「PANORAMA REGIONAL」

Docentes

SITEAL | DOCENTES

unesco

1. Introducción

La docencia es una profesión determinante para garantizar una educación de calidad, pertinente e inclusiva para todos. A tal fin, los docentes requieren capacidades para aumentar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, y hacer que sus estudiantes puedan gestionar el conocimiento para transformar su vida y la sociedad. El anterior propósito exige políticas que garanticen programas de formación de alta calidad y pertinentes, para promover en el estudiantado el diálogo de saberes, que incluye, no solo el manejo disciplinar, sino la capacidad de valorar la opinión de los demás, pensar de una manera crítica, reflexiva y colaborativa, además de atender las diferencias de origen social y cultural en contextos vulnerables.

La centralidad de las políticas docentes está relacionada con la importancia de enseñar y aprender, en el entendido que el docente es un profesional de la pedagogía y que domina, no solo su disciplina, sino lo que teóricos como Schulman (2005) denominan el conocimiento pedagógico del contenido. Este saber enseñar sería la finalidad de las diferentes etapas de su formación y la carrera docente una forma de su reconocimiento social.

En este marco son varias las dimensiones que pueden analizarse cuando se habla de las políticas docentes. La primera tiene que ver con su **formación inicial.** Por ella se entienden los estudios que realizan los futuros docentes con el fin de adquirir los conocimientos necesarios que los habiliten para la enseñanza en los diferentes niveles del sistema educativo. La segunda dimensión a considerar es la **formación continua**, que hace referencia a todas aquellas actividades que realiza el profesional después de su titulación y que están relacionadas con la actualización tanto en contenidos como en las prácticas pedagógicas, en aras de mejorar la enseñanza. La tercera, denominada **carrera docente,** está encaminada a buscar que la docencia cuente con una serie de regulaciones que garanticen una ruta de acceso y permanencia en el servicio. Así, se regula la selección e ingreso a la docencia, su régimen salarial, promociones y ascensos.

Estas tres dimensiones señalan el derrotero de los análisis de las políticas docentes y permiten mostrar la situación de la región en cuanto a avances y retos para las mismas. A esta introducción le sigue la descripción de los rasgos institucionales y las políticas de formación inicial, continua y de carrera docente; luego se desarrolla el panorama de datos regionales y se concluye exponiendo los viejos y nuevos retos para las políticas docentes.

2. Rasgos institucionales y políticas[1]

La importancia de la docencia como factor asociado a la calidad educativa puesta de presente en la década de los noventa ha llevado a que los gobiernos de la región diseñen una serie de políticas que buscan afectar los mayores problemas evidenciados tanto en la formación docente inicial y continua, como en la implementación de la carrera. Así, por ejemplo, se reconoce que es necesario cualificar los programas de formación inicial, cualificar a los docentes para cumplir las metas de desarrollo sostenible, ofrecer actualizaciones contextualizadas a partir de los problemas cotidianos de las instituciones educativas, y garantizar el cumplimiento de la carrera docente en cuanto a selección, ingreso, salarios y promociones. Como soporte institucional, existe una amplia normativa al respecto.

2.1. La formación inicial de docentes

La **formación inicial** (FI) en América Latina es muy heterogénea tanto desde lo institucional como desde los planes de estudio, pasando por el sector que la ofrece. Si bien desde los noventa la región comenzó a formar a la docencia en instituciones de educación superior, algunos países todavía

conservan las escuelas normales y los institutos de formación docente, de tal suerte que conviven diferentes *locus* formativos. ES Tabla 1: Instituciones formadoras de docentes en el nivel primario y secundario en América Latina

La formación inicial es ofertada tanto el sector público como el privado, siendo este último preponderante en la región (entre el 40 y el 85%, según datos del BID, 2017). Esto implica un mayor desafío para los gobiernos, pues la supervisión de instituciones privadas puede resultar más compleja. Por otra parte, la duración de los estudios varía significativamente en los distintos países, extendiéndose entre los dos y los cinco años de acuerdo al nivel educativo (OREALC/UNESCO, 2013a).

Un elemento esencial en las actuales políticas de formación inicial es **el énfasis en la práctica,** dado que los docentes se desempeñan en las escuelas y que no bastan los conocimientos pedagógicos y disciplinares para enfrentar el aula de clase. En América Latina, el porcentaje de la formación práctica varía entre un 8 y un 14% (BID, 2017). Las políticas también buscan que docentes experimentados guíen y supervisen las prácticas de los futuros docentes, a la vez que promueven una estrecha relación entre las instituciones que forman futuros docentes y los lugares de práctica; esto es, proyectos educativos compartidos y colaboración para el seguimiento de los practicantes.

Debido a la autonomía de las instituciones de educación superior, puede existir mucha variación entre los programas de formación inicial en un mismo país. Frente a esta situación, a partir de los noventa, los gobiernos de la región han puesto en marcha una serie de políticas destinadas a mejorar la calidad de los programas de formación, mediante el establecimiento de mayores requisitos para el ingreso a los programas; mayores exigencias para autorizar nuevos programas de educación; y la acreditación y regulación de los contenidos de la formación inicial.

2.1.1. Pruebas para el ingreso a los programas de formación inicial

Si bien los países de la región cuentan generalmente con pruebas de ingreso a la educación superior, no suelen fijar puntajes específicos para las carreras. En consecuencia, las admisiones a la educación superior dependen mayormente de los puntajes que tengan los aspirantes al programa de formación y a los cupos disponibles en cada institución universitaria, situación que redunda, mayormente, en una baja selectividad en el ingreso. Como se mencionó, si bien muchos países de la región cuentan con pruebas de ingreso a la educación superior, hasta el momento solo México y Chile aplican criterios más estrictos para el ingreso a la formación inicial de docentes[2].

