

Profesión: PROFESOR

en América Latina

¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?



Gregory Elacqua, Diana Hincapié,
Emiliana Vegas y Mariana Alfonso
con Verónica Montalva y Diana Paredes



Profesión: PROFESOR

en América Latina

¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?



Profesión: PROFESOR EN AMÉRICA LATINA

¿Por qué se perdió el prestigio
docente y cómo recuperarlo?

Profesión: Profesor en América Latina.

¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?

Gregory Elacqua, Diana Hincapié, Emiliana Vegas y Mariana Alfonso
con Verónica Montalva y Diana Paredes

p. cm. — (Monografía del BID ; 561)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Teachers-Training of-Latin America. 2. Teacher´s unions-Latin America.
I. Elacqua, Gregory M., 1972-. II. Hincapié, Diana. III. Vegas, Emiliana. IV.
Alfonso, Mariana. V. Montalva, Verónica. VI. Paredes, Diana. VII. Banco
Interamericano de Desarrollo. División de Educación. VIII. Serie.

IDB-MG-561

Copyright © 2017

Banco Interamericano de Desarrollo.

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial- SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contenido

Sobre los autores	4
Colaboradoras	6
Carrera docente en América Latina: ¿Dónde estamos y por qué?	8
Diagnóstico: La profesión docente no atrae a los mejores candidatos	14
La rápida expansión de la cobertura escolar y los cambios en la profesión docente	15
Los cambios en el mercado laboral femenino	21
Las reformas: ¿Qué se ha hecho para atraer a mejores docentes?	28
Políticas para volver más atractiva la profesión docente	31
Políticas para mejorar la formación inicial de los futuros docentes	34
Políticas para seleccionar a los mejores candidatos y apoyar a los docentes nuevos	39
Los desafíos: ¿Qué se puede hacer mirando al futuro?	44
Conclusiones	46
Notas	48

Sobre los autores

Gregory Elacqua es el Economista Principal de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Washington, D.C. Tiene amplia experiencia en investigación en temas de educación en América Latina y también ha participado en reformas de política educativa. Anteriormente ha sido Director del Instituto de Políticas Públicas de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad Diego Portales en Chile. Su investigación se centra en temas de economía de la educación, sistemas de financiamiento educativo, rendición de cuentas de las escuelas, políticas docentes, mecanismos de elección de escuelas, y economía política del sistema educativo. Ha escrito libros, artículos en revistas académicas, monografías, y reportes sobre estos temas. Asimismo, ha participado activamente en la política educativa en Chile. Ha sido asesor de tres ministros de educación y de un senador en la Comisión de Educación en el Senado. Tiene un doctorado en Políticas Públicas de la Universidad de Princeton.

Diana Hincapié es Economista de la División de Educación del BID. Dirige proyectos de investigación sobre la calidad de la educación, el desarrollo de habilidades, la política docente, el desarrollo infantil temprano y la jornada escolar extendida. Es co-editora del estudio insignia del BID de 2017: “Aprender mejor: Políticas públicas para el desarrollo de habilidades”. También trabaja en el diseño e implementación de evaluaciones de impacto de programas y políticas educativas en América Latina y el Caribe. Previamente ha trabajado en el Departamento de Investigación del BID, la Unidad de Pobreza y Género del Banco Mundial, y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de Los Andes en Colombia. Tiene un doctorado en Políticas Públicas y Administración Pública de la Universidad George Washington.

Emiliana Vegas es la jefa de la División de Educación del BID en Washington, D.C., donde dirige a un equipo que trabaja en operaciones de préstamo del Banco y en investigaciones para apoyar a los sistemas educativos en América Latina y El Caribe. Entre 2001 y 2012, trabajó en el Banco Mundial, donde dirigió operaciones de préstamo e investigaciones aplicadas en política educativa a nivel regional y mundial. Es autora de varios artículos en revistas académicas, libros, y reportes institucionales. Su investigación incluye temas como el desarrollo de la primera infancia, políticas docentes y los sistemas de financiamiento educativo. Tiene un doctorado en Educación de la Universidad de Harvard.

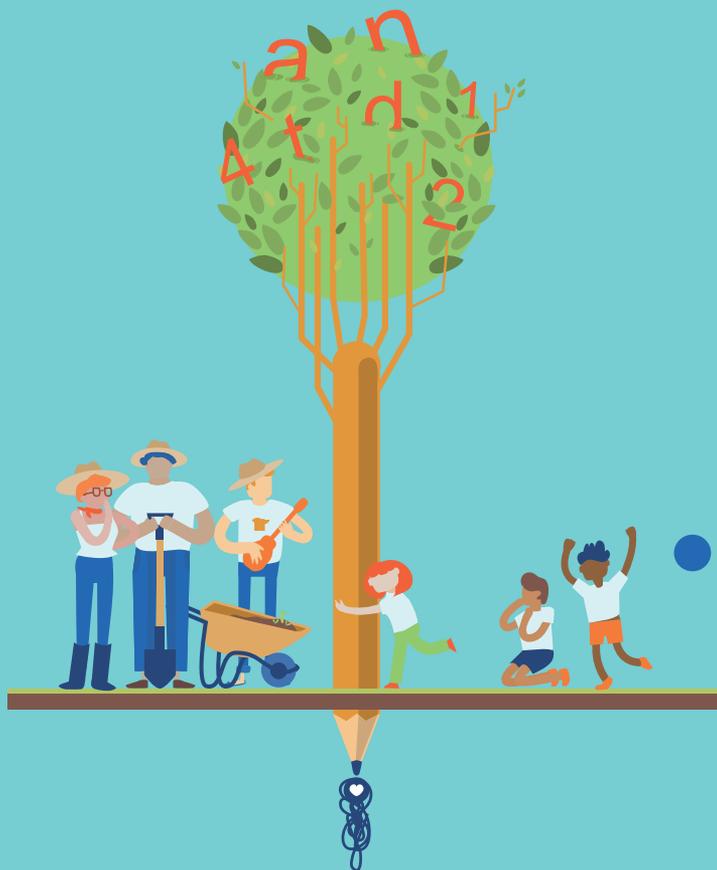
Mariana Alfonso es asesora en la Oficina del Vicepresidente de Sectores y Conocimiento del BID. Entre 2008 y junio de 2017, trabajó como especialista de educación del BID, donde investigó sobre temas de calidad docente, y lideró y colaboró en el diseño y ejecución de préstamos y operaciones de asistencia técnica del sector educación en varios países de América Latina. Antes de unirse al BID en el 2006, trabajó como investigadora postdoctoral en la Universidad de Brown y como investigadora en el Community College Research Center en la Universidad de Columbia. Ha publicado artículos sobre calidad docente, educación superior, educación comparativa, y política educativa en revistas académicas y libros. Tiene un doctorado en Economía de la Educación de la Universidad de Columbia.

