monetario Internacional

El cuadro 1 muestra el comportamiento de los determinantes del indicador, basado en la ecuación (3) y la figura 2. En Nórdicos y Sudeste Asia se generaron las mejoras más significativas. La base de este avance del gasto educativo promedio residió en el incremento del PIB por habitante, con mayor intensidad en Sudeste Asia. En algunos de los otros casos, también se observaron mejoras de la riqueza promedio similares al caso de Nórdicos –cuyo crecimiento económico no fue tan intenso como el de Sudeste Asia– lo que conduce a una interrogante estratégica: ¿por qué aumenta tanto el gasto educativo en Nórdicos si la economía crece de manera similar a AL medianos y AL grandes, por ejemplo? La respuesta está en el factor  $\beta$  que hace que la relación  $G_{\text{edu}} / \text{PIB}$  sea mayor en Nórdicos. Así, un mismo incremento del PIB por habitante genera un mayor beneficio para el gasto educativo debido a la existencia de un sector público más robusto en el caso de Nórdicos.

Euro Grandes muestra un incremento menor debido a que su crecimiento económico fue más limitado. Aunque este caso comparte con Nórdicos una gran capacidad de captación de beneficios, a través de la capacidad de gasto del sector público, sus problemas económicos no permitieron un buen aporte de la base material a la expansión del gasto público.

En el extremo opuesto a Nórdicos, encontramos a AL rezagados. Su crecimiento económico fue limitado y contó con una relación  $G_{\text{edu}} / \text{PIB}$  menor, debido a la menor magnitud de su factor  $\beta$ . Es decir, en este período, AL rezagados mostró poco crecimiento económico con una menor capacidad de gasto público, por lo que su avance en el gasto educativo promedio fue muy limitado.

**CUADRO 1. DETERMINANTES DEL GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE DE EDUCACIÓN BÁSICA.<sup>75</sup>**  
**PROMEDIOS ILUSTRATIVOS DE CASOS SELECCIONADOS**  
**PORCENTAJES Y DÓLARES DE PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO DE 2012**  
**ACTUAL Y DIEZ AÑOS ANTES**

	PIB/POB		G <sub>educ</sub> /PIB		β		Φ		α		POB <sub>educ</sub> /POB		COB <sub>pub</sub>		COB	
	Diez años antes	Actual	Diez años antes	Actual	Diez años antes	Actual	Diez años antes	Actual	Diez años antes	Actual	Diez años antes	Actual	Diez años antes	Actual	Diez años antes	Actual
<b>AL Rezagados</b>	4.117	4.785	4,0%	4,5%	23,5%	23,1%	16,8%	19,3%	46,5%	54,1%	35%	31%	58%	71%	73%	86%
<b>AL en ascenso</b>	6.450	8.841	1,3%	4,9%	16,3%	36,0%	8,0%	13,6%	54,1%	54,1%	27%	25%	64%	74%	83%	105%
<b>AL Grandes</b>	10.833	13.820	4,2%	5,6%	29,6%	31,6%	14,1%	17,6%	68,9%	70,8%	29%	25%	87%	86%	99%	101%
<b>AL Medianos</b>	12.955	18.499	3,9%	4,2%	22,1%	24,2%	17,5%	17,4%	47,3%	29,3%	25%	21%	50%	40%	93%	97%
<b>Sudeste Asia</b>	26.452	37.007	3,7%	4,5%	26,3%	27,0%	14,2%	16,8%	56,5%	56,0%	18%	16%	71%	77%	94%	105%
<b>Euro Grandes</b>	33.313	35.797	5,0%	5,3%	46,7%	50,8%	10,6%	10,5%	62,5%	58,8%	17%	16%	85%	86%	106%	111%
<b>Nórdicos</b>	38.710	43.721	7,0%	7,2%	49,9%	52,7%	13,9%	13,6%	58,1%	61,3%	20%	18%	86%	86%	97%	100%

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Estadística de la UNESCO y del Fondo Monetario Internacional

75 COB es la cobertura total de la educación básica, incluyendo la oferta pública y privada.

Pero en el gráfico 3 se introduce un nuevo caso, no analizado antes: el caso de países de América Latina y el Caribe, de ingreso promedio bajo o medio, con mejora importante del gasto educativo por estudiante (AL en ascenso).<sup>77</sup> Dicho gráfico indica que este caso estaba en un nivel de gasto educativo promedio bajo hace diez años; sin embargo, logró en el período reciente una mejora apreciable del indicador, dejando atrás a AL rezagados. ¿Por qué? El cuadro 1 muestra que se produjo un crecimiento económico moderado, en términos de PIB por habitante, explicando una parte de la mejora citada. Sin embargo, lo más importante del incremento del gasto educativo por estudiante se explica por el incremento del factor  $\beta$ , que pasa de 16% a 36%, complementado con una mejora menos intensa del factor  $\Phi$ . En consecuencia, la relación  $G_{\text{edu}} / \text{PIB}$  pasa de 1,3% a 4,9%. Es decir, en el caso de AL en ascenso, más que crecimiento económico, lo que se observa es una mejora sustancial de los factores distributivos determinantes de la ecuación (3) y de la figura 2. Incluso, debe notarse en el cuadro 1, que la cobertura del sector público aumentó de 64% a 74%, lo que ayudó a que la cobertura total llegara al 100%. Esto quiere decir que la mejora del financiamiento educativo público permitió un incremento significativo del gasto promedio además de absorber un aumento importante de la cobertura. Por lo tanto, este caso aporta una pista estratégica de financiamiento: para mejorar hay que cambiar los factores de la ecuación (3), de manera sostenida. Si no se producen estos cambios, el financiamiento no mejorará.

El caso de AL en ascenso, revela que una parte de la mejora del proceso de financiamiento tiene que ver con la voluntad política de país sobre los mecanismos de captación de recursos gubernamentales. Una mejora de los factores  $\beta$  y  $\Phi$ , pasa necesariamente por una modificación de la estructura tributaria. En consecuencia, el incremento del financiamiento de las políticas docentes, y en general, de la calidad educativa, se asocia a un factor estratégico para el desarrollo de los países de la Región como lo es la distribución de los recursos, impulsada en este caso por la estructura tributaria.

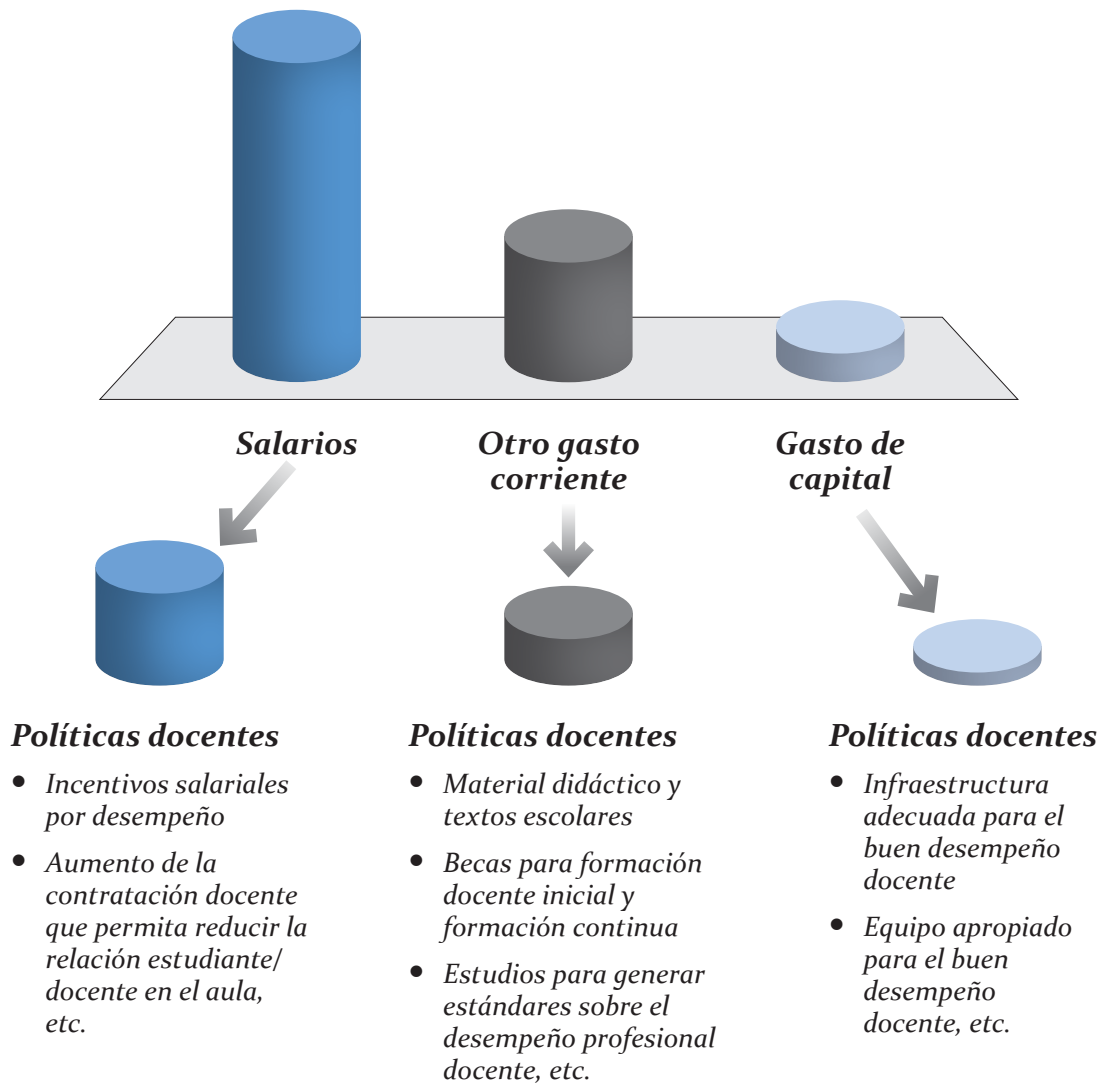
## 4 Las políticas docentes en el gasto de la educación básica

El análisis del gasto en educación básica es importante porque ahí se encuentran ubicadas las erogaciones que realiza cada país en torno a su política docente. En primer lugar, la educación es un servicio que depende fundamentalmente del recurso docente. Es decir, en términos microeconómicos (en lo relativo a análisis de procesos productivos), la educación es una actividad intensiva en el factor laboral. En consecuencia, mucho de lo que se refiere a la mejora de este recurso educativo, normalmente tendrá una repercusión en el rubro de salarios, que es el componente más importante del costo del servicio. Por otra parte, el recurso docente requiere de elementos materiales para realizar su labor. Así que una parte importante de la política docente debe considerar las condiciones de la infraestructura, del equipo, del material

77 En el anexo metodológico se indica el país de referencia.

educativo y otros elementos similares, que definen un entorno material adecuado para desarrollar la actividad educativa. En pocas palabras, las políticas docentes están inmersas en el costo de la educación básica. El grado de importancia que tengan esas políticas docentes en el costo de producción de la educación dependerá de las decisiones tomadas en cada país.

**FIGURA 3. LAS POLÍTICAS DOCENTES EN LA ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN BÁSICA**



Este concepto se esquematiza en la Figura 3. La OREALC/UNESCO Santiago ha definido tres campos básicos para el desarrollo de las políticas docentes: la formación inicial de los docentes, la formación y desarrollo profesional continuo, y la carrera docente.<sup>78</sup>

Lo normal será que las acciones a desarrollar en cada uno de estos tres campos tengan algún efecto en el costo educativo. La clasificación de los costos por normas contables de presupuestación pública, establece rubros de costo ya definidos que se usan universalmente. Estos rubros se denominan 'objeto de gasto'. Los tres rubros más importantes, dado cierto nivel de agregación, son los salarios, los otros gastos corrientes y el gasto de capital.

La figura cita algunas de las líneas de acción recientemente definidas y las ubica en su correspondiente objeto de gasto. Por ejemplo, en los salarios se debería experimentar algún incremento si se establecen incentivos salariales, o también, si se define una política de reducción de la relación estudiante / docente en el aula, debería producirse cierto incremento en la contratación docente que afecta el monto del pago total de salarios. De manera similar, los otros gastos corrientes reportarían aumentos si se mejora la dotación de material didáctico, o si se otorgan becas para mejorar la formación inicial docente o la formación continua. Finalmente, el gasto en infraestructura y en equipo, que permita condiciones apropiadas para el desarrollo del proceso educativo, se expresará en el gasto de capital. Estos son sólo algunos ejemplos de las acciones sugeridas recientemente por OREALC/UNESCO Santiago; desde luego, hay más acciones por desarrollar que se podrían clasificar en su correspondiente objeto de gasto, si es que tienen alguna repercusión en el costo del servicio educativo.