2.1.2. La acreditación de los programas de formación inicial

La acreditación de programas de formación de docentes es una de las estrategias que tienen los sistemas educativos para garantizar su calidad. Para ello es necesario que existan estándares claros y verificables. En la región, los procesos de acreditación mayormente verifican los planes de estudio, la infraestructura y la composición del cuerpo docente de las instituciones formadoras. Si bien estas condiciones son importantes, los sistemas educativos también deberían verificar las competencias de los egresados de los programas de formación inicial de docentes.

Actualmente, entre las principales funciones reguladoras de la formación inicial docente en países de América Latina y el Caribe se encuentran apertura y cierre de instituciones y programas, aprobación de currículum, examen de ingreso, examen de egreso, nombramiento de formadores y acreditación y monitoreo (OREALC/UNESCO, 2013a).

Algunos ejemplos son el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la

Educación Superior no Universitaria (CONEACES) de Perú y el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) de Brasil, cuyos componentes principales son la evaluación de las instituciones, los cursos y el desempeño estudiantil.

La acreditación de programas de FI y la definición de estándares exige un compromiso político de los gobiernos por los intereses que pueden verse lesionados. De allí, que estos procesos ameriten gradualidad en su implementación y requieran la existencia de entidades supervisoras que garanticen una mínima calidad de instituciones y programas.

2.1.3. Estándares y orientación curricular para la formación inicial de docentes

Los sistemas educativos de la región también regulan los currículos para la FI y buscan que respondan a las normativas de este nivel de formación. La evidencia reporta distintos alcances al respecto. En México y Perú existen mallas curriculares comunes obligatorias para las carreras de educación, que se ofrecen en instituciones terciarias no universitarias. En el caso de México, las regulaciones aplican para las escuelas normales que forman a docentes que se desempeñan hasta noveno grado. En Perú, valen para los institutos superiores pedagógicos (ISP), mientras que las universidades tienen autonomía para definir sus planes de estudio.

En aras de garantizar la calidad de los programas de la formación inicial de docentes, los gobiernos de la región también han avanzado en la definición de estándares que se plasman en lineamientos (Brasil, Argentina, Colombia), o en marcos para la buena enseñanza (Chile, Ecuador, Perú). Con ellos se pretende contar con una definición clara y precisa que oriente tanto los diseños curriculares, las evaluaciones de egreso de los programas y el ingreso a la carrera docente.

Los estándares son referencias más detalladas sobre lo que se entiende por cada dimensión de las competencias deseadas, como también su verificación para su posterior evaluación por parte de los organismos gubernamentales. Además de señalar un norte más detallado para los currículos, permiten orientar políticas de más largo plazo, que llevan a determinar qué y cuánto puede acreditar un docente como competencias en su práctica profesional. En este sentido, valga destacar que Ecuador cuenta con avances significativos en la formulación de estándares de las distintas disciplinas que conforman el currículo nacional para la educación básica (Louzano y Moriconi, 2013). ES Tabla 2: Políticas de acreditación, estándares y orientación curricular de la formación inicial de docentes

Para garantizar una educación de calidad para todos sin distingos de las condiciones de origen (ODS 4), los currículos de formación inicial de docentes requieren contemplar de manera explícita el desarrollo de competencias pedagógicas para la inclusión educativa. En la región se verifica que los currículos exhiben una presencia sistemática de los temas de inclusión y diversidad, con diferencias entre países, entre una vertiente que enfatiza los problemas y desafíos en términos sociocríticos, y otra que los interpreta más en términos de interculturalidad (OREALC/UNESCO, 2018). Los currículos combinan conceptos de inclusión en términos socioeconómicos e interculturales macro, con conceptos de inclusión en términos de la niñez con necesidades educativas especiales. Es de destacar que dos de las herramientas metodológicas consideradas decisivas en términos de una pedagogía de la inclusión –elaboración de planes individuales y conocimiento pedagógico para una enseñanza efectiva en contextos de desventaja– no tienen presencia clara en los currículos y en las prácticas de formación docente de los países.

En los currículos de formación docente también se constata una evolución general hacia una expansión y enriquecimiento de la visión sobre inclusión, que va desde identificar como barreras la desventaja socioeconómica y las necesidades especiales, a factores culturales y étnicos, de género, y de circunstancias específicas de los estudiantes (aptitudes, estado de salud, situación familiar de

riesgo, entre otros).

2.2. Formación continua

Cuando se analizan las políticas docentes, la segunda dimensión está relacionada con la **formación continua.** Vale la pena señalar que no existe una única manera de nombrarla. A veces se habla de ella como formación en servicio, capacitación, actualización, reciclaje. La crítica de estas acepciones radica en el desconocimiento de los saberes de los docentes y en que lleva implícita una posición de subordinación frente a la formulación de las políticas educativas. En contraste, la noción de desarrollo profesional docente (DPD) alude a las diferentes trayectorias que realiza un docente mientras ejerce la profesión, y permite integrar tanto la formación inicial como la continua. No obstante, suscribiendo a Vezub (2019), se opta en este documento por utilizar el concepto de formación docente continua (FDC), debido a que si bien hay un tránsito hacia esa conceptualización, no todos los sistemas hablan de desarrollo profesional docente.