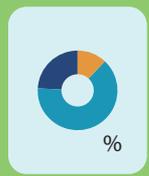
Colaboradoras

Verónica Montalva es consultora de la División de Educación del BID. Participa en el diseño de evaluaciones de impacto de programas educativos en América Latina y en investigaciones en temas de política docente y financiamiento educativo. Además, tiene experiencia liderando proyectos de investigación en temas de desarrollo social, y en el diseño e implementación de encuestas y recolección de datos. Anteriormente ha trabajado en el centro de investigación Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) en Perú y en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Duke.

Diana Paredes es consultora de la División de Educación del BID, donde participa en investigaciones sobre las políticas docentes y los sistemas de financiamiento educativo en América Latina y el Caribe. Tiene experiencia en el diseño del presupuesto público del sector educación, la implementación de políticas docentes, y en proyectos de infraestructura escolar. Ha trabajado en el Ministerio de Educación del Perú, el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, y la Práctica Global de Educación del Banco Mundial. Tiene una maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Princeton.

Profesión: PROFESOR EN AMÉRICA LATINA





Carrera docente en América Latina

¿Dónde estamos
y por qué?

Hay noticias para celebrar. Los países de América Latina presentan desde hace décadas un alto acceso a la educación primaria, llegando a un promedio cercano a 96% de la población en esa edad escolar, mientras que la cobertura en la educación secundaria es en promedio 76%¹.

Si se considera que los avances en cobertura de los quintiles socioeconómicos más desfavorecidos fueron mucho más altos que los ocurridos en los quintiles más ricos, se podría concluir que estos avances en cobertura tienden a promover una mayor equidad².

La inclusión de niños y jóvenes pertenecientes a sectores históricamente excluidos de la educación formal ha agregado un desafío adicional a los sistemas educativos de la región. En muchos casos estos han logrado aumentar la cobertura, pero no siempre cuidando los estándares de calidad de la formación impartida. Esto se ve reflejado en el desempeño de los estudiantes que participaron en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), cuyas pruebas evalúan habilidades y conocimientos de los estudiantes de 15 años de edad en lectura, matemática y ciencia.

Si bien los alumnos de la región han mejorado su desempeño a lo largo de los años, en las pruebas PISA de 2015 se ubicaron en el tercio inferior en el ranking entre todos los países y economías participantes, con un desempeño peor al que les correspondería dado su PIB per cápita. Además, el porcentaje promedio de estudiantes latinoamericanos con “bajo desempeño” (es decir, aquellos que no logran un nivel de competencias básicas, según PISA) más que duplica el porcentaje promedio de los países de la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Gráfico 1)³.

Las explicaciones para este débil desempeño son variadas y muchas de ellas conocidas. Los recursos son insuficientes o inadecuados. Por ejemplo, una alta proporción de alumnos por profesor, una deficiente infraestructura de servicios básicos, equipamiento y laboratorios, y hasta cosas tan sorprendentes como la falta de una mesa o tiza/marcadores para el profesor⁴. Si bien se trata de factores que no se pueden ignorar, actualmente existe un sólido consenso entre los especialistas: Los docentes son el factor escolar más relevante para el aprendizaje de los estudiantes.

Los docentes son el factor escolar más relevante para el aprendizaje de los estudiantes.