Lo ideal sería disponer de información de costos de las diversas acciones que se derivan de las políticas docentes, a fin de conocer su impacto en los costos. En ese sentido, si se conociera dicha información por país, se podrían hacer comparaciones internacionales, o bien, análisis de la evolución de los costos de las políticas docentes a lo largo del tiempo en un mismo país. Sin embargo, la realidad del sistema estadístico actual del sector educación no permite este ideal. El Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) recopila anualmente la información del gasto educativo en todos los países, con una calidad apropiada para hacer análisis internacionales. De hecho, los cálculos mostrados antes, sobre financiamiento educativo, están basados en parte en la información estadística que presenta el UIS. El UIS, en la parte de gasto educativo, presenta los datos sobre el objeto de gasto usando una desagregación como la mencionada antes: los salarios, los otros gastos corrientes y el gasto de capital.<sup>79</sup> Pero no presenta una desagregación tal que permita observar cuál es el efecto de las políticas docentes en el gasto educativo. La razón es simple: los países no generan estos datos. En consecuencia, la información del UIS se queda al nivel de la parte superior de la figura 3: los datos globales de los objetos del gasto, sin presentar el dato específico de lo que cuestan las políticas docentes.

Para el caso de América Latina y el Caribe, lo anterior es comprensible en el contexto de la situación de las políticas docentes. Según OREALC/UNESCO Santiago, las políticas docentes usualmente se concentran en aspectos aislados, sin trabajar de manera sistemática cada uno de los tres campos citados. Así, es posible observar, por ejemplo, acciones de formación inicial docente sin establecer su relación con la carrera docente. O bien, se generan incentivos salariales sin trabajar la calidad de la formación docente inicial. De esta manera, los campos de la política docente se desarrollan de manera

79 [http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=143&IF\\_Language=eng](http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=143&IF_Language=eng)



dispersa sin una articulación apropiada, resultando su impacto limitado.<sup>80</sup> A esto se agregan las duplicaciones y las discontinuidades en el curso de las políticas docentes, en un ambiente en donde falta una visión de largo plazo.

En consecuencia, no es posible desarrollar un enfoque amplio e integral de las políticas docentes, lo que repercute en una gestión poco eficiente de los recursos educativos. Dado este contexto, se comprueba que las políticas docentes usualmente tienen poca prioridad, aunque la inversión en el recurso docente es significativa, dado el carácter intensivo en trabajo del proceso educativo. Por lo tanto, no es casual que a la hora de buscar información económica sobre las políticas docentes en la región, no se encuentren datos sistemáticos de esta materia.

Lo anterior es una reflexión sobre el caso de América Latina y el Caribe. Sin embargo, es interesante observar que, en general, el UIS no reporta información económica explícita en el campo de las políticas docentes. Esto indica que, en los diversos países, independientemente del grado de desarrollo educativo, existe muy poca tradición de registro de la información de gasto en políticas docentes. La base de esta situación se encuentra en una organización presupuestaria que no capta el efecto de las políticas docentes en el gasto público. De esta manera, lo normal es que la estructura programática del presupuesto educativo tenga una composición como la siguiente:<sup>81</sup>

- Educación de niños, jóvenes y adultos
- Educación universitaria y otras acciones de educación superior
- Acciones generales para la educación
- Apoyo financiero a estudiantes
- Administración central

Esta es la estructura programática del presupuesto educativo de Suecia, un país que tiene un nivel significativo de inversión en educación. En esa estructura no se ve el efecto de las políticas docentes. Tal estructura deja claro que se gastan recursos en la atención de los diversos niveles educativos y que hay una acción preferente por los estudiantes en condición socio-económica rezagada. Sin embargo, si alguien pregunta por el gasto en políticas educativas y, eventualmente, pone en duda la existencia de políticas docentes en Suecia, no habría una forma universal y sencilla de responderle. Desde luego, es posible hacer una consulta detallada a las instancias educativas suecas sobre este tema; y de alguna forma, se podrían obtener ciertos datos. Si se hace algo parecido con otros países, van a responder con algunos datos orientadores del efecto de las políticas docentes en el gasto. Pero es casi seguro, que los datos obtenidos no son comparables, y el grado de utilidad de los mismos es diferente en cada país. De ahí la importancia de que una entidad como el UIS recopile la información de manera sistemática.

---

80 UNESCO-OREALC (2013)

81 Ministerio de Educación de Suecia: Presupuesto 2013.

En consecuencia, se sabe que los países gastan en políticas docentes. Unos gastan más y otros menos. Pero eso que gastan está invisible en la estadística del gasto educativo, de una forma universal y sencilla. Por lo tanto, es necesario visibilizar el tipo de gasto y su magnitud en el caso de las políticas educativas, con el fin de conocer el grado de inversión que hacen los países en este campo, y su calidad. Lo ideal sería disponer de información como lo indica la Ilustración 3, de tal forma que se pueda conocer el impacto de las políticas docentes en cada objeto del gasto. No siempre será fácil separar con exactitud lo que se gasta en este aspecto, pero se puede avanzar de manera importante si se mejora la estructura programática presupuestaria. En la sección final del presente documento, sobre propuestas, se harán algunas sugerencias en este tema.

## 5 La dimensión microeconómica de las políticas docentes

De manera paralela a la reflexión macroeconómica recién citada, se han introducido visiones complementarias en el plano microeconómico. Al respecto, sin abandonar los temas macroeconómicos y fiscales, que son claramente estratégicos, otras discusiones se han orientado hacia aspectos de carácter microeconómico. En lo macro, interesa la ampliación del financiamiento. En lo micro, se busca que los recursos sean optimizados y que generen una buena calidad del servicio educativo. En ese sentido, las visiones han destacado que el financiamiento educativo depende de los costos del servicio educativo. Es decir, el monto total de los recursos que es necesario financiar en cada país está relacionado con lo que cueste la adquisición de los recursos humanos y materiales del proceso educativo. Al respecto, hay que considerar por lo menos tres elementos importantes. En primer lugar, el costo del servicio educativo está influido por la eficiencia interna del proceso, lo que se relaciona con el nivel de deserción y aprobación por parte de los estudiantes. En segundo lugar, el costo también depende de la combinación de los recursos y del grado de eficiencia productiva con que se usen los mismos. Por ejemplo, pueden utilizarse formas de atención de los estudiantes que sean más económicas mediante un uso más intensivo de los recursos humanos y materiales. También es posible que el costo de producción del servicio educativo, cambie de un país a otro de acuerdo al nivel de remuneración del recurso docente y al precio de los recursos materiales. Hay países en donde el salario del docente es menor porque el costo de la vida es menor, por lo que se genera una ‘ventaja de recursos’ derivada de un factor extra educativo, de naturaleza económica.

De esta manera, el tema de la eficiencia del gasto toma un lugar importante en la discusión sobre el financiamiento educativo. Morduchowicz, por ejemplo, plantea lo siguiente:

*“Pareciera ser que la restricción de recursos es un factor que no puede ser modificado en el corto plazo. Por eso, no debe desatenderse la posibilidad de mejorar la asignación de los recursos que actualmente se destinan. Esto no es otra*

*cosa que efficientizar el gasto; en nuestro caso, el educativo. Aumentar la eficiencia no significa simplemente reducir costos ya que una disminución paralela de los resultados no es eficiencia, es ajuste. Aquella implica la posibilidad de hacer más con los mismos recursos o hacer lo mismo con menos.”<sup>82</sup>*

Por lo tanto, se debe tomar conciencia de la importancia de aprovechar al máximo los recursos obtenidos en el proceso de negociación financiera. Una vez logrado cierto ‘techo’ de financiamiento, condicionado por los factores macro, citados antes, hay que actuar hacia lo interno del sector, buscando el mejor uso de los recursos. Asimismo, desde la perspectiva del mediano y del largo plazo, esto significa que un incremento del financiamiento no necesariamente garantiza mejores resultados. Para lograr una mejora del sector, es necesario actuar sobre los aspectos microeconómicos que posibilitan mayor eficiencia. En ese sentido, la gestión económica del sector educativo es un proceso que combina la negociación de límites presupuestarios, definidos en la dimensión macro, con la aplicación de herramientas de planificación operativa que permitan el mejor aprovechamiento de dicho límite financiero.

Además, la discusión microeconómica ha puesto en la agenda de discusión los temas de calidad. En tal dirección, se afirma que no basta con garantizar cierto nivel de gasto por estudiante para cumplir adecuadamente con la tarea de financiar al sector educativo. También es necesario analizar la calidad de ese gasto. El gasto, en tanto es una expresión monetaria, encubre la calidad de los elementos que son adquiridos para el proceso educativo. Por lo tanto, debe realizarse un análisis ‘real’ de los factores productivos que se adquieren con el gasto, de tal forma que se haga explícita la medida en que se están dotando los centros educativos, y el sistema en su conjunto, de recursos docentes y materiales adecuados para brindar un servicio de calidad. Al respecto, las políticas para el mejoramiento docente son fundamentales para garantizar una educación de calidad.

Desde luego, la reflexión sobre la calidad también tiene que ver con el resultado del proceso educativo; es decir, conocer cuánto se ha logrado en términos de los aprendizajes de los estudiantes. Tiene sentido la inversión en educación en la medida en que genere personas mejor formadas para el bien de la sociedad.

En este contexto, aparecen diversas visiones que destacan los temas del rendimiento de los recursos y de la calidad del proceso. En lo relativo a eficiencia, interesa que los recursos humanos y materiales se utilicen de la mejor forma para que el proceso educativo se beneficie lo máximo posible. Siendo el recurso docente el principal, ha surgido una visión respecto a su mejor utilización, en particular usando la carrera docente como mecanismo operativo que posibilite tal objetivo. Al respecto se busca que el docente sea valorizado adecuadamente lo que debe repercutir en su rendimiento. En ese sentido, es necesario generar mecanismos de evaluación del desempeño que permita la relación de doble vía que tiene este tema: por una parte, se evalúa el desempeño, y por otra, se otorga algún incentivo por el buen desempeño. En este caso,

la eficiencia del docente se traduce en calidad de la educación ya que los estudiantes reciben el beneficio de un buen recurso humano.

La calidad también se ha estudiado desde el punto de vista de la formación del recurso en sí mismo. Una buena infraestructura y un buen equipo educativo generan un ambiente apropiado para el proceso educativo. Algo similar se puede decir del docente, por lo que interesa su formación en dos momentos complementarios: en el momento inicial de su aprendizaje y en el desarrollo de su práctica profesional. En ese sentido, son vitales las visiones que se refieren al fortalecimiento de la formación inicial docente, así como de la formación durante el desarrollo de la experiencia laboral del docente.

De esta manera, en lo microeconómico, se cierra el círculo de la visión estratégica de la priorización de las políticas docentes. En lo macroeconómico, se ha destacado la importancia de asignar prioritariamente los recursos a la educación, dado el enfoque de desarrollo humano, con énfasis en las políticas docentes. En lo microeconómico, se observa la importancia de aprovechar óptimamente los recursos asignados, mediante visiones de eficiencia y calidad, en donde los tres campos de las políticas docentes juegan un papel esencial: la combinación de la evaluación del desempeño con un sistema de incentivos docentes, y la formación inicial y continua del docente como pilar de la generación del factor estratégico de la calidad educativa.

Además de lo anterior, OREALC/UNESCO Santiago señala que existiendo dispersión, duplicidad de acciones, énfasis en los temas de corto plazo, no es posible desarrollar un enfoque amplio e integral de las políticas docentes, lo que repercute en una gestión de los recursos educativos poco eficiente. Por lo tanto, se plantea que las políticas docentes deben mejorar su efectividad mediante acciones como las siguientes:<sup>83</sup>

- Definir una perspectiva de largo y de mediano plazo, superando el cortoplacismo.
- Enfrentar la dispersión, la superposición y la duplicación de acciones y programas en las entidades que se encargan de las políticas docentes.
- Estimular la estabilidad de las políticas docentes, que usualmente sufren por los cambios políticos que modifican a los responsables de los niveles superiores.
- Incorporar un enfoque plurianual en la asignación de recursos a las políticas docentes.

Esta reflexión permite la toma de conciencia de la necesidad de cambiar la forma de presupuestación, con el fin de obtener una asignación más eficiente de los recursos asignados a la educación pública, en particular a las políticas docentes. Al respecto, se acepta que la práctica presupuestaria convencional ha limitado las posibilidades de aplicar conceptos innovadores. Los mecanismos tradicionales han privilegiado una administración fiscalista de corto plazo, que hace énfasis en el control del gasto público

para evitar desequilibrios financieros. Pero desde el punto de vista del sector educación, se necesita una presupuestación que le permita a sus entidades hacer una gestión más autónoma, buscando un uso eficiente de los recursos, en el marco del concepto que menciona Morduchowicz, antes citado. En ese sentido, el reto en este tema es avanzar hacia una presupuestación por desempeño (*performance budgeting*), como se menciona en la sección final sobre propuestas.