Mayoritariamente, las leyes nacionales de educación refieren a la formación, capacitación, perfeccionamiento o actualización de los docentes. En la región se identifican diversos tipos de instituciones que ejecutan acciones, cursos, tutorías en las escuelas u otras modalidades de la FDC: instituciones educativas públicas (institutos superiores y universidades), organismos de gobierno de diferente nivel de la administración, instituciones educativas privadas, empresas o fundaciones, y organizaciones sindicales (Vezub, 2019). Algunos países cuentan con institutos u organismos específicos dedicados a la función de FDC[3]. Es el caso de Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador y República Dominicana.

En esta dimensión, en América Latina pueden constatarse avances que van desde conceptualizaciones próximas al desarrollo profesional de los docentes hasta la formulación de programas asociados a dependencias u organismos establecidos para tal fin, pasando por el reconocimiento de variadas alternativas que muestran gran riqueza de propuestas. Así, la FDC señala la necesidad de que ésta se centre en la práctica y que permita modificar rutinas, a la vez que ofrezca formas novedosas de trabajo con los estudiantes.

Desde la perspectiva de los aprendizajes situados, han propuesto procesos de acompañamiento en áreas consideradas esenciales para el logro académico, fortaleciendo los aprendizajes con el otro (Calvo, 2013), apoyando las redes de docentes, las comunidades de práctica y los proyectos de centro. También han buscado articular la evaluación docente con propuestas formativas para cualificar su trabajo en el aula.

En síntesis, la FDC da un giro hacia aprendizajes situados y reconoce el papel de la escuela como espacio para la formación, dada la importancia de las condiciones institucionales para el ejercicio de la docencia. No obstante, su institucionalización, requisitos y modalidades presentan gran heterogeneidad en los países analizados.

Destaca en la región Ecuador, con el SíProfe articulado a un diagnóstico nacional de la formación docente, la evaluación y el ascenso en la carrera docente. Este sistema integra las ofertas acreditadas con un cuidadoso análisis de los contenidos, los agentes formativos y el impacto de la formación en las prácticas. También es de destacar la FDC que ofrece Perú, con programas orientados al perfil de egreso, ya que se busca articular la formación docente con los marcos para el desempeño y los distintos dominios que ellos contemplan: preparación para el aprendizaje de los estudiantes; preparación para la enseñanza; preparación para la gestión de la escuela articulada con la comunidad; y desarrollo de la profesionalidad e identidad docente. Por su parte, en aras de trabajar los programas

de FDC desde las instituciones educativas, el Ministerio de Educación de Colombia ejecuta desde hace varios años el programa Todos a aprender*,* enfocado en mayores logros en lenguaje y matemáticas. Lo destacable radica en que es una propuesta de aprendizaje situado (es decir, desde la escuela), a partir de problemas relevados en la práctica docente, con apoyo de mentores –docentes de las áreas formados para tal fin–, avalada por el ministerio como una política de calidad educativa.

Dentro de los programas de FDC también hay que incluir las distintas estrategias encaminadas a apoyar a los docentes que inician su trabajo profesional, también denominados docentes noveles. La evidencia indica que los primeros años de experiencia impactan considerablemente en la efectividad de los docentes (BID, 2017). Por eso, algunos países de la región han comenzado a implementar programas para cualificar a las personas que ingresan a la docencia, generalmente con el apoyo de mentores o acompañantes. Sin embargo, la efectividad de estos programas depende de la calidad del mentor, de su formación y de la duración del acompañamiento, situación que es un reto para los sistemas educativos. De allí que países como Chile y Perú focalizan estos programas de inducción en los docentes que ingresan a la carrera docente y tienen menos de dos años de experiencia. Ecuador ha avanzado en la definición de criterios para la selección y formación de mentores para programas de FDC (Vaillant, 2018). Costa Rica también cuenta con el programa Mentoría Docente, de aprendizaje entre pares, como estrategia de relación horizontal y colaborativa.

En la región también se empiezan a implementar programas de inducción para directores de los centros educativos, dada la complejidad de su función, ya que involucra tanto la gestión administrativa como la pedagógica.

En términos generales, en los distintos países de América Latina puede constatarse una paulatina sistematicidad y regulación en los procesos de FDC, expresada a través de indicadores como: lineamientos y marcos que fijan modelos, objetivos y principios; organismos encargados de la FDC, bien sean descentralizados o adscritos a los ministerios; definición de prioridades, parámetros de calidad para los programas de FDC, además de la explicitación de las capacidades y competencias asociadas a dichas formaciones; mecanismos de acreditación y evaluación de instituciones y programas de FDC; programas y planes nacionales con diversas líneas de acción y destinatarios, y centros de recursos a nivel zonal y departamental para apoyar el desarrollo profesional docente.

Con frecuencia, en muchos países de la región, también las universidades, los institutos descentralizados y las fundaciones ofrecen programas de FDC. De igual forma, hay ofertas de FDC provenientes de organismos internacionales mediante alianzas y convenios, como los que ha establecido la OEI en Colombia y en República Dominicana con entidades como las secretarías y ministerios de educación. Pese a estas regulaciones, es difícil afirmar que haya un seguimiento de las ofertas en cuanto a calidad y pertinencia, y más aún en cuanto a los efectos sobre las prácticas docentes. Esta dificultad es de vieja data y parece no resolverse, pues en muchos sistemas educativos todavía las ofertas de FDC privilegian la formación posgraduada con estudios de especializaciones, maestrías y doctorados, que en la mayoría de los casos no guardan vinculación con la trayectoria docente (Martínez et al., 2015).

La tabla 3 permite ver los avances que la región ha realizado en materia de institucionalización de las políticas de FDC. ES Tabla 3: Panorama de la formación continua de docentes en América Latina

2.3. Carrera docente

La tercera dimensión es la relativa a la **carrera docente**. Las carreras docentes en América Latina son plataformas legales bastante diferentes entre sí, con variaciones significativas en cuanto a su

orientación técnica y la manera en que entienden la docencia. Su importancia radica en la regulación del ejercicio profesional, en cuanto marcan un derrotero a seguir con el propósito de garantizar la cualificación y el buen desempeño de docente, además del reconocimiento de su labor mediante salarios e incentivos acordes con su profesionalidad.