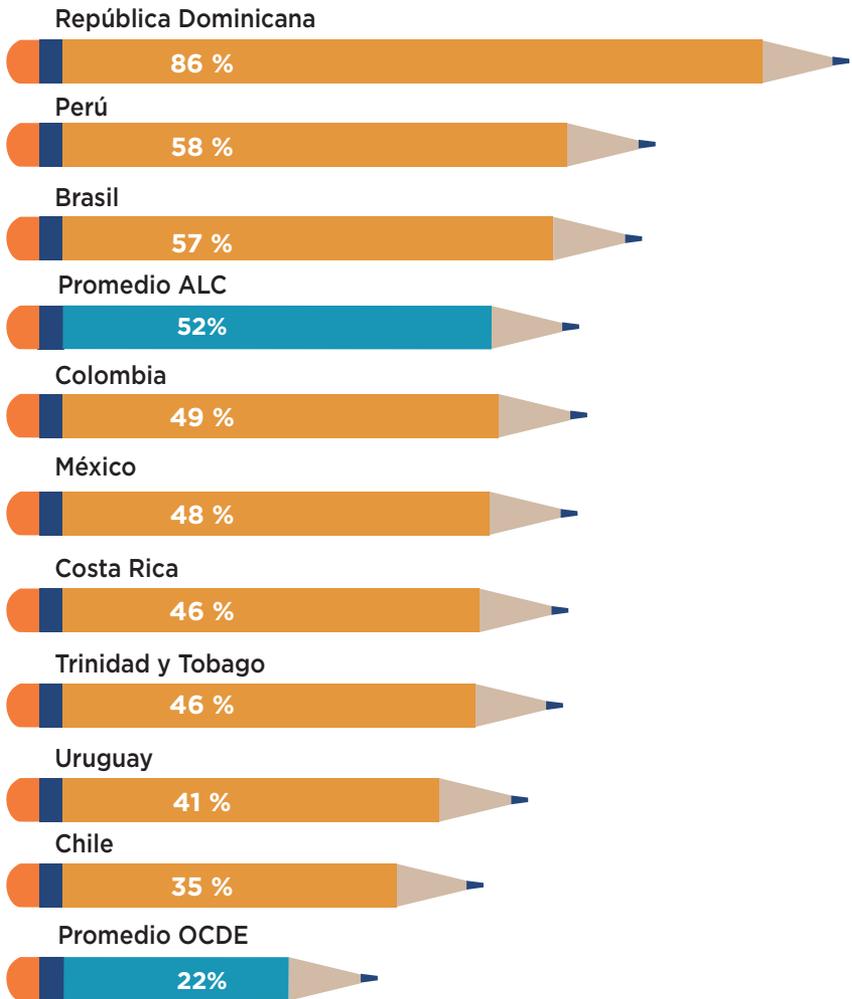
Los docentes efectivos son aquellos que logran promover el aprendizaje entre sus estudiantes. Desafortunadamente, los estudios documentan la baja efectividad de los maestros en América Latina y el Caribe⁵, por lo que elevar la efectividad docente es un factor crucial si queremos mejorar la calidad de la educación en la región.

El libro **“Profesión: Profesor en América Latina. ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?”** pone su mirada en los nuevos y futuros docentes. Para ello, examina en profundidad los datos y estudios disponibles sobre las políticas públicas que varios países de la región están poniendo en práctica para atraer, prepa-

* A lo largo del texto utilizamos las palabras “docente”, “maestro” y “profesor” de manera indistinta.

Gráfico 1 - Muchos estudiantes de la región tienen bajo desempeño académico

Porcentaje de estudiantes con bajo nivel de desempeño en la prueba PISA de Ciencia, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de PISA 2015.

Notas: Se considera que un estudiante tiene un bajo desempeño si su puntaje está por debajo de lo que PISA considera el nivel básico. En este nivel los estudiantes son capaces de recurrir a sus conocimientos para identificar explicaciones e interpretaciones apropiadas (PISA 2015, Volumen I).

Las siglas ALC representan América Latina y el Caribe y OCDE son las siglas de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

rar, y seleccionar a docentes efectivos. También analiza la evolución histórica de la profesión docente latinoamericana, así como los cambios en el mercado laboral que han incidido en la efectividad de los docentes. La conclusión es simple: solo atrayendo y preparando a mejores candidatos a la docencia se logrará realmente transformar en el largo plazo la profesión y aumentar la efectividad de los docentes de nuestra región.

En el libro se analiza en detalle los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú. Como en el resto de los países de Latinoamérica y el Caribe, ninguno de estos países es capaz de atraer a los individuos más talentosos para ejercer como docentes en sus sistemas educativos. Al menos no de manera consistente. Primero, se examina en detalle el desarrollo histórico de la profesión docente para entender cómo llegamos a esta situación. En seguida se revisa qué políticas están desarrollando los países para revertir la situación. Por último, se discuten los desafíos que enfrenta América Latina hacia el futuro.

La evidencia indica que, hoy en día, los estudiantes de secundaria interesados en ser docentes tienen un desempeño más bajo que aquellos interesados en otras profesiones, como ingeniería y derecho (Gráfico 2). Aquellos que efectivamente ingresan a estudiar educación también exhiben un rendimiento académico menor que aquellos que ingresan a otras carreras (Gráfico 3). Así, no se puede descartar que muchos de los futuros docentes entran a estudiar educación precisamente por ser una carrera académicamente más accesible, y no necesariamente porque tienen vocación pedagógica.

Además, en general provienen de niveles socioeconómicos más bajos. Por

ejemplo, en Colombia solo 12% de los estudiantes de educación tiene una madre con educación superior, mientras que ese es el caso para más de 25% de los estudiantes de ingeniería y de ciencias sociales y humanas. En Brasil la brecha es aún más marcada. El 8% de quienes estudian pedagogía tiene una madre con educación superior, comparado con 32% en la carrera de ingeniería y 36% en la de leyes**.