Desde el punto de vista del fortalecimiento de las políticas docentes, los temas relacionados con la eficiencia y la calidad del gasto son relevantes porque abren rutas útiles para mejorar el financiamiento. En la medida en que los responsables de las políticas docentes puedan formular las solicitudes de recursos con fundamento en las nuevas normas de presupuestación, tienen mejores posibilidades de negociar exitosamente los montos de financiamiento solicitados. La clave de la presupuestación por resultados es tener la capacidad de asociar lo que hace el sector en que se trabaja, en este caso el sector educativo, con los recursos que se solicitan. Esto no es una tarea fácil. El reto toma su tiempo y supone un esfuerzo de reorganización institucional. Pero se debe reconocer que hay varios países que han tomado esta iniciativa desde hace tiempo y van obteniendo resultados, gradualmente, como se mencionan en la sección final.

El esfuerzo realizado por OREALC/UNESCO Santiago, sistematizando las acciones que se deben realizar en los tres campos de las políticas docentes, es un avance muy importante para el fortalecimiento de tales políticas.<sup>84</sup> Como continuación de ese esfuerzo, desde el punto de vista de economía de la educación, en términos microeconómicos, es necesario dar un paso más hacia adelante, que permita definir los resultados que se obtendrán con cada una de las acciones propuestas y definir el costo asociado a tales acciones. Al respecto, el salto de calidad se logrará cuando se establezcan costos unitarios de las acciones propuestas. Las metodologías convencionales de asignación de recursos, a lo interno del sector educativo, usualmente han trabajado basadas en gastos unitarios. Estos cálculos promedio resultan de la división del gasto total entre el número de estudiantes atendidos. Dichas metodologías han sido útiles principalmente para repartir recursos de los niveles centrales hacia las instancias locales de ejecución de las tareas educativas. Sin embargo, como se trata de datos relacionados a gasto no permiten tratar los temas mencionados: eficiencia y calidad. El gasto, en tanto es un valor monetario, en moneda de cada país, no dice nada sobre los recursos que se compran con ese valor monetario ni sobre la calidad de esos recursos adquiridos. En consecuencia, en el marco de una nueva gerencia por resultados, hay que realizar una especie de disección analítica del valor monetario, que permita explicitar qué tipo de recursos se adquieren, en cuáles cantidades se están utilizando, cuáles son los resultados que se están obteniendo, cómo afectan los precios de los recursos a ese monto monetario.

Este reto consiste en pasar del gasto al costo. El gasto es la cantidad de dinero que asigna un Ministerio de Hacienda o Finanzas al sector educativo. Ese dato es importante, en la dimensión macroeconómica, para conocer cuál es el nivel de la restricción económica, originada por los factores determinantes de la ecuación (3) y de la Ilustración 2. Pero

el costo es el producto de la planificación de la prestación del servicio educativo, en términos de los factores reales a utilizar (docentes, material educativo, infraestructura, equipo y demás factores necesarios) y de los resultados esperados con el uso de dichos factores reales. En ese sentido, se llega al costo del servicio educativo calculando los valores monetarios de los factores reales mediante los precios que se deben pagar por ellos. Si el sector educativo logra hacer este cálculo, dará un paso gigantesco para negociar de una forma sólida con las autoridades fiscales los recursos que se asignen en el presupuesto.

Una experiencia interesante que ha avanzado en esta dirección es el método que se está utilizando en Brasil para calcular el costo de las metas de calidad educativa. En ese país se calcula un costo por alumno asociado a un nivel mínimo de calidad, lo que se conoce como el “*Custo Aluno-Qualidade Inicial*” (CAQi).<sup>85</sup> Este esfuerzo se ha desarrollado a partir de la campaña nacional por el derecho a la educación, efectuada en 2002. El análisis de este costo unitario es una herramienta para evaluar los rezagos existentes en inversión educativa y planificar el proceso de incremento del gasto educativo en función de la calidad educativa. El CAQi se calcula con base a los recursos humanos y materiales necesarios para lograr cierto nivel mínimo de calidad educativa. Como parte del cálculo se incorpora un nivel adecuado de remuneración de los docentes. El dato se obtiene de manera diferenciada por nivel educativo.

Dada la “*Lei #10.172 Plano Nacional de Educação*” (Ley que regula la planificación educativa), se utiliza el CAQi como aporte a la proyección del gasto educativo en los planes decenales nacional y locales, considerando las metas de cobertura. En este contexto, el nivel del CAQi aporta información para el cálculo y la distribución de los recursos del “*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação*” (FUNDEF).

La ley partió de la verificación de distorsiones importantes en el gasto por estudiante que se producía en los diversos estados del país. De esta manera, el gasto educativo promedio de las zonas con mayor nivel de este indicador podía ser hasta cuatro veces mayor que el reportado en las zonas de menor gasto por estudiante.<sup>86</sup> Para corregir esta situación se creó un mecanismo de distribución uniforme del FUNDEF. Los recursos del Fondo se distribuyen a los niveles locales de acuerdo a la matrícula de cada zona, considerando un costo unitario estándar. Es decir, en términos generales, la asignación de los recursos es el resultado de multiplicar una matrícula dada por el costo unitario.

Este mecanismo, citado antes, se puede observar en muchos países de gran tamaño que operan con un nivel importante de desconcentración de la gestión educativa. Sin embargo, la experiencia brasileña incorporó un valor agregado al mecanismo: considerar criterios de calidad en la definición del costo unitario. En primer lugar, como parte de una política docente, se ajustó el monto del costo unitario mediante un porcentaje adicional, que podía llegar al 60%, para mejorar el pago a los docentes que

85 Carreira; Rezende Pinto (2007)

86 Congresso Nacional de Brasil (2001)

estuvieran en el ejercicio efectivo de la profesión. Luego, se incorporó una definición más sistemática de calidad mediante el uso del CAQi como cálculo estándar del costo unitario.

En el cuadro 2 se presenta un resumen de los componentes del CAQi. Es posible observar en este cuadro que el CAQi parte de los factores reales (docentes, material educativo, infraestructura, equipo y demás factores necesarios) para llegar al costo unitario: definida la matriz de componentes se aplican sus respectivos precios y se obtiene el valor monetario necesario para tener ese listado de factores reales. De esta manera, se sabe cuánto cuesta atender un estudiante con una calidad dada, medida en términos de los factores reales (o recursos) que se utilizarán en la prestación del servicio educativo. Es importante observar en el cuadro que, como parte del costo de operación, se incluye la formación profesional, lo que corresponde a uno de los campos de acción de las políticas docentes.

Se ha considerado que la metodología del CAQi permitió una distribución más transparente de los recursos educativos, así como un estímulo eficaz para la atracción al sistema de docentes de calidad, al considerar como parte del costo una mejor remuneración para los docentes. También, al incorporar el CAQi en el proceso de asignación de recursos, se ha dado una discusión más amplia sobre criterios de calidad en el proceso presupuestario educativo. Reconociendo que esa discusión de calidad está condicionada por la limitación fiscal (de recursos escasos) se acepta que la calidad tiene un carácter inicial (factible) como lo indica la “i” en el nombre del CAQi.

Todo esto fue posible gracias a la definición explícita en la ley citada, de la necesidad de considerar criterios de calidad. Al respecto, la Ley estableció una directriz explícita en este tema: “Definir patrones mínimos de calidad del aprendizaje en la educación en una Conferencia Nacional de Educación, que involucre a la comunidad educativa”.

<sup>87</sup> Esto se corresponde con la orientación de la Ley respecto al carácter participativo que debe tener la asignación de recursos a la educación, para lo cual establece la constitución de consejos de acompañamiento y control social de los recursos dedicados al sistema educativo, ya sean originados en el FUNDEF o en cualquier otra fuente de financiamiento. En el presente, el Consejo Nacional de Educación del Ministerio de Educación de Brasil, se orienta por el CAQi para desarrollar la discusión de los citados patrones de calidad, de acuerdo a lo establecido por la directriz CNE/CEB N° 8/2010, aprobada en 2010. En tal discusión, las políticas docentes juegan un papel central como eje de la definición de patrones de calidad: “El mayor desafío rumbo a la calidad es promover la valorización de los profesionales de la educación, lo que exige valorizar su remuneración, establecer la organización de la carrera profesional, promover la formación inicial y continua, y propiciar adecuadas condiciones de trabajo”.<sup>88</sup>

---

87 *Congresso Nacional de Brasil (2001). Al respecto también es importante la siguiente referencia en línea: <http://www.youtube.com/watch?v=dm42VBrhcgk> / <http://www.youtube.com/watch?v=H9l88aLo48I>*

88 *MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, BRASIL (2010)*

**CUADRO 2. BRASIL: COMPONENTES PRINCIPALES DE LA MATRIZ DEL COSTO ALUMNO DE CALIDAD INICIAL (CAQI)**

Áreas de costo	Componentes
Infraestructura de instalación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aulas</li> <li>• Oficinas administrativas y docentes</li> <li>• Biblioteca</li> <li>• Cocina</li> <li>• Laboratorio de informática</li> <li>• Laboratorio de ciencias</li> <li>• Área de recreación</li> <li>• Baños</li> <li>• Bodega</li> <li>• Sala de TV/Video</li> </ul>
Equipo de instalación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colchonetas para educación física</li> <li>• Juguetes</li> <li>• Refrigeradores</li> <li>• Equipo de cocina</li> <li>• Material didáctico</li> <li>• Televisores, DVD, proyectores</li> <li>• Mobiliario de clase</li> <li>• Mobiliario administrativo</li> <li>• Computadoras, impresoras, fotocopadoras</li> </ul>
Operación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personal docente (con jornada adecuada)</li> <li>• Personal de apoyo y administrativo</li> <li>• Agua, luz, teléfono</li> <li>• Alimentos</li> <li>• Reposición de material didáctico</li> <li>• Mantenimiento de infraestructura y equipo</li> <li>• Formación profesional</li> </ul>

*Fuente: Carreira; Rezende Pinto (2007)*

Esta concepción del costo asociado a la calidad permite un cambio de mentalidad en la forma del análisis del costo de la educación, y de las políticas docentes. Antes se pensaba que los cálculos de costos eran una labor de especialistas financieros,



cuyo conocimiento especializado en la materia los hacía actores únicos de la materia. Ahora, en el marco de experiencias como la del CAQi, podemos ver que el trabajo de cálculo de costos es un trabajo de carácter interdisciplinario, que combina el esfuerzo de los educadores, de los planificadores educativos y de los especialistas financieros. Al respecto, los trabajadores de la educación aportan el contenido esencial del sector: los criterios de calidad, que son la “materia prima” del costo de calidad. Por su parte, los especialistas del campo financiero complementan este trabajo aportando herramientas de cálculo flexible que se adapten a la incorporación de tales criterios de calidad.

Es decir, el especialista financiero aporta su conocimiento sobre la organización y los mecanismos de cálculo de partidas presupuestarias; pero el trabajador educativo, en un marco de amplia participación de los actores del proceso, aporta el conocimiento de la materia educativa y, por lo tanto, los contenidos de calidad que se deben alcanzar, dada la restricción establecida por los límites presupuestarios. Se trata de un salto de calidad en materia de herramientas microeconómicas, que se ha facilitado por el avance de las tecnologías de la información desarrollado en las últimas dos décadas. Al respecto, juega un papel muy importante la denominada inteligencia gerencial, que permite el procesamiento de grandes cantidades de datos y el cálculo de una amplia variedad de escenarios de comportamiento de los fenómenos analizados. En este marco, el especialista financiero es un facilitador, que transmite y acompaña el uso de las herramientas de la inteligencia gerencial, en este caso en el cálculo de costos educativos. Así, en algún momento determinado del proceso, el trabajador de la educación se convierte en el actor principal del cálculo del costo de calidad, cuando domina el uso de las herramientas de la inteligencia gerencial.

Lo anterior, viene a ser un apoyo para la reingeniería del sector educativo. En la medida en que se dispone de herramientas de cálculos de costo, flexibles y amigables, como las citadas, los trabajadores de la educación tienen un apoyo para analizar diversas alternativas y valorar el impacto económico que tendrían. Esto facilita la selección de alternativas y la formulación de propuestas viables, dado el marco económico existente en cada país.

## 6 Categorías para la gestión de recursos de las políticas docentes

La información suministrada en las secciones anteriores del documento es importante en la medida en que permita avanzar hacia el establecimiento de categorías de la gestión de recursos para las políticas docentes. Se mencionó antes que el esfuerzo realizado por OREALC / UNESCO, sistematizando las acciones que se deben realizar en los tres campos de las políticas docentes, es un avance muy importante para el fortalecimiento de tales políticas.<sup>89</sup> En ese sentido, el presente documento está orientado a complementar ese esfuerzo, indicando las categorías que pueden ser útiles, desde el punto de vista de economía de la educación, para darle viabilidad a las acciones propuestas de políticas docentes.