Las carreras docentes pueden agruparse en tres grandes grupos a partir de dos características: la amplitud y longitud de la carrera (medida desde las estrategias de promoción horizontal y vertical); y la incorporación de mecanismos de evaluación con consecuencias de alto impacto, es decir, evaluación de desempeño que puede devenir en desvinculación laboral (Cuenca, 2015, p. 8).

En el primer grupo se encuentran la mayoría de las carreras de la región. Están basadas en la antigüedad y la acumulación de certificaciones. El Estado garantiza la estabilidad en el servicio, salvo graves faltas contra la moral. A estas carreras se las conoce como de credencialistas o de **primera generación.** Son las que encontramos en Argentina, Bolivia, Guatemala, Honduras, Cuba, México, Panamá, Uruguay, República Dominicana, El Salvador y Venezuela.

El segundo grupo lo conforman aquellas carreras en transición, que además de las condiciones anteriores agregan la evaluación del desempeño. Los casos de Colombia, Chile y Perú se encuentran en transición, debido a procesos de reformas incompletos.

El tercer grupo comprende las carreras más recientes, en las cuales se privilegia la evaluación del desempeño, asociado a enfoques meritocráticos que privilegian la promoción horizontal. Se las denomina de **segunda generación.** Corresponden a lo que en la terminología de la OCDE se reconoce como empleo público basado en méritos (Cuenca, 2015). Estas carreras, claramente meritocráticas, incorporan procesos de evaluación del desempeño, orientación hacia resultados y sistemas de promoción e incentivos. Las carreras docentes de Ecuador y México son ilustrativas de este enfoque.

Así, la tendencia en materia de políticas docentes es hacia el reconocimiento de la docencia como profesión y a garantizar, a partir de la carrera docente, una trayectoria que asegure la meritocracia y el reconocimiento del buen desempeño.

2.3.1. Legislación que regula la carrera docente en América Latina

Los corpus legislativos que regulan la carrera docente en América Latina cubren un amplio espectro temporal, que va desde normas expedidas en los años cincuenta (como la de Argentina) hasta algunas más recientes (como la de México). También son muy diversas en su carácter (leyes generales, decretos orgánicos, normativas asociadas a la constitución del país) y en la manera en que entienden la docencia, siendo las más avanzadas las encaminadas al logro del desarrollo profesional docente.

En este orden de ideas, vale la pena destacar el Sistema de Desarrollo Profesional Docente de Chile (2016), por sus avances en la conceptualización del trabajo docente en el marco del desarrollo profesional y porque rige para todos los docentes, sean del sector público o privado; el Estatuto de Profesionalización Docente de Colombia (2002), cuyo objetivo principal es garantizar la idoneidad profesional de quienes ejercen la docencia, partiendo del reconocimiento de su formación, experiencia, desempeño y competencias a todo lo largo del ejercicio profesional; la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011) de Ecuador, que establece los derechos, obligaciones y regulaciones básicas para la estructura, los niveles, la gestión, el financiamiento y la participación de los actores del sistema educativo, entre ellos los docentes; la Ley General del Servicio Profesional Docente de México (2013), que establece los criterios, términos y condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente; y, finalmente, en Perú, la Carrera Pública Magisterial

(2007) –que fue el primer intento en ese país por establecer una carrera docente basada en el mérito pero que solo obligaba a los vinculados a partir de esa fecha– y la posterior Ley de Reforma Magisterial (2015), orientada a establecer las condiciones necesarias para una adecuada selección, progresión y desarrollo profesional del docente.

Si bien los cambios en las leyes constituyen un paso importante para la carrera docente, lo que puede generar más cambios en aras de su cualificación es la manera en que dichas normativas se materializan en la **selección, ingreso, evaluación, promoción de docentes en la región**.

Un panorama detallado del marco legal de la carrera docente en América Latina se encuentra en la tabla 4. ES Tabla 4: Leyes que regulan la carrera docente en América Latina

2.3.2. Ingreso a la carrera docente

Los sistemas educativos necesitan identificar a los mejores egresados de las instituciones de formación docente para vincularlos al sistema de carrera docente. La tendencia en la región es convocar según las vacantes.

Primero, los interesados deben participar en los concursos de ingreso. Luego, los ganadores en los concursos son asignados a las escuelas públicas. En tercer término, los docentes noveles participan en programas de inducción que buscan facilitar su inserción en la profesión y en la escuela. Por último, algunos países han establecido períodos de prueba, en los cuales se observa la capacidad didáctica de los docentes en el aula, y al final del período se determina si son efectivos y si deben obtener un puesto permanente. Tradicionalmente, los concursos de ingreso a la carrera pública docente se han enfocado en analizar los antecedentes académicos y los años de experiencia de los candidatos. Sin embargo, más recientemente se ha comenzado a tener en cuenta en los procesos de selección docente el conocimiento de la disciplina y el pedagógico, las habilidades comunicativas y la capacidad didáctica. Al ser un proceso de etapas eliminatorias, solo los postulantes que pasan las pruebas de conocimientos acceden a la etapa donde demuestran su desempeño (Cuenca, 2015). Colombia incluye entrevistas; Ecuador, clases demostrativas; Perú, ambos instrumentos. En Chile y Brasil, las etapas y los instrumentos del concurso de ingreso son determinados por cada municipio.