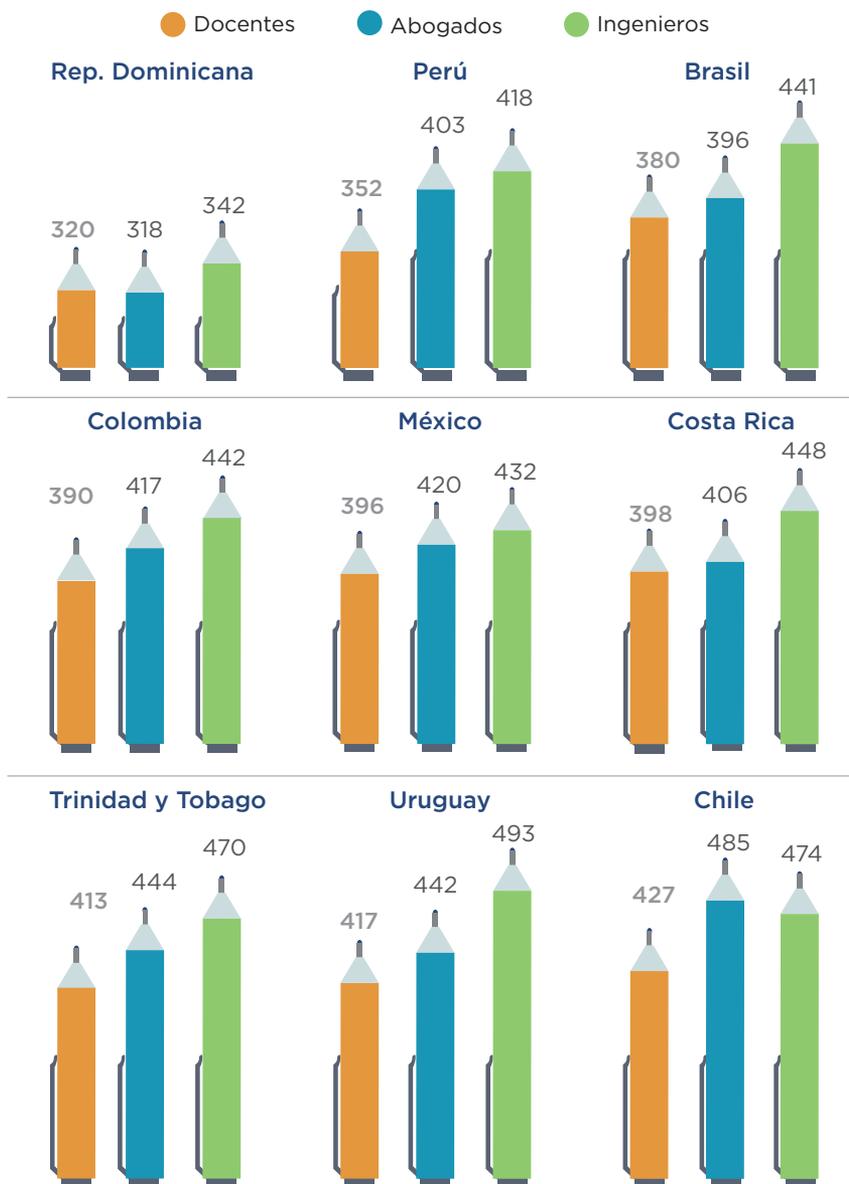
Como los salarios de los docentes suelen estar entre los más bajos del mercado profesional, el atractivo para seguir esta carrera también es bajo. A ello habría que agregar el hecho de que los ingresos no aumentan mucho a lo largo de la carrera y que un profesor destacado generalmente no verá reflejada su excelencia en ingresos que recompensen su desempeño.

Por ello, la mayoría de los jóvenes más talentosos que pretenden seguir estudios superiores no tiene entre sus preferencias a la carrera de educación (Gráfico 3). Dada esta situación, cabe esperar que incluso dentro de quienes sí optan por la profesión docente, aquellos más capaces o mejor preparados muchas veces cambien de trabajo a los pocos años o abandonen el aula para dedicarse a la gestión educativa.

** A lo largo del texto utilizamos los términos “pedagogía” y “carrera de educación” de manera indistinta.

Gráfico 2: Aquellos interesados en ser docentes tienen peor desempeño académico en la secundaria

Puntaje promedio en la prueba PISA de Ciencia según carrera de interés, 2015

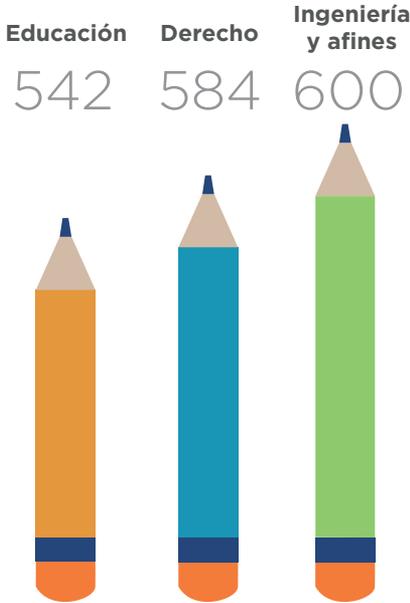


Fuente: Elaboración propia con base en datos de PISA 2015.

Gráfico 3 - Estudiantes de educación tienen menor rendimiento al entrar a la carrera

Rendimiento académico de estudiantes de educación superior antes de ingresar a la carrera, según carrera elegida

Panel A: Puntaje promedio en la PSU, Chile 2016



Panel B: Porcentaje de estudiantes con alto desempeño en prueba SABER 11, Colombia 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos INDICES del Consejo Nacional de Educación (CNED) (disponible en: <http://www.cned.cl/bases-de-datos>) y SPADIES (disponible en: <https://spadies.mineduccion.gov.co/spadies/JSON.html>).