A continuación se presenta un conjunto de propuestas sobre categorías para la gestión de recursos de las políticas docentes. Éstas se desprenden de la reflexión presentada en las secciones anteriores del documento. Se busca aportar a los gobiernos de la región una primera orientación sobre los aspectos básicos que se deben organizar, para darle una mejor dotación de recursos a las políticas docentes. Se trata de una presentación general, por la naturaleza de este documento. Sin embargo, todas las propuestas pueden especificarse en la realidad de cada país, en la medida en que los gobiernos manifiesten su interés por este tipo de opciones para mejorar el financiamiento de las políticas educativas.

### **Planificación financiera a largo plazo para el fortalecimiento de las políticas docentes**

La OREALC / UNESCO en su documento de sistematización de las políticas docentes ha sido muy clara en cuanto a la necesidad de un enfoque de mediano y largo plazo. La reflexión sobre los determinantes macroeconómicos del financiamiento educativo ratifica este concepto. Es imposible cambiar de forma rápida los diversos factores condicionantes del financiamiento, por lo que el ritmo de avance debe ser gradual para que se puedan establecer metas intermedias viables. Cuando un país establece metas de cobertura con calidad, debe tomar conciencia de que tienen un efecto económico importante, por lo que es necesario formular un plan de largo plazo que permita trazar una “ruta” gradual de logro de dichas metas.

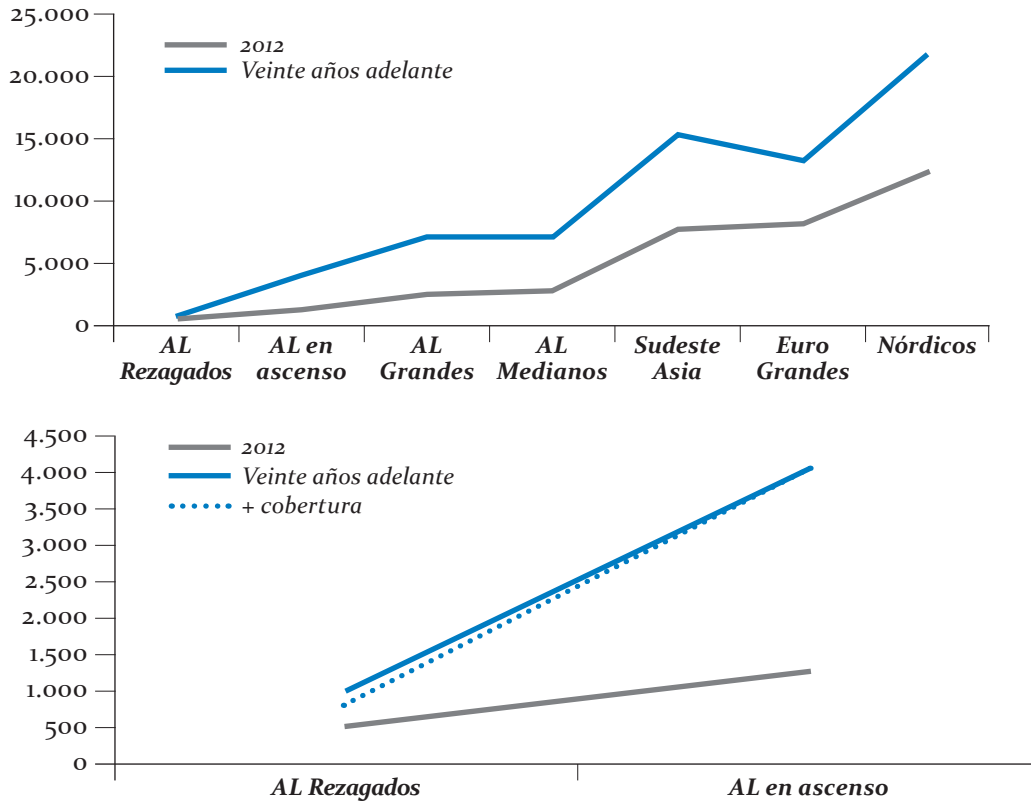
Retomando el análisis de los casos realizado en la sección tres del documento, podemos hacer un ejercicio de prospectiva que ilustra la necesidad de una planificación financiera a largo plazo. En el análisis histórico de esa sección, observamos que, en los últimos diez años, se amplió la brecha de gasto público por estudiante de educación básica entre los casos más avanzados y los más rezagados. Los factores determinantes de la ecuación (3) y de la figura 2 explicaban las diferencias entre los casos y la ampliación de la brecha entre éstos. Ahora, veamos qué pasaría en los próximos veinte años en tres escenarios distintos.

El primer escenario asume que en los próximos 20 años no habrá cambios de los factores determinantes, lo que genera los resultados del gráfico 4. Este escenario A supone que el crecimiento económico será similar a lo ocurrido en los últimos años y que los factores distributivos  $\beta$ ,  $\phi$  y  $\alpha$  mantendrán el mismo nivel actual.

El único cambio que se considera en el escenario es la existencia de cierta evolución demográfica de los países de América Latina y el Caribe, que reduciría el tamaño relativo de la población en edad escolar, lo cual es una ventaja para mejorar el gasto educativo promedio. Sin embargo, este factor no es relevante para los resultados del escenario.

Se observa en el gráfico que la brecha se amplía, de nuevo, entre Nórdicos y Sudeste Asia y los casos de América Latina y el Caribe, con más intensidad en el caso de AL rezagados. Euro grandes también reporta una mejora, pero, más reducida, por el entorno de crecimiento económico más limitado. Desde luego, lo anterior no niega la mejora de AL grandes, AL medianos y AL en ascenso.

**GRÁFICO 4. GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE DE EDUCACIÓN BÁSICA. PROMEDIOS ILUSTRATIVOS DE CASOS SELECCIONADOS EN DÓLARES DE PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO DE 2012 Y VEINTE AÑOS ADELANTE: ESCENARIO A**



Fuente: Elaboración propia

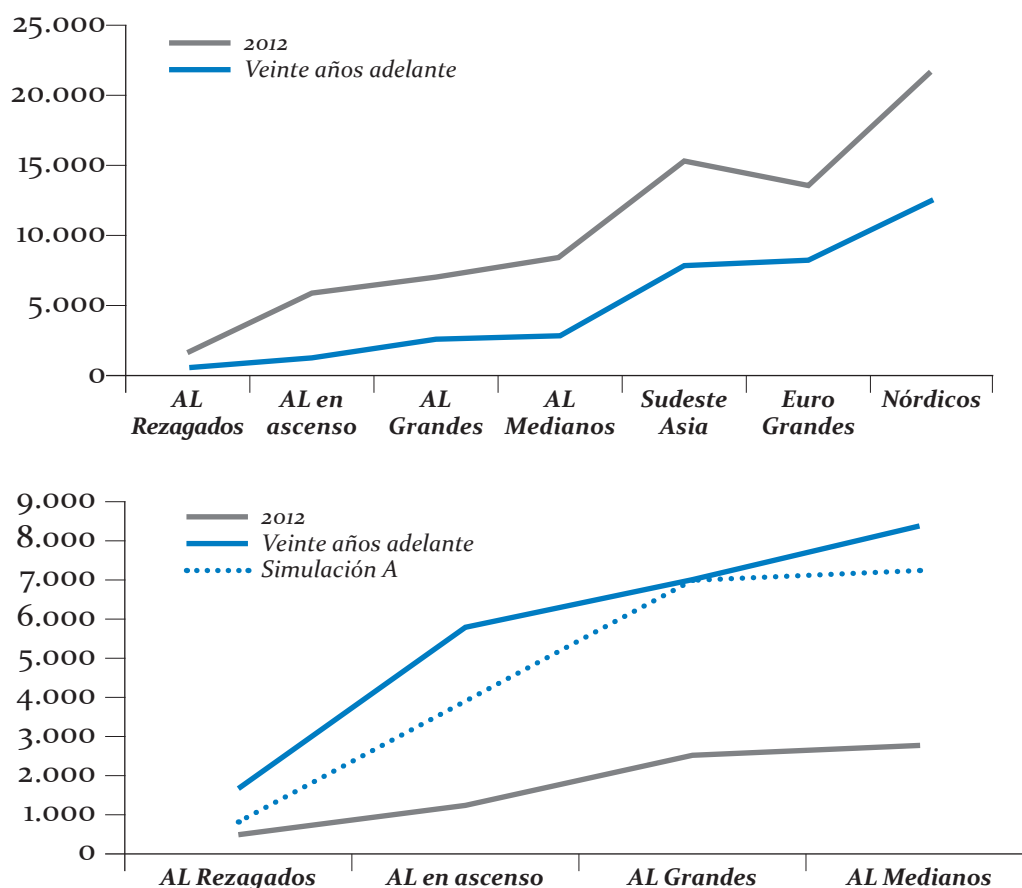
La ampliación de la brecha se explica por razones similares a las que se citaron para lo sucedido en los últimos diez años: Nórdicos tiene una capacidad de gasto público (el factor  $\beta$ ) muy superior a los casos de América Latina y el Caribe, en particular respecto a AL rezagados, lo que genera una relación  $G_{edu} / PIB$  mayor en el caso de Nórdicos. Así, un mismo incremento del PIB por habitante genera un mayor beneficio para el gasto educativo debido a la existencia de un sector público más robusto en la situación de Nórdicos. Sudeste Asia, no tiene un factor  $\beta$  tan elevado, pero tiene un mayor crecimiento del PIB por habitante lo que compensa esa diferencia.

En la parte de abajo del gráfico 4 es importante notar el incremento del gasto promedio de AL en ascenso, que continúa el buen desempeño de los años anteriores, citado en la sección tres. Este caso continúa mejorando su gasto promedio gracias a la presencia de un factor  $\beta$  más elevado que lo existente en AL Rezagados. Esto confirma, la importancia de mejorar los factores distributivos de la ecuación (3), en particular del factor  $\beta$ .

AL Rezagados tiene un problema adicional: no ha llegado al 100% de cobertura. Si realiza el esfuerzo de llegar a esa meta en los siguientes años, mediante la oferta pública, baja un poco el crecimiento del gasto promedio, de acuerdo a la línea de puntos de la parte derecha del gráfico 4.

El resultado anterior indica que si se quiere un mayor incremento del gasto por estudiante, en los casos de América Latina y el Caribe, es necesario mejorar algunos de los factores de la ecuación (3) y de la Ilustración 2. En ese sentido, el escenario B supone que hay una mejora de los factores  $\beta$  (capacidad de gasto público) y  $\Phi$  (prioridad de la educación) en AL rezagados y que en AL en ascenso se incrementa el factor  $\Phi$ . Además, se asume que en AL medianos mejora el factor  $\beta$ . El resultado de esta simulación se encuentra en el gráfico 5. Se observa que esta mejora de los factores distributivos incrementa el gasto promedio de estos casos de la región. La parte de abajo del gráfico permite apreciar más claramente el efecto de la mejora: la línea azul continua supera a la línea azul de puntos. Sin embargo, se mantiene la brecha respecto a los casos de Nórdicos y Sudeste Asia.

**GRÁFICO 5. GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE DE EDUCACIÓN BÁSICA. PROMEDIOS ILUSTRATIVOS DE CASOS SELECCIONADOS EN DÓLARES DE PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO DE 2012 Y VEINTE AÑOS ADELANTE: ESCENARIO B**

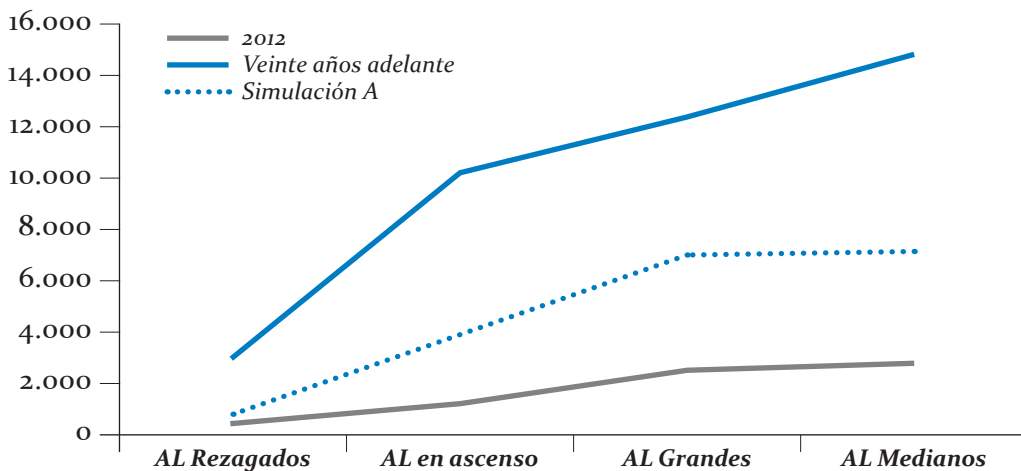
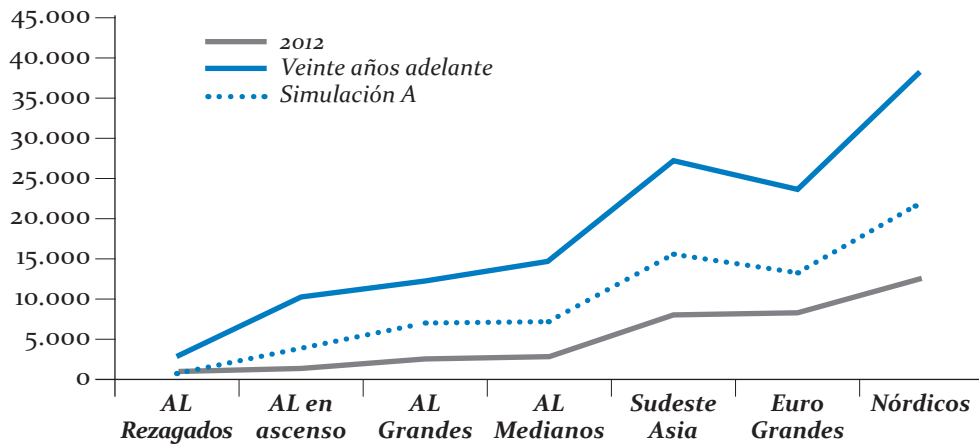