Algunos países de la región establecen un período de prueba antes de que el docente seleccionado en el concurso de oposición ingrese definitivamente a la carrera docente. Esta decisión se basa en la evidencia de que los primeros años de docencia son aquellos en que se logran mayores aprendizajes (OCDE, 2014). Esto implica que la efectividad de los docentes se conoce mejor cuando ellos empiezan a trabajar en las escuelas y que es posible identificar mayores diferencias en la efectividad de los profesionales después de observarlos un año que en el momento de la contratación. De allí que algunos sistemas educativos empiezan a integrar el período de prueba como un requisito para ingresar a la carrera docente. Se trata de un mecanismo mediante el cual es posible desvincular a aquellos docentes que se muestren inefectivos. En la región, Brasil, Colombia, Ecuador y México cuentan con períodos de prueba. Su duración varía: mientras en Colombia puede ir de cuatro meses a un año, en México y Ecuador son dos años, y en Brasil tres. En general, al final del período de prueba se evalúa el cumplimiento de los requerimientos, los conocimientos y las habilidades para desempeñarse en el cargo.

A partir del análisis de los casos de Ecuador, Perú, Chile, Colombia y México (BID, 2017), es posible identificar una ruta para el ingreso a la carrera docente que es prometedora como materialización de las legislaciones más avanzadas en políticas docentes.

2.3.3. Salarios

En América Latina se ha dado un paso muy importante al garantizar que existan las asignaciones presupuestales para el pago de los salarios docentes. En la mayoría de los países, los docentes son funcionarios públicos y sus salarios están garantizados por el presupuesto nacional para las vigencias fiscales correspondientes. En el caso de Brasil, con organización federal y amplias diferencias económicas entre los estados, la ley 11.738 de 2008 garantiza una asignación básica sin distingos para todos los docentes del país. En general, dentro de las asignaciones salariales los docentes cuentan con bonificaciones primas de servicio, bonificaciones por funciones directivas, trabajo en zonas rurales o vulnerables.

En los países que han implementado la carrera docente, los salarios están asociados al escalafón docente, que contempla generalmente niveles y grados en los cuales se parte de una suma fija asociada al escalafón y otra variable determinada por la categoría. La evidencia sugiere que salarios más altos podrían atraer mejores candidatos para ejercer la docencia y contribuir a recobrar el prestigio de la profesión. Aumentar los salarios cobra mayor relevancia en países en los que existe mucha diferencia entre los salarios de los docentes y los de los otros profesionales.

Estructuras salariales más flexibles y que reconozcan el desempeño podrían atraer y retener a jóvenes prestigiosos interesados en la docencia. Así, resulta conveniente que la efectividad del docente entre como un factor salarial, y no solo la formación y la antigüedad. Varios países en la región comienzan a avanzar en ese sentido. Ecuador y El Salvador contemplan en las remuneraciones docentes factores asociados al buen desempeño, en tanto que México plantea ya la posibilidad de salarios asociados a promociones horizontales.

Carreras docentes meritocráticas, como empiezan a formularse en algunos países de la región, requieren la explicitación clara de competencias y dominios, tal como lo han formulado Chile (con el Marco para la Buena Enseñanza) y Perú (con el Marco del Buen Desempeño Docente).

2.3.4. Incentivos

Muchos gobiernos de América Latina otorgan incentivos económicos y no económicos para atraer a los docentes a donde más se los necesita. Por ejemplo, se otorgan bonificaciones a quienes trabajan en escuelas rurales, bilingües o de bajo nivel socioeconómico. Sin embargo, todavía no se sabe si efectivamente con estos incentivos se logra atraer a los mejores docentes a estas escuelas. Perú otorga por estos conceptos hasta un 37% del salario a un docente que inicia su carrera, en tanto que en Chile se premia a los docentes exitosos en su desempeño que trabajan en escuelas vulnerables. En Argentina, las provincias abonan componentes adicionales por ejercer la actividad de docencia en zonas geográficas desfavorecidas (áreas rurales dispersas o zonas aisladas). También cuentan con la figura de «presentismo», en compensación de la asistencia y cumplimiento de horarios.

En Perú, como complemento del nuevo proceso de selección, y en el marco de la política de revalorización docente que impulsa el Minedu, desde 2015 se otorga el Bono de Atracción a la Carrera Pública Magisterial. Este bono es un incentivo económico para docentes que ocupan el tercio superior en los concursos de ingreso a la carrera docente, y se entrega anualmente en partes iguales durante los primeros tres años de servicio.

Los incentivos no monetarios están asociados a oportunidades que contribuyen al desarrollo profesional de docentes. En Perú, los docentes de zonas rurales pueden ascender más rápido en el escalafón que los de zonas urbanas. En Chile, los docentes de las escuelas vulnerables reciben apoyos para estudios de posgrado y adquisición de material pedagógico. En Colombia, los docentes reciben apoyo de las secretarías regionales y municipales para procesos de formación posgraduada. Las normativas de Nicaragua, Paraguay y Venezuela destacan el desempeño, la investigación y la

eficiencia en el servicio como criterios para acceder a incentivos. Sin embargo, en términos generales, la región dista de contar con incentivos para que la carrera docente sea una oportunidad para premiar a los buenos docentes en modalidades horizontales que garanticen que los mejores no tengan que abandonar el aula para tener otras oportunidades de reconocimiento.

3. Panorama en datos

Los docentes son un factor primordial para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Específicamente, el ODS 4 de la Agenda 2030 insta a los Estados a «garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos». Entre sus metas, establece «aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo». En la región latinoamericana, se contabilizan aproximadamente 6 millones de docentes para la educación primaria y secundaria (UIS-UNESCO, s.f.). La mayor cantidad de docentes se concentra en el nivel secundario (3.3 millones), en tanto que en el nivel primario la cifra bordea los 2.7 millones.