Notas: La Prueba de Selección Universitaria (PSU) es una prueba estandarizada para el proceso de admisión a la educación universitaria. Se incluyen solo los programas que exigen la prueba PSU. SABER 11 es una prueba dirigida a los estudiantes del último año de educación secundaria que comprende matemáticas, lectura crítica, ciencias naturales, sociales y ciudadanas e inglés.

En este sentido, el estado actual contrasta con el prestigio del que solían gozar los docentes hace un siglo o tan solo 60 años atrás. En muchas comunidades, tanto urbanas como rurales, se consideraba al maestro una figura de autoridad que contaba con un co-

nocimiento superior a la mayoría de la población. En algunos lugares su prestigio era tan elevado, que un profesor incluso podía officiar de juez de paz o notario⁷.



Diagnóstico:

La profesión docente no atrae a los mejores candidatos

Entonces, ¿por qué estamos donde estamos? ¿A qué se debe que la docencia no atraiga a los mejores candidatos? Este estudio muestra que existen dos factores históricos importantes que explican el deterioro de la profesión docente desde mediados del siglo pasado. El primero es la **expansión de la cobertura escolar y los cambios en la profesión docente**. Y el segundo factor se origina en los **cambios en el mercado laboral femenino**.

La rápida expansión de la cobertura escolar y los cambios en la profesión docente

Durante el siglo XX los países de la región experimentaron una fuerte expansión de la cobertura escolar. Así, en pocas décadas, los sistemas educativos tuvieron que incorporar a cientos de miles de nuevos maestros. El acceso a la educación básica ha sido una política pública que la mayoría de los países comenzaron a adoptar a mediados y fines del siglo XIX. Junto a los modelos de desarrollo industrial que muchos países de la región impulsaron a mediados del siglo XX, se aceleró de manera pronunciada la cobertura en educación básica (Gráfico 4). Este logro es aún más impresionante cuando se toma en cuenta que se da en un contexto de explosión demográfica, por lo que había una gran cantidad de niños y jóvenes en edad escolar.

Ciertamente, la creciente urbanización de las sociedades latinoamericanas contribuyó a que la oferta educativa estuviera más disponible para la población. Pero no hay que olvidar el

enorme y consciente esfuerzo que realizaron los gobiernos de muchos países de la región para impulsar la inclusión escolar. Junto a la cobertura, también creció de manera sostenida el gasto público en educación (Gráfico 5). La escolaridad también creció por decisiones políticas como la obligatoriedad de la educación primaria, la eliminación del examen de ingreso a la educación secundaria, la entrega de textos escolares y la expansión de los programas de alimentación escolar⁸.

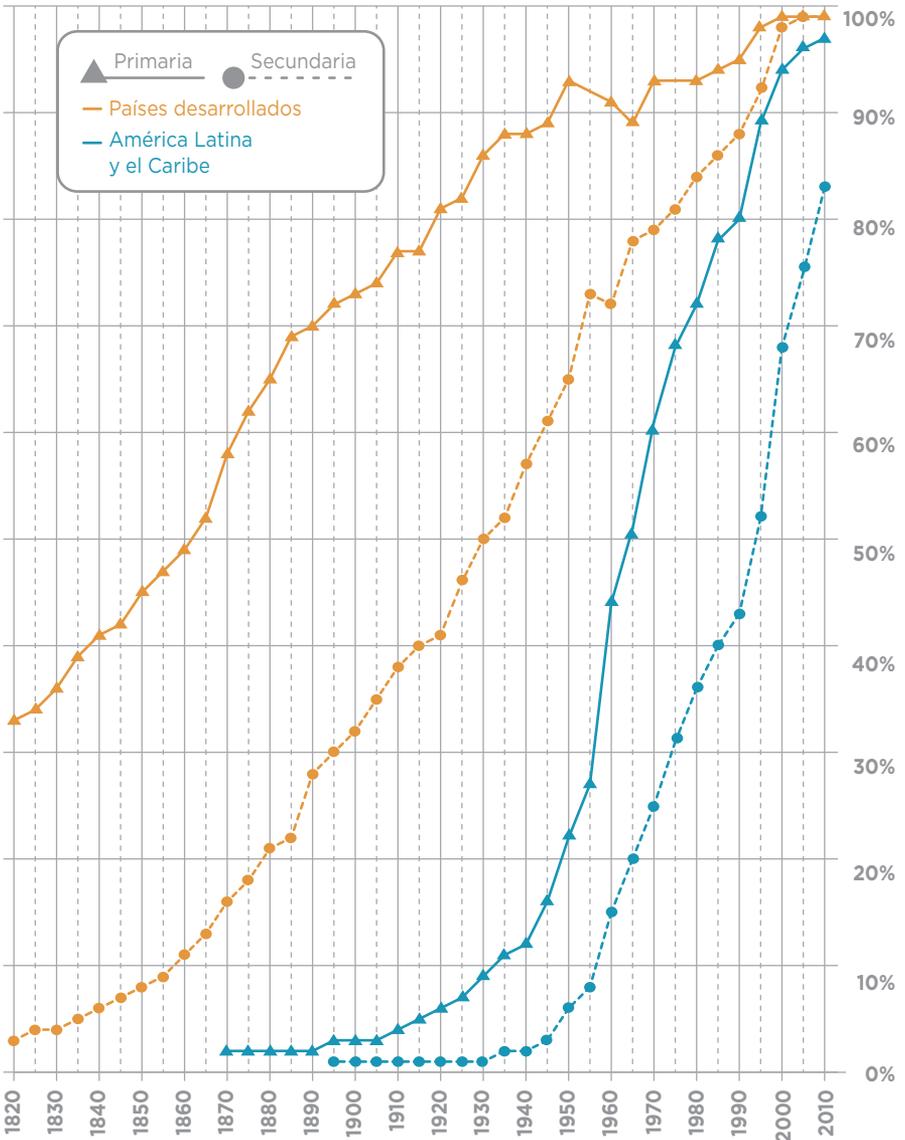
Ante la voluntad manifiesta de los países de lograr que cada vez más niños y jóvenes ingresaran y egresaran del sistema escolar, se hizo necesaria una enorme expansión del número de docentes que los educarían. Y esta fue tan potente como la expansión en la matrícula (Gráfico 6).