Fuente: Elaboración propia

Un mayor crecimiento en el mundo generaría mejores resultados, pero los casos más avanzados canalizarían de mejor forma los incrementos en beneficio del financiamiento de la educación, ya que disponen de mejores parámetros distributivos. El escenario C

supone que todos los casos logran buenas tasas de crecimiento económico, llegando a niveles cercanos o superiores al 7% anual. El resultado de esta simulación está en el gráfico 6. Todos los casos mejoran el incremento del gasto promedio, pero se mantiene la brecha entre Nórdicos y Sudeste Asia respecto a los casos de América Latina y el Caribe. ¿Cuál es la explicación? Lo que mencionamos en el escenario A: principalmente en Nórdicos se tiene una capacidad de gasto público (el factor  $\beta$ ) muy superior a los casos de América Latina y el Caribe, lo que permite captar más beneficios para el gasto educativo de cualquier tipo de incremento del PIB por habitante.

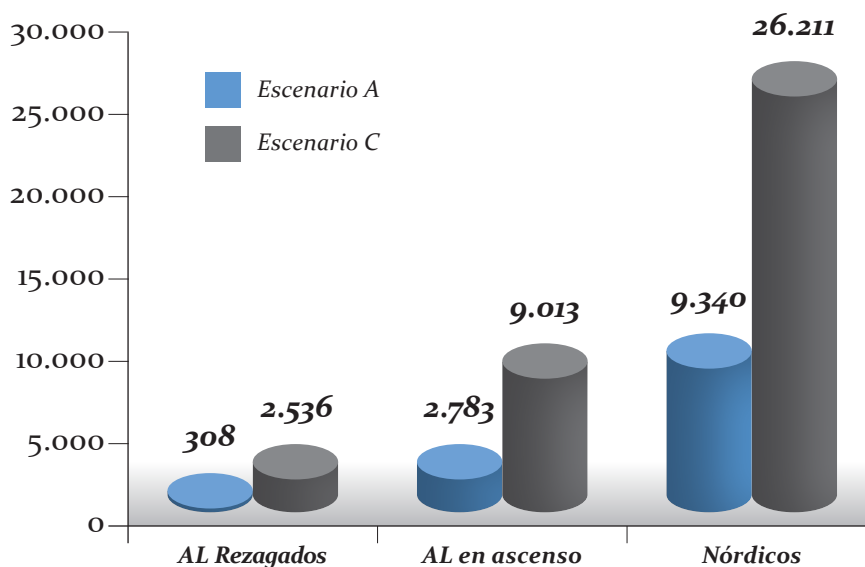
**GRÁFICO 6. GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE DE EDUCACIÓN BÁSICA. PROMEDIOS ILUSTRATIVOS DE CASOS SELECCIONADOS EN DÓLARES DE PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO DE 2012 Y VEINTE AÑOS ADELANTE: ESCENARIO C**



Fuente: Elaboración propia

En el gráfico 7 se comparan las ganancias que obtendría Nórdicos respecto a AL rezagados y AL en ascenso, considerando los escenarios A y C. Se nota que Nórdicos, por las razones señaladas, logra la mejor ganancia de estas simulaciones. AL Rezagados tiene una ganancia que no es despreciable, pero ampliamente inferior al caso de Nórdicos. El mensaje del gráfico es que conforme mayor sea el crecimiento en el mundo, más se van a ampliar las brechas del gasto educativo, si no se cambian los factores distributivos  $\beta$ ,  $\Phi$  y  $\alpha$ . El caso de AL en ascenso es interesante porque ratifica la afirmación anterior. Al ser un caso en donde ya se están mejorando tales factores distributivos, en la simulación capta una parte importante del crecimiento económico y mejora significativamente su gasto por estudiante respecto a lo sucedido en AL rezagados. Siempre mantiene distancia respecto al desempeño de Nórdicos, pero se aleja del nivel bajo que reporta AL Rezagados.

**GRÁFICO 7. GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE DE EDUCACIÓN BÁSICA. PROMEDIOS ILUSTRATIVOS DE CASOS SELECCIONADOS EN DÓLARES DE PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO DE 2012 GANANCIAS POSIBLES EN LOS PRÓXIMOS VEINTE AÑOS DE ACUERDO A LOS ESCENARIOS A Y C**



*Fuente: Elaboración propia*

En la sección dos del documento, se explicó que la relación  $G_{\text{edu}} / \text{PIB}$  es el resultado de la multiplicación de los factores  $\beta$  y  $\Phi$ . Al respecto, se afirmó que el desconocimiento de este detalle genera una confusión de la prioridad educativa ( $\Phi$ ) con la relación  $G_{\text{edu}} / \text{PIB}$ , cuando no son lo mismo. De esta manera, presionar al Ministro de Hacienda para que otorgue más recursos mediante la relación  $G_{\text{edu}} / \text{PIB}$  puede convertirlo en enemigo del financiamiento educativo, porque si no se le suministran los recursos adicionales mediante la capacidad de captación tributaria (factor  $\beta$ ), se le obliga a gastar más sin el adecuado financiamiento.

En ese sentido, la experiencia de AL en ascenso permite la definición de una ruta para convertir al Ministro de Hacienda en amigo del financiamiento educativo, de acuerdo a la ecuación (3). Una estrategia sostenible en el mediano y largo plazo, debería permitir una 'alianza' entre el Ministro de Educación y el Ministro de Hacienda, actuando de manera apropiada sobre los factores de la ecuación (3). En tal acción el sector Educación le ofrece el apoyo al Ministro de Hacienda para mejorar la capacidad de gasto público (factor  $\beta$ ), mediante una mejor captación tributaria. A cambio de tal apoyo, el Ministro de Hacienda le ofrece al sector educación una parte del incremento de ingresos derivado de la mejora tributaria.

Además de lo anterior, es claro que otra opción para incrementar el financiamiento educativo es mejorar su prioridad (factor  $\Phi$ ), como parte de una decisión política de reordenamiento del gasto público. Es decir, si no hay posibilidad de mejorar la capacidad de gasto del sector público, se puede incrementar la prioridad educativa, bajándole los recursos a sectores gubernamentales no prioritarios y mejorando la cantidad de recursos asignados a la educación. Para esto, hay que generar el espacio de negociación, en los altos niveles de gobierno, para que la prioridad educativa mejore. En esta opción la clave es la cúspide política. La Presidencia de la República juega un papel clave en esta variante, tomando la decisión adecuada de recomposición del gasto público.

El ejercicio realizado permite apreciar la importancia de la planificación financiera a largo plazo. En primer lugar, ratifica que los cambios significativos del financiamiento educativo se pueden lograr en el mediano y largo plazo. Es prácticamente imposible lograr cambios sustanciales en períodos cortos; aunque los períodos cortos son vitales para 'acumular los efectos' gradualmente, de tal forma que se produzcan los cambios buscados en el mediano y el largo plazo. El mejor ejemplo es el caso de AL en ascenso, que podría aumentar de cuatro a ocho veces el gasto por estudiante, dependiendo del escenario, pero en un período de veinte años, siempre que se mantenga una mejora sostenida de los factores determinantes de la ecuación (3) y de la figura 2. Como plantea OREALC / UNESCO, en materia de políticas docentes no sirve aplicar una acción hoy, pero olvidarse mañana. Lo importante es aplicar de manera constante las políticas para lograr en el mediano y largo plazo los objetivos buscados.<sup>90</sup>

Una vez que se conozca el incremento factible del gasto por estudiante, es posible plantear la pregunta estratégica del financiamiento: ¿cuáles acciones de las políticas docentes se pueden realizar con ese aumento? Para esto se necesita conocer el costo de cada acción, de ahí la importancia del tema que se tratará a continuación sobre costos. Pero, asumiendo que se conoce el costo de las acciones, se puede averiguar cuáles son factibles de realizar con el financiamiento proyectado. En la sección cuatro del documento se indica que, dado el escaso nivel de desarrollo institucional de las políticas docentes, no es posible encontrar estadísticas sistemáticas de gasto en este campo, por lo que en la actualidad es difícil estimar el costo de las acciones. Sobre este tema se presenta una propuesta más adelante. Sin embargo, gracias a los estudios particulares sobre determinadas acciones de los tres campos de las políticas docentes, es posible tener alguna idea sobre el grado de factibilidad de tales acciones, dado el cálculo del incremento posible del financiamiento educativo.

Por ejemplo, en el caso de la incorporación de incentivos salariales para lograr una remuneración del docente de acuerdo al desempeño, algunos especialistas han realizado

90 UNESCO-OREALC (2013)

ciertas estimaciones que pueden ser de utilidad para ilustrar el tema. Morduchowicz (2002 a) menciona, citando un estudio del Banco Mundial, que el nivel del salario docente en países seleccionados de América Latina y el Caribe puede ser entre el 5% y el 37% inferior al que se tiene en otras actividades equiparables. De Moura y Loschpe (2007) ratifican esta estimación. Santibáñez (2008), analizando el caso de la Carrera Magisterial de México, considera que el incremento de la remuneración docente puede fluctuar entre el 27% y el 200%, si se aplican los estímulos salariales de esa experiencia.

Tales datos permiten una reflexión, no sistemática, pero sí ilustrativa, sobre lo que se mencionó antes: con la proyección de recursos hacia el mediano y el largo plazo, ¿es posible financiar un sistema de incentivos como lo señalado, que se aplique de manera generalizada? Si se considera el escenario B de las simulaciones, como el más razonable, se puede dar una respuesta a esta interrogante. En el caso de AL en ascenso, asumiendo el valor máximo citado por Santibáñez, la respuesta es afirmativa, pero en el largo plazo (veinte años). El financiamiento estimado aumenta 4 veces, lo que permite absorber un ajuste de dos veces sobre el 70% o el 80% del costo unitario. En un plazo mediano (diez años) también se podría financiar esta acción, pero de manera muy ajustada (aumenta el financiamiento sólo dos veces); casi que sólo se podría aplicar el sistema de incentivos y nada más de las políticas docentes. En el caso, de AL rezagados, también es posible financiar tal acción en el largo plazo, pero mediante un espacio financiero más limitado. Sin embargo, en el mediano plazo la política de incentivos salariales sería factible con mucho esfuerzo: el financiamiento apenas alcanzaría para aplicar el mecanismo de manera generalizada a los docentes. Pero, lo anterior se refiere sólo a una acción, probablemente de las más costosas, de la amplia variedad de acciones que OREALC / UNESCO ha sistematizado en los tres campos de las políticas docentes. ¿Qué pasaría con las otras acciones, en estos dos casos: AL rezagados y AL en ascenso? AL en ascenso podría financiar algunas acciones adicionales, tal vez no muchas, pero AL rezagados casi tendría que conformarse con sólo el sistema de incentivos salariales. Y todo esto en el largo plazo: veinte años. En el corto plazo, simplemente no es factible el financiamiento del sistema de incentivos, de manera generalizada.

Este ejemplo es una ilustración. No es un ejercicio de la realidad, pero se ha hecho sobre datos que tienen bastante cercanía con lo que sucede en los casos citados. ¿Cuál es el mensaje? La planificación financiera es indispensable, especialmente hacia el mediano y el largo plazo, para conocer el grado de factibilidad de las políticas docentes que se pueden impulsar. Además, tal planificación dará resultados optimistas sólo si se avanza en los factores determinantes del financiamiento educativo contenidos en la ecuación (3) y la figura 2.