En 2020, países como Colombia, Costa Rica, República Dominicana y El Salvador contaban con más del 90% de los docentes con requisitos nacionales de certificación para enseñar en el nivel al que habían sido asignados, situación que muestra un gran esfuerzo en cuanto a su formación y al compromiso con el cumplimiento de los ODS (UIS-UNESCO). Les seguían Ecuador y México. ES Gráfico 1: Proporción de docentes con las cualificaciones mínimas exigidas, por nivel educativo

Los datos de UIS también muestran que en Costa Rica, Cuba y Uruguay existe una proporción menor de docentes preparados según el número de estudiantes que atienden por nivel educativo. ES Gráfico 2: Proporción de docentes formados por estudiantes, por nivel educativo

La situación de los docentes en la región es diversa aunque, en términos generales, se caracteriza por un marcado sesgo de género de la profesión ,que se traduce en la feminización de los cargos docentes. Esta feminización es mayor en el nivel inicial (en el cual supera el 90%) y primaria. Guatemala es el país con menor porcentaje de mujeres docentes en todos los niveles de enseñanza. ES Gráfico 3: Porcentaje de docentes mujeres por nivel de enseñanza

Con respecto a los salarios de los docentes, los datos actuales de UIS permiten afirmar que son ligeramente superiores a los de los profesionales con formación similar, salvo para Argentina, Chile y Costa Rica. Sobresalen en ese panorama de datos los casos de la República Dominicana (que duplican ampliamente esa proporción con más de 2.5 en promedio para todos los niveles educativos), Honduras y Ecuador. En la República Dominicana, en los últimos años se ha llevado a cabo un ambicioso programa de revalorización de la docencia como profesión con promulgación de estándares para su desempeño y con programas de formación en competencias para el siglo XXI, que comienzan a incidir en los resultados de los aprendizajes. Se trata de acciones de política docente amparadas en un nuevo Pacto Educativo (2020). En el caso de Ecuador, el aumento de los salarios docentes formó parte de las políticas educativas asociadas a la expedición de la Ley de Educación Intercultural Bilingüe y, específicamente, a los procesos de reforma de la formación docente de comienzos de los años 2000.

Los datos de los salarios docentes en la región también presentan variación según el nivel educativo en el que se ejerza la docencia, siendo el nivel inicial el de menor relación de salario medio. Como factor de inequidad, vale la pena anotar que tanto en el nivel preescolar como en el primario hay una amplia representación de docentes mujeres. ES Grafico 4

Por último, si se considera la remuneración total del personal como porcentaje del gasto total en las instituciones públicas, se encuentran importantes variaciones entre países. En Perú y Costa Rica, supera levemente el 50%, mientras que en El Salvador alcanza el 92% del gasto. ES Gráfico 5: Remuneración total del personal como porcentaje del gasto total en instituciones públicas

En síntesis, los datos muestran una gran variabilidad en los resultados de las políticas docentes en la región.

La proporción de docentes con las cualificaciones mínimas exigidas por nivel educativo no solo presenta variaciones de más de 30 puntos entre países, sino que se visualizan diferencias entre los niveles dentro de cada país.

Semejante es la situación del indicador que da cuenta de la proporción de docentes formados por estudiantes por nivel educativo, cuyos guarismos dan cuenta de un panorama variable, que va desde los 9 puntos en Cuba a los 30 en Perú y El Salvador.

La feminización de la docencia es una constante en todos los países, fundamentalmente en el nivel inicial.

El indicador que refleja el salario medio de los profesores en relación con otras profesiones que requieren un nivel de cualificación comparable presenta diferencias de hasta dos puntos entre países, encontrándose República Dominicana en la mejor posición.

La remuneración total del personal como porcentaje del gasto total en instituciones públicas se comporta de manera similar, con valores que oscilan entre el 53% en Perú al 92% en El Salvador.

4. Avances y desafíos

La región ha avanzado en políticas para cualificar la formación docente inicial con medidas que incluyen: la acreditación de los programas y la definición de estándares para el buen desempeño docente; una formación en servicio cada vez más institucionalizada y basada en problemas que detecta el docente en su práctica en los centros educativos; una carrera docente orientada a la meritocracia y sustentada en evaluaciones de desempeño. Todas estas medidas son acompañadas de marcos legales que las sustentan.

No obstante, aún persisten viejos problemas relacionados con la formación docente inicial, que no se resolvieron elevándola a nivel terciario a partir de las reformas educativas puestas en marcha en los años noventa.

Al respecto, en este apartado se presentan algunos campos temáticos que todavía requieren estudios o decisiones de política para avanzar en la cuestión docente. Se propone clasificarlos en nuevos y viejos retos.

Se desarrolla, a continuación, una serie de retos para las políticas docentes clasificados como viejos.

1) Garantizar una formación inicial docente de calidad

Aunque la acreditación de los programas de formación inicial es una política presente en la región, todavía no proporciona los resultados para contar con programas que garanticen la calidad de la formación docente inicial. Algunos países reportan situaciones que ilustran la poca o escasa verificación de los criterios definidos en los parámetros para los avales de las licenciaturas en

educación.

2) Alinear la formación inicial con los estándares de desempeño docente y la educación inclusiva

Muchos países de la región han formulado estándares para la formación docente inicial y definido marcos para el buen desempeño docente. Si bien esta es una política que contribuye a la calidad de su formación, puede presentar algunas particularidades que requerirían ajustes, como es el caso de la educación intercultural. Algunos estándares suelen dejar afuera a docentes indígenas, dado que su formación básica es deficiente para los criterios establecidos –fundamentalmente, porque los países han optado por el dominio de la lengua indígena por encima de la formación profesional– traduciéndose en un déficit de docentes indígenas para las escuelas (Schmelkels y Ballesteros, 2020).