Pero, ¿cómo se podía reclutar de manera tan rápida y drástica a tantos maestros nuevos? A partir de las décadas del 60 y 70 la respuesta de los países consistió, por un lado, en flexibilizar los requisitos para acceder al trabajo docente; y por otro, expandir -muchas veces de manera poco regulada- la formación docente.



Gráfico 4 - La cobertura educativa se expande fuertemente durante el siglo XX

Tasa de cobertura en primaria y secundaria, 1820-2010

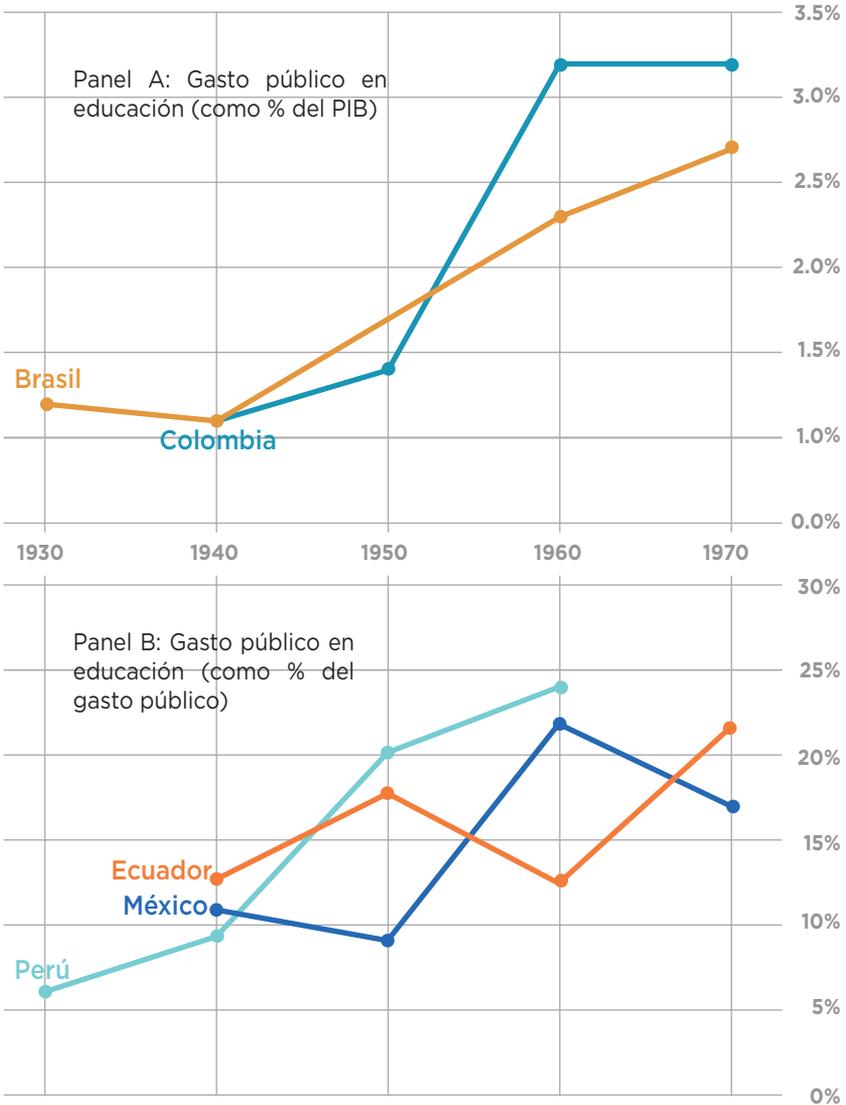


Fuente: Elaboración propia con base en datos de Barro y Lee (2013).

Nota: La tasa de cobertura usada es la tasa bruta de matrícula ajustando por la repetición de grados. La tasa bruta de matrícula se define como el número de personas matriculadas en un nivel educativo dividido por el número de personas en el grupo de edad que debe asistir a ese nivel educativo según la regulación nacional.

Gráfico 5 - Gran aumento del gasto público en educación a mediados del siglo XX

Gasto público en educación, 1930-1970



Fuente: Elaboración propia con base en Contreras (2014), Duarte (2003), Luna (2014), Rodrigues (2007) y Solana (2002).