La experiencia más llamativa de planificación educativa de largo plazo, acorde con lo expresado antes, en los últimos años en América Latina y el Caribe, ha sido el Plan 2021 de El Salvador.<sup>91</sup> Tal Plan estableció líneas estratégicas de acción con metas claras de largo plazo. Tales líneas se tradujeron en metas operativas para las que se calcularon los respectivos costos, a lo largo del período del Plan. Lo importante de las metas fue el establecimiento de una 'ruta de avance' a lo largo de períodos cortos, que al acumularse producían resultados en el mediano y en el largo plazo. Se tenía claridad

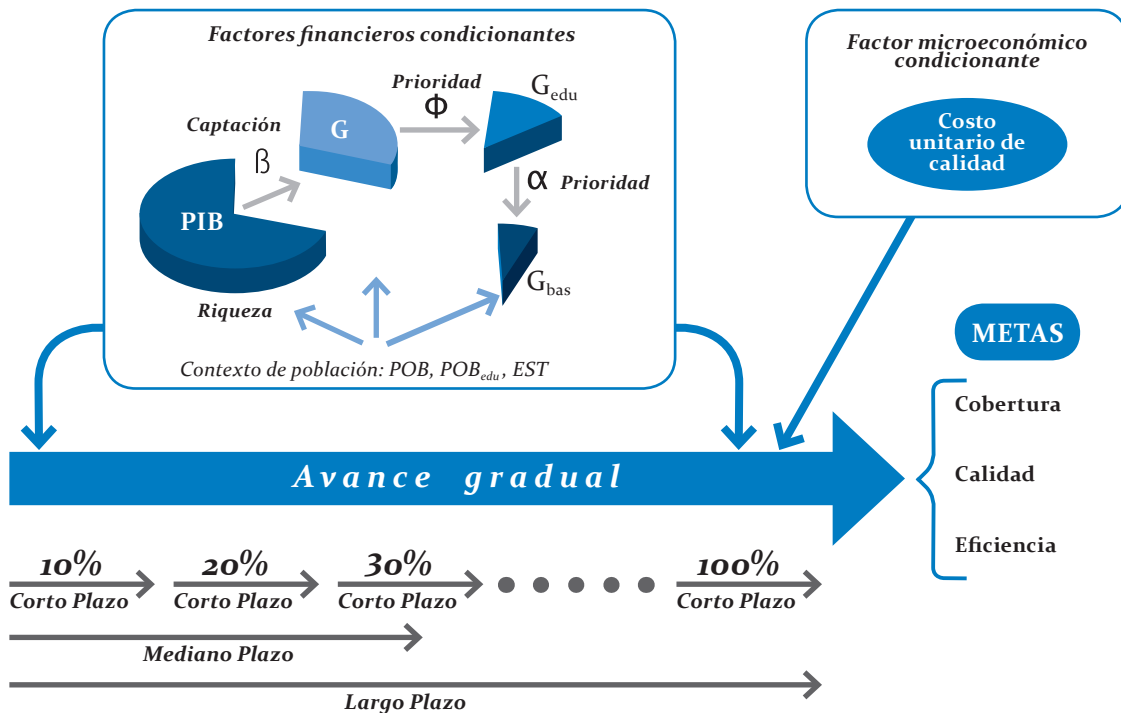
<sup>91</sup> Ministerio de Educación de El Salvador (2005 A, B)



que las grandes metas no se lograrían en el corto plazo, pero que si se tenía constancia en las acciones para lograr esas metas, y en el financiamiento respectivo, llegaría el momento en que la meta sería realidad, necesariamente en el largo plazo.

Dado lo anterior, surge una categoría que es el planeamiento financiero a largo plazo: los resultados se alcanzan en el largo plazo, uniendo sub períodos en los que se mantienen las políticas de asignación de recursos. Es imposible apresurar los procesos para obtener las metas de largo plazo. La figura 4 sintetiza lo expresado antes. Las grandes metas de las políticas docentes se pueden alcanzar en el mediano y largo plazo, siempre que se garantice la continuidad de las mejoras de los mecanismos de financiamiento y se tenga claridad de lo que cuestan las acciones, en un marco de calidad del servicio educativo. Los factores financieros, a nivel macroeconómico, y el costo unitario de las acciones, a nivel microeconómico, son los condicionantes que definen el espacio de acción para lograr las metas. El cambio de estos condicionantes se produce gradualmente a lo largo del tiempo. Por lo tanto, es necesario trabajar en los períodos de corto plazo, de manera sostenida, para mantener las mejoras de las políticas de asignación de recursos, de tal forma que, al acumular una serie relevante de períodos cortos, los resultados se puedan observar en el mediano y en el largo plazo. Para esto es fundamental que el sector educativo esté orientado por un Plan de largo plazo en materia de políticas docentes. Es decir, el sector debe tener claro hacia dónde va; de lo contrario cada período de corto plazo se convierte en un momento en donde prevalecen las intuiciones del momento, sin que se garantice que se van a lograr grandes metas en el mediano y largo plazo.

**FIGURA 4. LA PLANIFICACIÓN FINANCIERA DE LARGO PLAZO DE LAS POLÍTICAS DOCENTES**



## **Gerencia de costos unitarios que reflejen la calidad del servicio educativo, en el marco de las políticas docentes**

El incremento de la inversión educativa se busca para mejorar el funcionamiento de los servicios educativos. En ese sentido, los aumentos de la cantidad de recursos asignados a la educación deben traducirse en mejoras reales de la calidad y en incrementos de la cobertura, cuando corresponda. Esto se garantiza mediante una buena gerencia de los recursos, que permita un uso eficiente y una muy buena calidad de los factores utilizados. Las políticas docentes, sistematizadas por OREALC/UNESCO Santiago, se orientan en esa dirección. Al respecto, se trata que los estudiantes atendidos en el sistema dispongan de buenos recursos humanos y materiales. Para esto, los docentes deben tener una adecuada formación inicial y una constante capacitación en diversos aspectos. Pero, si se dispone de recursos docentes con una adecuada calificación, debe agregarse una línea adicional de gasto: la remuneración del docente que propicie un buen desempeño. De forma similar, es importante que el espacio de trabajo, el mobiliario, el equipo de estudio, y los otros aspectos materiales, sean de una calidad apropiada para tener un ambiente seguro y estimulante para el estudio. Estos elementos son factores de fortalecimiento de la oferta que generan los establecimientos educativos.

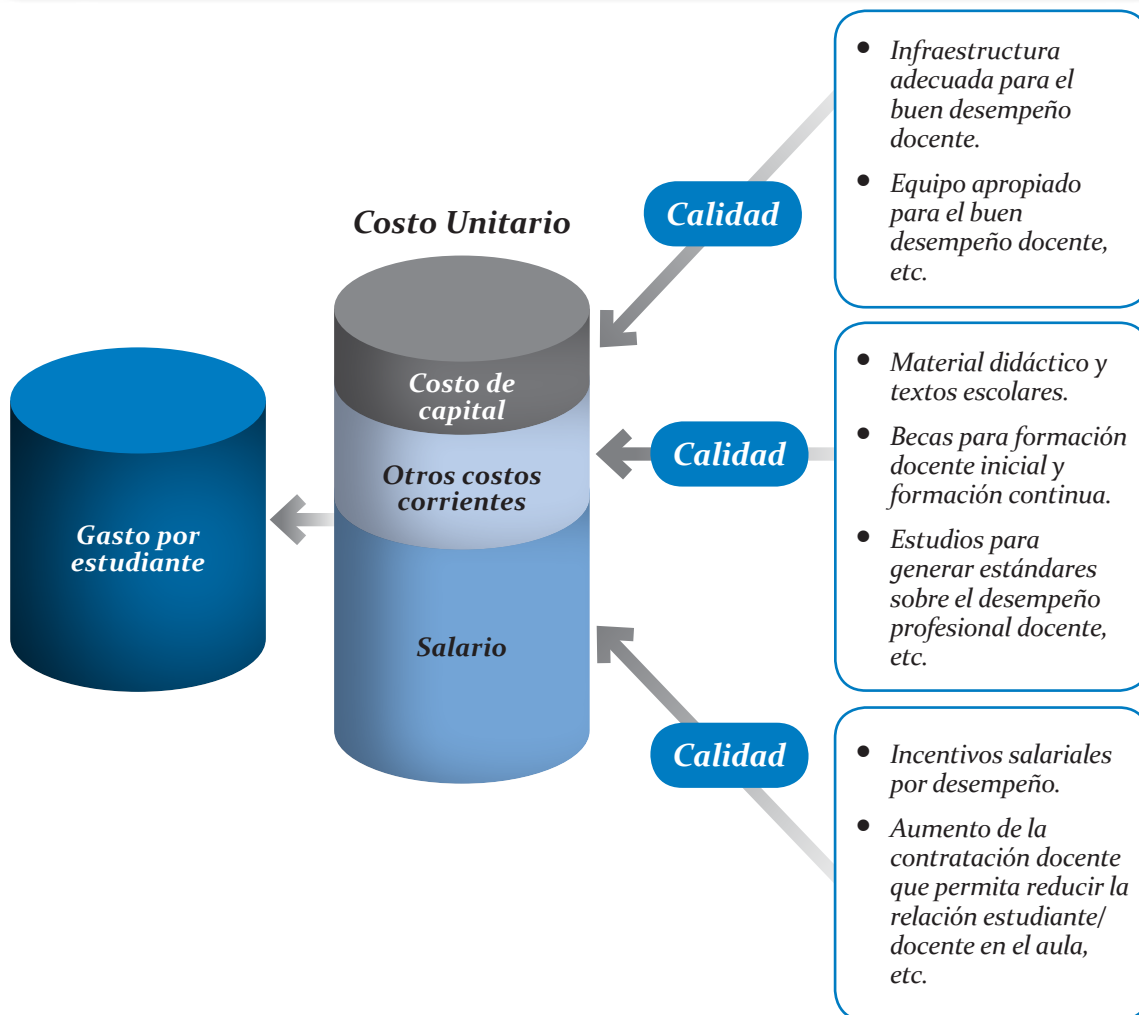
Lo anterior quiere decir que es necesario garantizar una ‘canasta de insumos’ que se usará de manera uniforme para atender a los estudiantes. Dicha canasta está constituida por factores reales como son los docentes con un adecuado nivel de formación y los elementos materiales. Aplicando los precios de estos factores reales, a las cantidades que se usarán de éstos, aparece el costo de “elaboración” del servicio educativo. Si la canasta de insumos se usa de manera uniforme, como un estándar de calidad, para atender a cada estudiante, es posible calcular el costo promedio del servicio con una calidad dada asociada a ese costo. Si se mejora la calidad de la canasta aumentará la cantidad y/o las características de los recursos por lo que se incrementará el costo de generar un mismo nivel de cobertura. La mejora de la calidad se expresa en un costo mayor (asociado a una cantidad y características de los recursos) de atender cierta cantidad de estudiantes, lo que corresponde a un determinado porcentaje de cobertura de la población en edad escolar. Esto dependerá del entorno macroeconómico y fiscal, que indica hasta cuál nivel es posible asignar recursos a la educación, de acuerdo a los factores determinantes de la ecuación (3) y de la figura 2.

La figura 5 esquematiza este concepto de costo promedio, asociado a una calidad del servicio educativo. Hemos mencionado que los tres campos de las políticas docentes (la formación inicial de los docentes, la formación y desarrollo profesional continuo, y la carrera docente) producen acciones que tienen efecto en algún objeto del gasto, desde el punto de vista presupuestario, de acuerdo a lo que muestra la figura 3. En consecuencia, es posible calcular la inversión requerida para realizar tales acciones, que generan una canasta de insumos de calidad, y totalizar el monto global requerido en un costo unitario. En la medida en que el entorno macroeconómico y fiscal permita la ampliación del financiamiento, al disponer de un costo unitario, claramente asociado a la canasta de insumos de calidad, la negociación con las instancias financieras adquiere mayor solidez. Es decir, el costo unitario, como expresión monetaria de un patrón de calidad, debe ser una herramienta para presionar a los mecanismos de

asignación de recursos, en la búsqueda de un gasto por estudiante mayor. Pero sería un gasto promedio mayor fundamentado en criterios de calidad y de eficiencia.

Dado lo anterior, otra categoría para la gestión de recursos, debe ser el Costo Unitario de Calidad (CUC). Al respecto, debe existir un acuerdo nacional de financiamiento de un nivel dado de calidad expresado en el CUC, en donde los tres campos de las políticas docentes juegan un papel estratégico. La experiencia del CAQi (Costo Alumno de Calidad Inicial), desarrollada en Brasil, en los últimos años, es una forma específica de lo que, de manera general, podemos llamar el Costo Unitario de Calidad (CUC). En este contexto, la planificación educativa puede incorporar un enfoque microeconómico que establezca un nexo entre el presupuesto total de las entidades educativas y las metas de cobertura con calidad. El vehículo operativo de ese nexo es el CUC, porque permite traducir las metas, que no son monetarias, a un monto de dinero que sirve para la negociación de los límites presupuestarios establecidos por la autoridad fiscal de cada país.