3) Enriquecer las experiencias culturales de quienes ingresan a la docencia

Los países de la región necesitan diseñar estrategias que incrementen el capital social y cultural de los futuros docentes (Reyes, 2004). En tal sentido, es necesario fortalecer la movilización de recursos materiales y simbólicos para promover estrategias que apoyen a quienes ingresan a la profesión. El trabajo colaborativo, la formación de tutores y acompañantes, y la reflexión sobre la práctica docente pueden ayudar en este propósito.

4) Integrar la carrera docente al Desarrollo Profesional Docente (DPD)

Aunque algunos países de la región han avanzado en la articulación entre la carrera docente y el desarrollo profesional, todavía falta mucho camino por recorrer. Por lo demás, la carrera docente podría contemplar un escalafón que involucrara actividades asociadas con el desempeño de los docentes destacados como tutores, asesores y maestros de maestros.

De igual forma, la política de incentivos todavía requiere ampliarse a opciones diferentes a las monetarias e incluir expediciones, pasantías, años sabáticos, apoyo para la sistematización de prácticas de aula innovadoras, así como a la realización de investigaciones pedagógicas.

5) Dar seguimiento a programas innovadores en la formación inicial de docentes

En la región existen propuestas de formación docente que buscan desarrollar competencias para innovar en el manejo del aula. En la Universidad Católica de Chile, por ejemplo, se implementan las denominadas *prácticas generativas.* Valdría la pena hacer seguimiento de sus resultados con el objeto de derivar políticas para el logro de aprendizajes en la perspectiva de los objetivos de desarrollo sostenible (Vaillant, 2018).

6) Mejorar la gestión pedagógica

Las políticas docentes aún no han resuelto cómo formar para aprender a lo largo de la vida. Todavía el manejo del aula se circunscribe a prácticas administrativas o disciplinares, olvidando la importancia de la formación del pensamiento crítico y la creatividad, entre otras competencias requeridas en los contextos actuales.

7) La formación de los formadores de docentes

La formación de los formadores de docentes sigue sin tener los requisitos para generar los cambios que requieren los nuevos docentes. Pese a tener con frecuencia grandes credenciales académicas,

sus prácticas pedagógicas no son las más innovadoras, situación que afecta el desempeño de los futuros docentes, que reproducen las maneras de enseñar con las que fueron formados. Asimismo, suele suceder que los formadores ejercieron docencia en escuela durante pocos años, y pocos investigan temas relativos a la enseñanza y la didáctica (Vaillant, 2017). Esto deriva en un escaso acercamiento a los contextos sociales particulares que se viven día a día en las aulas y, por lo tanto, la mayor dificultad de transmitir aprendizajes situados a los docentes en formación.

Se suman, a continuación, nuevos retos a las políticas docentes.

8) Formar para el desarrollo de competencias y habilidades siglo XXI

Si bien en la teoría educativa ya aparecen estos requerimientos para la formación de docentes, se hace necesario propiciar planes y programas que promuevan en las prácticas docentes la formación del pensamiento crítico, el uso de diferentes formatos comunicativos en el aula con ayuda de la tecnología, el desarrollo de competencias blandas, además de la formación para el manejo del conflicto y, en general, la complejidad de la convivencia.

9) Formar para el desarrollo de pedagogías inclusivas

En la formación docente se requiere incorporar en forma sistemática estrategias pedagógicas inclusivas, con el fin de que los futuros docentes tengan las condiciones para enfrentar los desafíos que demanda una enseñanza en la perspectiva de la agenda mundial para la educación 2030.

De allí que sea necesario que las instituciones formadoras de docentes incorporen las pedagogías para la inclusión en forma sistemática en sus currículos, a través de contenidos específicos y no solo de manera transversal, articulándolos con los cursos pedagógicos y disciplinarios, y proporcionando herramientas específicas para la docencia en el aula en estos ámbitos.

Asimismo, las instituciones formadoras debieran enfatizar las prácticas como el espacio formativo privilegiado para la formación en pedagogías para la inclusión; en particular, aquellas que familiaricen al futuro docente con el trabajo pedagógico en contextos vulnerables.

Atención especial requiere la formación para la atención de poblaciones que, como en el caso de las indígenas, han sido tradicionalmente marginadas del sistema educativo o atendidas con modelos que no son pertinentes para su organización social y cultural.

10) Articular la formación posgraduada con la transformación de las prácticas pedagógicas

Muchos de los planes de formación docente en servicio están enfocados en que los docentes realicen estudios de especialización, maestría y doctorado. Incluso, para las universidades, los centros de investigación y no pocas instituciones, los docentes son los beneficiarios naturales de sus programas, sin preguntarse por la pertinencia de los mismos para la transformación de las prácticas pedagógicas. Sería conveniente revisar estas estrategias de promoción en la carrera docente y, en la certificación de estas propuestas de formación, analizar el impacto para la posible cualificación de la enseñanza y el aprendizaje.

En aras de cumplir los objetivos de desarrollo sostenible, hay campos que merecen entrar a formar parte de los contenidos de los programas de formación docente, tales como la educación inclusiva, la educación en contextos rurales y para atender la vulnerabilidad de las poblaciones, trátese de condiciones de origen o bien asociadas a desastres naturales o a pandemias.