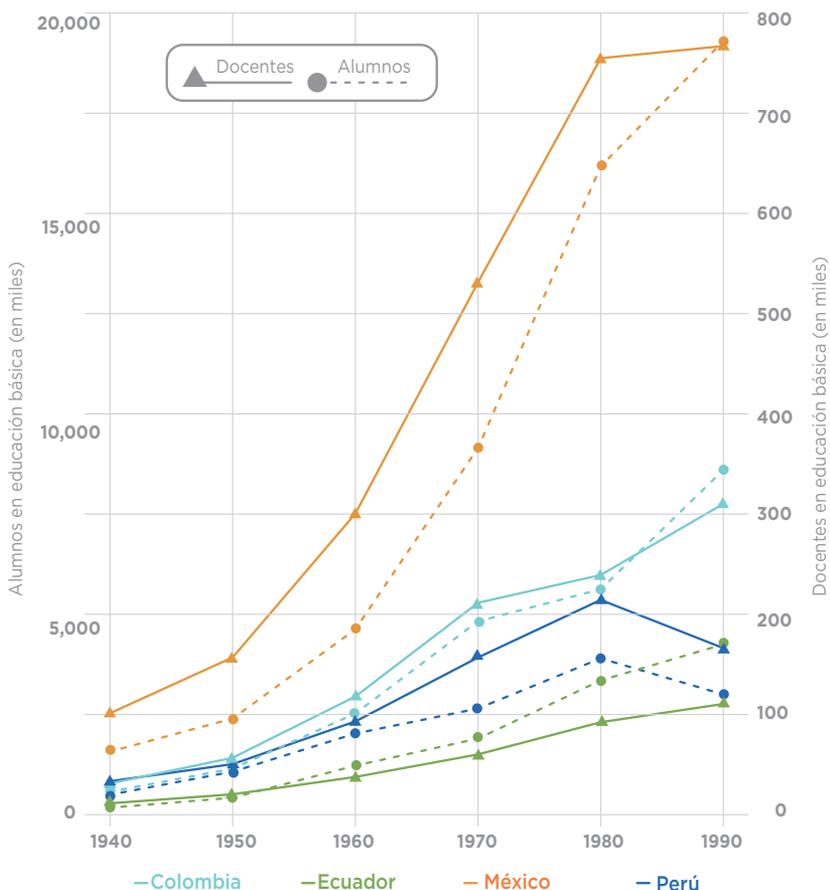
Notas: Se reporta el promedio por década (aproximado, ya que no hay siempre información para toda la década). En el Panel B, el indicador para Ecuador y México es en términos del presupuesto (es decir, no necesariamente ejecutado).

Una estrategia generalizada fue abrir programas extraordinarios que brindaban el título docente en corto tiempo, a veces en tan solo seis meses. Probablemente el caso chileno sea el más emblemático. A los docentes que recibieron su título de estos programas acelerados, la sociedad les puso

en burla el apodo de “profesores Mar-micoc”. Este nombre hacía referencia a una marca de ollas de presión para cocción rápida. Expertos concuerdan en que este fue el primer gran golpe contra el prestigio de la profesión docente⁹.

Gráfico 6 - El aumento en el número de docentes siguió el ritmo acelerado de la matrícula

Número de alumnos y docentes en educación básica, 1940-1990



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OEI y Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador (1994), Ministerio de Educación de Perú, Ramírez y Téllez (2006) y Secretaría de Educación Pública de México (disponible en: http://www.snie.sep.gob.mx/descargas/estadistica/SEN_estadistica_historica_nacional.xls).

Fundamentalmente se dio una expansión acelerada de los programas de formación docente dentro de las mismas Escuelas Normales, las instituciones tradicionales formadoras de docentes. En Brasil la duración de los programas de formación docente se redujo. Se la reemplazó en parte por formación en otras modalidades de nivel secundario, ya que en la época este era el nivel de la formación docente. Además, se abrieron cursos vespertinos. En general, proliferaron Escuelas Normales públicas y privadas de baja calidad. La gravedad del problema era tal que en Argentina, Ecuador y Perú hubo intentos de cerrar muchas Escuelas Normales¹⁰.

El efecto combinado de estas respuestas fue generar una masa de graduados de la carrera de educación, pero con una formación que no siempre era de calidad. Ni siquiera el ascenso de la educación normalista al estatus de educación superior pudo revertir los efectos de la rápida expansión.

Para empeorar aún más las cosas, en los años 80 el profesorado latinoamericano sufrió una drástica reducción de sus salarios. Estos nunca habían sido muy altos, pero en las décadas anteriores habían estado incluso en alza en algunos países. Sin embargo, fuertes crisis económicas repercutieron de manera inmediata en las remuneraciones docentes (ver Gráfico 7).

De esta manera se conjugaron dos factores que afectaron el prestigio de la profesión, y con ello el interés de los jóvenes más talentosos en seguir una carrera docente: la pérdida de ingresos y la baja calidad percibida en su formación.

El efecto combinado de estas respuestas fue generar una masa de graduados de la carrera de educación, pero con una formación que no siempre era de calidad.

Hay dos casos que ilustran de manera nítida este proceso de deterioro. Uno es el de Buenos Aires. Entre 1982 y 1994, la matrícula en la carrera de educación disminuyó en 40%. Chile es otro caso. Mientras que en 1983 un 22% de los matriculados en educación superior optaron por formarse en docencia, sólo siete años después el porcentaje había caído a 11%. Claro que en el caso de ese país la baja también se debió a que la dictadura militar que gobernaba decretó en 1981 que la formación docente no era una carrera de nivel universitario. Ello se revirtió una década después, pero el daño al prestigio de la profesión ya estaba hecho¹¹.