**FIGURA 5. LAS POLÍTICAS DOCENTES EN EL COSTO UNITARIO**



## Organización presupuestaria que haga visible la asignación de recursos a las políticas docentes en el marco de una presupuestación por resultados

En la sección cuatro se mencionó que el gasto que realizan los países en políticas docentes está invisible en la estadística del gasto educativo. Eso es resultado de un defecto de los sistemas presupuestarios del sector educación, que utilizan una organización programática que no refleja lo que se está invirtiendo en políticas docentes. Normalmente, la estructura programática del presupuesto de las entidades educativas define lo que se realiza en cada nivel educativo (pre-primaria, primaria, etc.), lo que se efectúa para apoyar a estudiantes con dificultades de ingreso, y lo que se realiza en las tareas administrativas, en todos los niveles jerárquicos del sistema. Pero el gasto en políticas docentes no aparece explícito. Es claro que cada país realiza gastos relacionados con políticas docentes, pero no se ven en la estructura programática del presupuesto.

Por eso, es importante que en algún momento se logre una formulación del gasto educativo de tal forma que se pueda conocer lo que se gasta en cada uno de los tres campos de las políticas docentes como lo esquematiza la figura 3, mostrada en la sección cuatro. Si los países reflejan el gasto en políticas docentes en la estructura programática del presupuesto, el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) podría captar esa información y presentarla en sus reportes periódicos que se pueden obtener en línea. Así, sería bastante ágil la recolección de información sobre el gasto en políticas docentes a nivel de un país o de grupos de países, lo que permitiría los análisis a lo largo del tiempo y entre países en un momento dado.

Explicitar la asignación de los recursos a las políticas docentes en el presupuesto de las entidades educativas públicas es importante porque facilita la priorización y permite medir el costo de las acciones de estas políticas. Mientras lo que se asigne a las políticas docentes esté disperso a lo largo del presupuesto público es muy difícil la priorización, y más aún la medición de los costos en esta materia.

En consecuencia, lo apuntado se orienta a introducir una nueva categoría en la gestión económica de las políticas docentes: la organización presupuestaria que haga visible la asignación de recursos a las políticas docentes. Esto se hace operativo estableciendo un programa presupuestario en las entidades educativas (Ministerios, entidades de apoyo y otras similares) que se podría denominar “desarrollo de políticas docentes” o “gestión de políticas docentes”. El programa podría tener tres subprogramas que captarían lo que se invierte en cada uno de los tres campos de las políticas docentes: formación inicial, formación continua y carrera profesional. Con esto se conocería el grado de prioridad que se le asigna a las políticas docentes. Esto explicitaría el grado de articulación y la sostenibilidad financiera de las políticas docentes. Para saber el grado de articulación de las acciones a lo interno de un país, este programa presupuestario debería existir en todas las entidades que asignan recursos a la educación. Así, los presupuestos de tales entidades se podrían relacionar para determinar el grado de integralidad, la duplicación y las faltas de coherencia que se puedan producir.

El siguiente esquema ilustra lo que se propone aquí. A la izquierda se aprecia una estructura programática del presupuesto que hace invisible la asignación de recursos

a las políticas docentes. A la derecha se presenta una estructura que hace visible tal asignación de recursos.

<b><i>Estructura presupuestaria que oculta el financiamiento de las políticas docentes</i></b>	<b><i>Estructura presupuestaria que hace visible el financiamiento de las políticas docentes</i></b>
Educación pre primaria y primaria	Educación pre primaria y primaria
Educación secundaria	Educación secundaria
Educación terciaria	Educación terciaria
Otras acciones de educación	Otras acciones de educación
Apoyo financiero a estudiantes	<b><i>Desarrollo de políticas docentes</i></b>
Administración	Apoyo financiero a estudiantes
	Administración

Hay algunos países de la región que han avanzado en esta dirección, como el caso de Chile, en donde es posible observar los recursos asignados a las acciones de formación continua para docentes en servicio, de evaluación docente o de fomento al mejoramiento de la formación inicial. En este caso es posible detectar a nivel de partida presupuestaria el apoyo a ciertas políticas docentes.<sup>92</sup> Se trata de una acción presupuestaria interesante que prepara condiciones para llegar, en algún momento, a una formulación explícita a nivel de programa, como se indica en el esquema anterior.

En consecuencia, hacer visible las políticas docentes, en la estructura presupuestaria, le da un mejor espacio económico sectorial a dichas políticas, porque no se depende de la dinámica de los ciclos de gobierno. Una estructura presupuestaria trasciende tales ciclos y posibilita que la asignación de recursos a las políticas docentes sea una política de estado. Desde luego, en cada ciclo gubernamental es necesario renovar la prioridad financiera en sí misma. Pero tal labor se facilita cuando las políticas de estado forman parte explícita de la estructura presupuestaria.

Este es un aspecto, en donde se observa con claridad que la incorporación de una categoría de la economía de la educación, fortalece el trabajo de sistematización de las políticas docentes. No es lo mismo impulsar el fortalecimiento de estas políticas sin una expresión clara en el plano presupuestario, que una sistematización de políticas que

<sup>92</sup> Por ejemplo, se puede consultar la siguiente referencia en línea: <http://www.dipres.gob.cl/595/w3-propertyvalue-15146.html>. Véase en el Ministerio de Educación los programas Subsecretaría de Educación y Desarrollo Curricular y Evaluación.

tiene un espacio explícito en la estructura presupuestaria. En ese sentido, la visión que ha impulsado OREALC/UNESCO Santiago de las políticas docentes, no sólo contiene la política en sí misma, que es el centro de la acción institucional, sino que también complementa a la política con la categoría económica apropiada que le da una mayor solidez en el proceso de asignación de recursos, en el marco de una visión de estado, más que de ciclos de gobierno aislados. Así, se avanza hacia la superación del cortoplacismo que es frecuente en esta materia.

Pero, al hacer explícita la asignación de los recursos a las políticas docentes, aparece una responsabilidad para el sector educación relativa a la eficiencia en el uso de esos recursos. Al respecto, los recursos deben usarse de manera óptima como citaba antes Morduchowicz. Para esto hay que superar las prácticas presupuestarias tradicionales que limitan sustancialmente las posibilidades de una gerencia educativa eficiente. Debe reconocerse que las fallas de la planificación han posibilitado el énfasis fiscalista de la administración financiera del sector público. Usualmente la función de planificación está desligada del proceso presupuestario, precisamente por la falta de mecanismos de gerencia de resultados que relacionen los recursos con los resultados concretos de la acción pública.

En este contexto, ha surgido el concepto de presupuestación por resultados que busca una reorganización del proceso de asignación de recursos públicos. Bajo este concepto, la presupuestación debe ser un ejercicio de planificación de resultados de la gestión pública, en el marco de la restricción fiscal. Al respecto, se espera que la administración central del estado defina los límites de los recursos, que no es posible cambiar en el corto plazo. Una vez dado este límite, corresponde a las entidades ejecutoras de la acción sustantiva, como el Ministerio de Educación y los gobiernos locales, realizar el ejercicio de planificación en donde se establecerá claramente el resultado a obtener con los recursos que permite el límite de corto plazo.

Finlandia, un país que se ha destacado por los logros de su sector educativo, tiene bastante tiempo impulsando este concepto, en la administración pública, en general, y en el sector educativo, en específico.<sup>93</sup> De manera similar, otros países de desarrollo económico avanzado han realizado esfuerzos en esta dirección. Estados Unidos inició los esfuerzos de presupuestación por resultados en la década del noventa con la aplicación de dos leyes, que cambiaron la dinámica del Ejecutivo y del Congreso en esta materia: la *Chief Financial Officer's Act*, aprobada en 1990, y la *Government Performance and Results Act*, aprobada en 1993.<sup>94</sup> Otros casos a mencionar, entre los más analizados, son los de Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido.<sup>95</sup>

En consecuencia, la categoría de la organización presupuestaria (para hacer visible el gasto en políticas educativas) debe complementarse con la categoría de la presupuestación por resultados. Se trata de un nuevo concepto de presupuestación que permite definir metas de las políticas docentes adecuadamente ligadas a su costo de producción. Esto posibilitaría un seguimiento y una evaluación eficaz de las

---

93 *Ministry of Finance, Finland (2006)*

94 *Mengistu, Pindur (1999)*

95 *Arellano, Gil, Ramírez, Rojano (2000)*

metas desde el punto de vista del objetivo de la eficiencia “microeconómica” del gasto educativo. Se trata de garantizar que se produce lo máximo con los recursos que nos han asignado y que son explícitos en la estructura presupuestaria. De esta manera, lograr una presupuestación por resultados mejora la capacidad de negociar la asignación de recursos a las políticas docentes. En la medida en que los responsables de las políticas docentes puedan formular las solicitudes de recursos con fundamento en un método presupuestario moderno, tienen mejores posibilidades de negociar exitosamente los montos de financiamiento solicitados. La clave de la presupuestación por resultados en el sector educativo es tener la capacidad de asociar lo que se hace en la educación con los recursos que se solicitan.

### **Formulación de propuestas que hagan realidad las políticas docentes mediante modelos de acción que integren la calidad y la eficiencia, en el marco de economías de ingreso medio y bajo**

La prospección del gasto por estudiante, realizada antes, revela que es prácticamente imposible que las economías de ingreso por habitante, bajo o medio, puedan llegar a los niveles de gasto educativo promedio de las economías de ingreso alto, en períodos cortos, o incluso, en el mediano plazo (por ejemplo en plazos decenales). La mejora de los factores determinantes de la ecuación (3) y de la figura 2 amortiguaría la velocidad de crecimiento de la brecha, pero no se podría aspirar a llegar a los niveles de gasto por estudiante que tienen los países de ingreso alto, en períodos de extensión limitada. Sólo un salto espectacular del PIB por habitante, asociado posiblemente a la explotación de un nuevo recurso natural, podría generar cierta posibilidad de mejora sustancial como para reducir la brecha de manera relevante. Pero esto sería un hecho excepcional, casi que ilusorio; no sería la norma de los países mencionados.

Por lo tanto, es importante realizar una reflexión permanente, en este tipo de países, sobre los costos de los modelos de acción que se apliquen para desarrollar las políticas docentes. Si se pudiera realizar innovaciones en los modelos de acción, que reduzcan los costos, con un nivel similar de calidad, habría un efecto favorable en el costo unitario de calidad (CUC). Hay países que han logrado resultados importantes en desarrollo humano sin tener un nivel de ingreso tan elevado como los países que usualmente han alcanzado buenos niveles de inversión social. Un caso que llama a este tipo de reflexión es la provincia de Kerala en la India. Kerala es una provincia del sur de este país, que tiene una población de 31 millones de habitantes. Es un territorio pequeño, en el contexto de India, con gran densidad poblacional (815 habitantes por Km<sup>2</sup>).

Lo interesante del caso de Kerala es su desarrollo humano, lo que se diferencia significativamente de la situación de las otras provincias de India. La expectativa de vida llega a los 71 años, combinado con una mortalidad infantil de 13 por mil. En el sector educativo muestra una cobertura del 100% tanto en el nivel primario como en el secundario. La eficiencia interna del sistema educativo es buena, lo que se ejemplifica con el nivel de deserción de la educación primaria que es de apenas el 1,5%.<sup>96</sup>

Usualmente este nivel de desarrollo humano se asocia a un nivel de riqueza elevado. Sin embargo, esa no es la situación de Kerala, cuyo ingreso por habitante no supera los US\$1.000. Esto ha hecho que el conocido teórico del desarrollo humano, Amartya Sen (1999), lo considere un caso revelador que indica la posibilidad de obtener significativos niveles de desarrollo humano en condiciones de ingreso bajo y medio.

Este tipo de experiencias sugiere que es necesario incorporar una categoría de la gestión de políticas docentes que es el desarrollo de modelos de acción costo-eficientes, para países de ingreso bajo y medio, que garanticen una cobertura y una calidad adecuada del servicio educativo, buscando amortiguar el condicionante del bajo nivel de ingreso.

Un ejemplo que llama a la reflexión en esta dirección es el programa de Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CEN-CINAI), desarrollado en Costa Rica, a lo largo de seis décadas. El programa se estableció en 1950. Hasta el momento, el programa genera uno de los componentes más importantes de la cobertura de la primera infancia del país.<sup>97</sup> Además, las evaluaciones de impacto indican que el rendimiento en la escuela de los niños egresados de este programa, es idéntico o superior al de los niños que vienen de otras modalidades de atención de la primera infancia.

Hay dos elementos a destacar de este programa, en el contexto de la reflexión anterior. En primer lugar, la atención educativa se ha desarrollado con un modelo costo-eficiente que combina el uso de un recurso docente preparado específicamente para el programa y un sistema en red de uso de los recursos humanos y materiales. Esto genera un costo por estudiante que es un 15% a un 30% más bajo que el costo promedio de atención en el Ministerio de Educación en el mismo tipo de atención. Además este costo unitario puede llegar a ser hasta un 60% más bajo que el costo promedio en establecimientos privados similares.<sup>98</sup> El otro aspecto importante es el apoyo de la organización local, que se realiza mediante Comités de Nutrición, integrados por miembros de las comunidades. Esto permite la movilización de recursos locales que ayudan de manera importante al financiamiento de los establecimientos de atención de los niños. En síntesis, es un programa de menor costo unitario que moviliza recursos locales, con lo que se trata de un modelo significativamente costo-eficiente.