11) Recuperar los saberes pedagógicos asociados al manejo de la pandemia de COVID-19

La pandemia, que llevó a un cierre prolongado de las escuelas, plantea nuevos retos a los docentes desde la gestión pedagógica –nivelación de los aprendizajes y aceleración de los mismos– hasta ajustes curriculares –aquello que se desea enseñar frente a aquello que es posible– pasando por la recogida y reconocimiento de experiencias de innovación, fruto de las limitaciones de la presencialidad. Los docentes de la región han sido recursivos en las maneras de atender a sus estudiantes en la pandemia, situación que amerita escuchar sus experiencias y, en un futuro próximo, diseñar políticas desde abajo; es decir, desde esos aprendizajes. Lo anterior va a requerir la sistematización de esas prácticas innovadoras y el análisis de sus resultados.

En síntesis, como se ha visto a lo largo de este documento, las políticas docentes involucran no solo programas de formación inicial y en servicio sino también estrategias que van más allá de las discusiones académicas sobre los contenidos de los mismos. Exigen sinergias entre las instituciones y las diferentes instancias del orden nacional, regional y local para poder articular las múltiples acciones que diseñan los sistemas educativos para garantizar la calidad de la docencia y, por ende, una educación para todos sin distingo de las condiciones de origen.

Sin lugar a dudas hay avances en la región. No obstante, es necesario tener presente que las políticas docentes son dinámicas, condición que requiere una reflexión continua sobre los contextos, y la manera en que las mismas políticas contribuyen o no a los grandes propósitos de los sistemas educativos y su visión de país. De allí la importancia de estos balances.

5. Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2017). *Profesión Profesor en América Latina. ¿Por qué se perdió el prestigio y cómo recuperarlo?*

Calvo, G. (2013). El desarrollo profesional docente: el aprendizaje profesional colaborativo. En UNESCO, *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y El Caribe: el debate actual* (pp. 112 -152).

Cifuentes, C. (2013). *Estatuto de profesionalización docente en Colombia. Análisis de los dos estatutos vigentes.* Universidad Nacional.

Cuenca, R. (2015). Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el Desarrollo Profesional. OREALC/UNESCO Santiago.

Louzano, P. y Moriconi, G. (2013). Visión de la docencia y caracterización de los sistemas de formación docente. En UNESCO, *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y El Caribe: el debate actual* (pp. 10-54).

Martínez, M.C. et al. (2015). *Pensar la formación de maestros hoy. Una propuesta desde la experiencia pedagógica.* Instituto para la investigación y la formación docente [IDEP].

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2014). Guía del profesorado TALIS 2013: Estudio internacional sobre enseñanza y aprendizaje. https://doi.org/10.1787/9789264221932-es

Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe [OREALC/UNESCO Santiago]. (2018). *Formación inicial docente en competencias para el siglo XXI y pedagogías para la inclusión en América Latina. Análisis comparativo de siete casos nacionales*.

OREALC/UNESCO Santiago. (2013a). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe.*

OREALC/UNESCO Santiago. (2013b). *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y El Caribe: el debate actual*.

República Dominicana. (2020). Pacto Nacional para la Reforma Educativa en la República Dominicana. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_republica_dominicana_0349.pdf

Reyes, R. M. (2004). Los espacios enriquecidos del Programa de Educación Infantil de la Universidad Pedagógica Nacional. Un intento por renovar el proceso formativo de los maestros de niños. *Revista Colombiana de Educación, 47.*

Schmelkes, S. y Ballesteros, A. D. (2020). *Formación de docentes indígenas en algunos países de América Latina.* IIPE UNESCO.

Schulman, L. S. (2005). Conocimiento y enseñanza: fundamento de la nueva reforma. *Revista de currículum y formación de profesorado, 9*(2).

Instituto de Estadística (UIS) de la UNESCO (s.f.). Base de datos. http://data.uis.unesco.org/

Vaillant, D. (2013). Las políticas de formación docente en América Latina. Avances y desafíos pendientes. En M. Poggi (Ed.), *Políticas docentes. Formación, trabajo y desarrollo profesional* (pp. 45-57). IIPE UNESCO.

Vaillant, D. (2017). Formación inicial de profesores en América Latina, contexto de actuación, dilemas y desafíos. En J. Garrido Miranda, V. Vega Córdova, A. Bustos Ibarra (Coords.), *De los fundamentos a las prácticas: algunos desafíos en la formación inicial docente.* Ediciones Universitarias de Valparaíso.

Vaillant, D. (2018). *Resultados de la primera convocatoria sobre innovaciones prometedoras en la formación inicial docente. Programa regional para el desarrollo de la profesión docente en América Latina y El Caribe*. PREDALAC- CAF-Banco Mundial- OEA- OEI.

Vezub, L. (2019). *Las políticas de formación docente continua en América Latina. Mapeo exploratorio en trece países.* IIPE UNESCO.

6. Notas al pie

[1] La información corresponde solamente al nivel nacional de los gobiernos. En este documento no se analizan las acciones de formación y los programas territoriales desarrollados por gobiernos subnacionales.

[2] En Chile quienes ingresen a la FI deberán estar situados en el 30% de superior de los resultados de las pruebas de ingreso a la educación superior. En México se regula el ingreso a la formación en las escuelas normales, exigiendo una puntuación mínima de 900 en el examen nacional de ingreso (EXAN-I), cuyo puntaje estandarizado fluctúa entre 700 y 1300, o una prueba de conocimientos similar aplicada por las mismas normales. Sin embargo, solo 11 de los 32 estados acogen esta normativa.

[3] Para más información, véase Las políticas de formación docente continua en América Latina. Mapeo exploratorio en 13 países, de Lea Vezub.

unesco

SITEAL DOCENTES