## **Movilización de recursos externos para el fortalecimiento de las políticas docentes**

Otro aspecto que se deriva de la prospección del gasto por estudiante, realizada antes, es el papel de la cooperación externa para los países de ingreso promedio bajo. Al respecto, la referencia es a la cooperación para el desarrollo, no a cooperación financiera. En ese sentido, es importante mencionar que, en el marco de los acuerdos establecidos a nivel mundial para el cumplimiento de las metas del milenio, ha surgido una amplia discusión sobre la forma en que pueden contribuir los países de mayor

---

<sup>97</sup> Esquivel (2004)

<sup>98</sup> Esquivel (2001)



capacidad económica. Uno de los enfoques más claro sobre el significado de este aporte lo ha desarrollado Jeffrey Sachs, indicando que el “fin de la pobreza” es posible si cooperan los países de mayor ingreso. El impacto financiero sería mínimo en los países cooperantes.<sup>99</sup>

Este economista analiza la necesidad de la cooperación a partir de la teoría del círculo virtuoso del desarrollo. De acuerdo a Sachs, las familias adquieren capital humano a través de la inversión de las propias familias y mediante la inversión del sector público. Si las familias generan buenos ingresos se producirá un ahorro que financie su propia inversión en capital humano. Algo similar sucede con el sector público si logra una captación adecuada de impuestos. Al desarrollarse el capital humano se potencian las opciones del crecimiento económico, ya que se dispone de personas con mayor capacidad de aporte productivo. Y generándose crecimiento, las familias y el sector público aumentan sus ingresos, con lo que se reproduce, a un nivel superior, el punto inicial del círculo virtuoso del desarrollo. El problema de los países rezagados es no tener un punto de inicio adecuado en términos de ingreso. La limitación de recursos de las familias reduce el ahorro privado, así como la generación de impuestos para el sector público. En consecuencia, no hay generación de capital humano en cantidades adecuadas lo que, a su vez, reduce las opciones de crecimiento económico. Así, sin un adecuado crecimiento, las familias y el sector público reproducen el punto de inicio de un círculo vicioso de rezago y pobreza.

Por lo tanto, para Sachs los países de mayor capacidad económica deben apoyar a los países rezagados dando aportes que les permitan romper el círculo vicioso de la pobreza. Una vez que se produzcan nuevos ciclos de expansión del capital humano y de crecimiento económico, llegará el momento en donde los países rezagados puedan desarrollar ciclos propios de crecimiento sin depender del apoyo de los países con mayor capacidad económica.

Esta reflexión lleva a estimular la cooperación de los países de mayor capacidad económica como subsidio del desarrollo, antes que como cooperación financiera. En esta dirección, pueden colaborar los gobiernos y el sector no gubernamental de esos países. Por lo tanto, una última categoría para la gestión de los recursos de las políticas docentes debe ser la construcción de un programa de cooperación (en forma de subsidio) para el desarrollo educativo de los países de ingreso bajo. Para esto, es necesario disponer de metas claras, para el largo plazo, y su correspondiente CUC adecuadamente calculado. Así, la cooperación externa sería un complemento para el desarrollo de los planes a largo plazo. La realidad actual del mundo desarrollado, afectada por la contracción económica, limita las posibilidades de impulsar un programa de este tipo. Pero, con un enfoque de largo plazo, conforme los países de mayor ingreso superen el momento actual de recesión, ésta debería ser una categoría a impulsar con mayor intensidad.

Bajo esta categoría, incluso pueden aparecer nuevas formas de apoyo al desarrollo educativo por parte de las llamadas economías emergentes, que están preparando mecanismos financieros alternativos a los conocidos tradicionalmente.

## ANEXO METODOLÓGICO

### Factores determinantes del gasto público en educación básica por estudiante

El gasto público en educación básica ( $G_{bas}$ ) se puede expresar como lo siguiente:

$$G_{bas} = PIB \beta \phi \alpha \quad (2)$$

Dividiendo (2) entre la cantidad de estudiantes atendidos en la educación básica (EST) se obtiene una expresión para el gasto en educación básica por estudiante:

$$\frac{G_{bas}}{EST} = \frac{PIB}{EST} \beta \phi \alpha$$

Lo anterior se complementa introduciendo la Población total (POB) y la Población en edad escolar ( $POB_{edu}$ )

$$\frac{G_{bas}}{EST} = \frac{PIB}{EST} \beta \phi \alpha = \frac{PIB}{POB} \beta \phi \alpha \frac{POB}{POB_{edu}} \frac{POB_{edu}}{EST}$$

$$\frac{G_{bas}}{EST} = \frac{PIB}{POB} \beta \phi \alpha \frac{1}{POB_{edu}/POB} \frac{1}{COB_{bas}} \quad (3)$$

### Países de referencia para las aplicaciones de la ecuación (3)

Caso	Países	Caso	Países	Caso	País
Nórdicos	Noruega Suecia Finlandia	AL grandes	Argentina Brasil México	AL en ascenso	Ecuador
Euro grandes	Alemania Francia España	AL medianos	Chile Trinidad y Tobago		
Sudeste Asia	Corea del Sur Singapur Hong Kong	AL rezagados	Bolivia Nicaragua Guatemala		

## Referencias

Arellano, D.; Gil, J.; Ramírez, J. y Rojano, Á. (2000). Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México). *Revista del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* # 17, Caracas, Venezuela.

Carreira, D.; Rezende Pinto, J. M. (2007). *Custo Aluno-qualidade Inicial*. Editora Global, Sao Paulo, Brasil.

Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011). *Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?* Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Brasil.

CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, LC/G. 1601 (SES.23/4), Santiago de Chile.

CEPAL (1992). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G. 1701 /Rev.1-P, Santiago de Chile.

CEPAL, OREALC/UNESCO (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1702/Rev.2-P/E, Santiago de Chile.

CEPAL, OREALC/UNESCO, IPE/UNESCO (2009). *Políticas de financiación de la educación que favorecen la cohesión social*, Centro Internacional de Estudios pedagógicos.

Congresso Nacional: LEI N° 010172 (2001). *O Plano Nacional de Educação*. 9 de janeiro de 2001. Brasil.

Cornia, G.; Jolly, R.; Stewart, F. (1987). *Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*, España, Siglo XXI Editores.

De Moura, C., Loschpe, G. (2007). *La remuneración de los maestros en América Latina: ¿Es baja? ¿Afecta la calidad de la enseñanza?* PREAL

Esquivel, F. (1995). *Centroamérica: desempeño macroeconómico y financiamiento social*. *Revista de la CEPAL* # 57. Santiago de Chile, CEPAL.

Esquivel, F. (2001). *Costos de los programas de atención integral para niños y niñas menores de seis años*. Programa De la Mano, UNICEF / PNUD. San José, Costa Rica.

Esquivel, F. (2004). *La experiencia de Costa Rica en la coordinación del programa De la Mano en "Coordinación Intersectorial de Políticas y Programas de la Primera Infancia: Experiencias en América Latina"*. OREALC/UNESCO. Santiago de Chile.

Krishnam, T.N. (2000). The route to social development in Kerala: social intermediation and public action en "Development with a human face: experiences in social achievement and economic growth" de Santos Mehrotra y Richard Jolly. Oxford University Press. New York.

Mengistu, B.; Pindur, W. (1999). Reformas en la gerencia del gasto público. *Revista del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* # 14, Caracas, Venezuela.

Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação (2010). PARECER CNE/CEB Nº 8/2010. Brasil, Mayo.

Ministerio de Educación de El Salvador (2005 A). Plan 2021: Fundamentos. San Salvador, Marzo.

Ministerio de Educación de El Salvador (2005 B). Plan 2021: Metas y Políticas. San Salvador, Marzo.

Ministry of Finance, Finland (2006). Handbook on performance management. Helsinki, Finland

Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas de España (2013). Presupuesto por programas 2013.

Mohan, R.; Shyjan, D. (2005). Taxing powers and developmental role of the indian states: a study with reference to Kerala. Working Paper # 375. August. Centre for Development Studies. Trivandrum, Kerala, India

Morduchowicz, A. (2002 A). Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes, PREAL

Morduchowicz, A. (2002 B). El Financiamiento Educativo en Argentina: Problemas estructurales, soluciones coyunturales, IIPE/UNESCO, Buenos Aires, Argentina.

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

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990). Desarrollo Humano. Informe 1990, Colombia, Tercer Mundo Editores.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1991). Desarrollo Humano. Informe 1991, Colombia, Tercer Mundo Editores.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1996). Desarrollo Humano. Informe 1996, México, Ediciones Mundi-Prensa.

Ramírez, A.; Ranis, G.; Stewart, F. (1998). Economic growth and human development, Queen Elizabeth House, Working Paper # 18, London.

Ranis, G.; Stewart, F. (2002). Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina. *Revista de la CEPAL* # 78, Santiago de Chile, CEPAL.

Sachs, J. (2005). *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, Penguin Press.

Santibáñez, L. (2008). *El impacto del gasto sobre la calidad educativa*. PNUD, México

Sen, A. (1999). *Development as freedom*, Oxford University Press.

World Bank (1993). *The East Asian Miracle. Economic growth and public policy*, New York, Oxford University Press

## Los Autores

---

**Gloria Calvo**  
*(Colombia)*

Licenciada en Filosofía y Psicología. Cuenta con amplia experiencia en investigación cualitativa. Los campos de investigación en los que se ha desempeñado son: formación de docentes, pedagogía, formación ciudadana, equidad y políticas educativas, reforma educativa, enseñanza-aprendizaje, familia y usos de información para formación de investigadores. Ha sido consultora para UNESCO, PREAL, OEI, BID. Es profesora Honoraria de la Universidad Pedagógica Nacional de Colombia con actual desempeño como consultora independiente.

**Francisco Esquivel**  
*(Costa Rica)*

Economista, con más de tres décadas de práctica profesional. Actualmente se dedica a la consultoría internacional y a la docencia de posgrado. Ha trabajado durante 20 años como consultor para organismos internacionales y agencias de Naciones Unidas. Ha trabajado en el tema de la economía de la educación orientado a las estrategias de financiamiento, la evaluación del desempeño y costos, la inteligencia gerencial aplicada a educación y los procesos de acreditación.

**Paula Louzano**  
*(Brasil)*

Investigadora del Centro de Estudios e Investigación Educativas de la Facultad de Educación de la Universidad de São Paulo. Coordina estudios y análisis acerca de las políticas educativas en el país y prácticas docentes. Doctorada en Política Educativa por la Universidad Harvard y Master en Educación Comparada Internacional de la Universidad Stanford. Trabajó en la UNESCO – Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe en Santiago, Chile. Es autora del Informe de Progreso Educativo de Brasil, coordinado por PREAL y la Fundación Lemann.

**Lorena Meckes**  
*(Chile)*

Psicóloga de la Universidad Católica de Chile, Magíster en Educación - Evaluación del Instituto de Educación de la Universidad de Londres. Desde inicios de 2003 hasta abril de 2008 dirigió el SIMCE, el sistema nacional de evaluación de resultados de aprendizaje, que está a cargo tanto de la medición nacional como del desarrollo de los estudios internacionales en los que Chile participa (tales como TIMSS, PISA, LLECE y Cívica de la IEA).

**Gabriela Moriconi**  
(Brasil)

Investigadora del Departamento de Investigación Educativa de la Fundación Carlos Chagas en São Paulo, Brasil. Doctorada y Master en Administración Pública e Gobierno por la Escola de Negócios de São Paulo de la Fundación Getulio Vargas (FGV). Fue gerente de Instrumentos y Medidas Educativas del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP), organismo responsable de las evaluaciones y estadísticas educativas de Brasil. Estudia temas relacionados con políticas docentes, tales como: remuneración, carrera, evaluación y formación.

**Sylvia Schmelkes**  
(México)

Socióloga con Maestría en Investigación Educativa por la Universidad Iberoamericana, México D.F. Experiencia de 40 años en investigación educativa. Actualmente dirige el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de México. Ha realizado investigación en el campo de la educación de adultos y de la calidad de la educación básica, la educación intercultural y la educación en valores. Ha publicado más de un centenar de trabajos, entre libros y artículos.

**José Weinstein**  
(Chile)

Sociólogo de la Universidad de Chile y Doctorado en Sociología de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Se desempeña actualmente como Director del Programa de Doctorado en Educación de la Universidad Diego Portales. Entre marzo de 2000 y marzo de 2003 fue Subsecretario de Educación del Gobierno del Presidente Ricardo Lagos. Ha trabajado como consultor en instituciones internacionales como el Banco Mundial, la UNESCO y otras. Cuenta con múltiples publicaciones en libros y revistas en las temáticas de educación, juventud, cultura y pobreza. En marzo del 2012 fue nombrado miembro del Consejo Nacional de Educación.



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

Oficina de Santiago  
Oficina Regional de Educación  
para América Latina y el Caribe