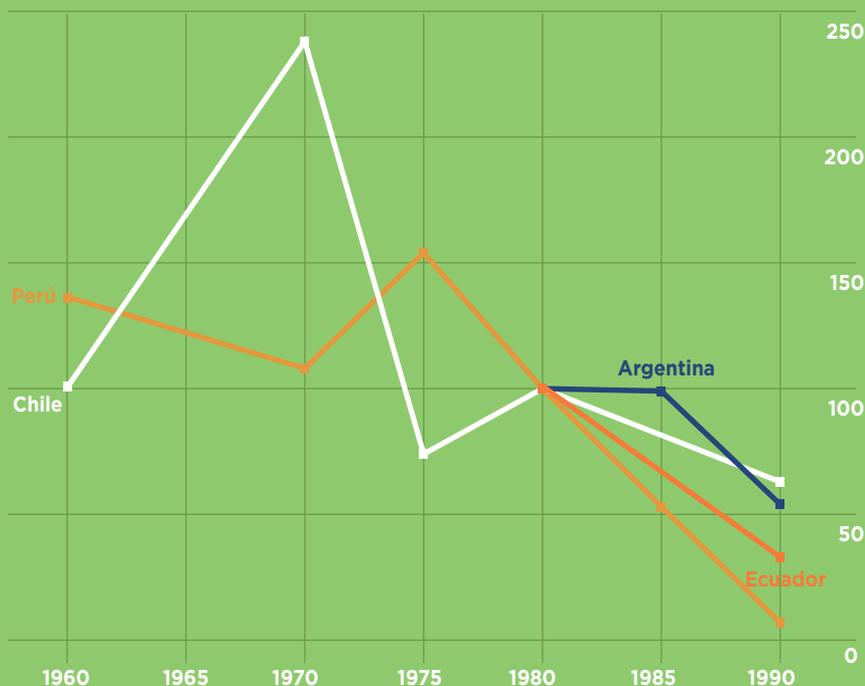
Pese al creciente desprestigio de la profesión, los programas de formación docente se siguieron expandiendo. En los casos de Chile y Perú, el aumento de las carreras se concentró en la oferta que ofrecían instituciones de educación privadas y con fines de lucro, las que en su mayoría eran de menor calidad y menos selectivas¹². La matrícula en estas instituciones privadas pasó de representar menos del 30% del total de la matrícula en educación superior a inicios de los años 80, a representar alrededor del 50% en Chile y casi 70% en Perú en 2013¹³.

En el caso de Brasil, la calidad de la formación docente se resintió por la proliferación de los cursos a distancia a mediados de la década de los 90. En 2015, un 38% de la matrícula en la carrera de educación correspondía a una formación impartida por educación a distancia. Para otras carreras profesionales el porcentaje de matriculados en esta modalidad era de 13%¹⁴.

Así, el prestigio y la autoridad social de la que gozaba el maestro se esfumó en menos de un siglo. Los beneficios laborales de los que suelen gozar hasta el día de hoy los maestros –como la estabilidad laboral y tiempos de descanso superiores a otras profesiones– no han sido suficientes para frenar este deterioro.

Gráfico 7 – Los salarios docentes se desplomaron en la década de 1980

Salario real docente (índice: 1980=100), 1960-1980



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luna (2014), Rivas (2004), Rojas (1998), Saavedra (2004).



Los cambios en el mercado laboral femenino

La segunda razón del deterioro que ha sufrido la profesión docente está en los cambios que ha experimentado el mercado laboral femenino de América Latina. La docencia ha sido tradicionalmente una profesión femenina. Pero a medida que las opciones laborales para las mujeres se han ampliado en las últimas décadas, muchas de las más talentosas o más motivadas se alejaron de esta carrera.

A principios del siglo XX la mayoría de las mujeres permanecía en el hogar. Si bien algunas participaban en el mundo laboral, las que lo hacían cargaban con cierto estigma. Y es que la mayoría de las mujeres trabajadoras laboraba más por necesidad que por opción, y lo hacía en funciones mal remuneradas, como personal de servicio o como empleadas industriales, realizando trabajos repetitivos, peligrosos y en condiciones precarias (Gráfico 8).

Gráfico 8 - El trabajo femenino se concentraba en la industria y el servicio doméstico

Distribución de la fuerza laboral femenina, 1914 y 1920



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Brito y Vivallos (2011) y Gil (1970).

Notas: Las ocupaciones industriales de la época incluían costureras y lavanderas. En el caso del Panel B, los porcentajes no suman 100% porque un 16% corresponde a ocupaciones no clasificadas.

Las mujeres de las clases altas solían continuar su educación con profesores particulares, mientras que las jóvenes de los demás estratos económicos usualmente solo asistían a la primaria. Incluso muchas veces estaban excluidas de la formación media (o secundaria superior), pues esta existía para conducir a la educación superior, la que también muchas veces les estaba vedada. En Brasil, por ejemplo, si bien las mujeres podían acceder a la educación primaria desde 1827, no fue hasta 1858 que se abrió el primer colegio secundario para mujeres, mientras que no pudieron acceder a la educación superior hasta 1879. En general, las mujeres latinoamericanas no pudieron acceder a la educación superior durante la mayor parte del siglo XIX. Solo pocos países de la región permitieron su entrada a la universidad a fines de ese siglo: además de Brasil, también lo hicieron Argentina, Chile y México¹⁵.

Los pocos ámbitos donde se permitió una mayor participación de la mujer eran las bellas artes y el conservatorio (en el caso de la élite), o en labores relacionadas con la salud, como enfermeras y auxiliares (para las mujeres de clase media)¹⁶. La gran excepción fue la docencia. Convertirse en maestras de escuela fue durante décadas una de las pocas opciones para aquellas mujeres que querían estudiar más allá de la primaria y convertirse en profesionales. Este fue, por ejemplo, el caso de la poeta chilena Gabriela Mistral. Gran parte de su vida profesional fue educadora de primaria en pequeños pueblos rurales en el norte de Chile. En 1945 recibió el Premio Nobel de Literatura.

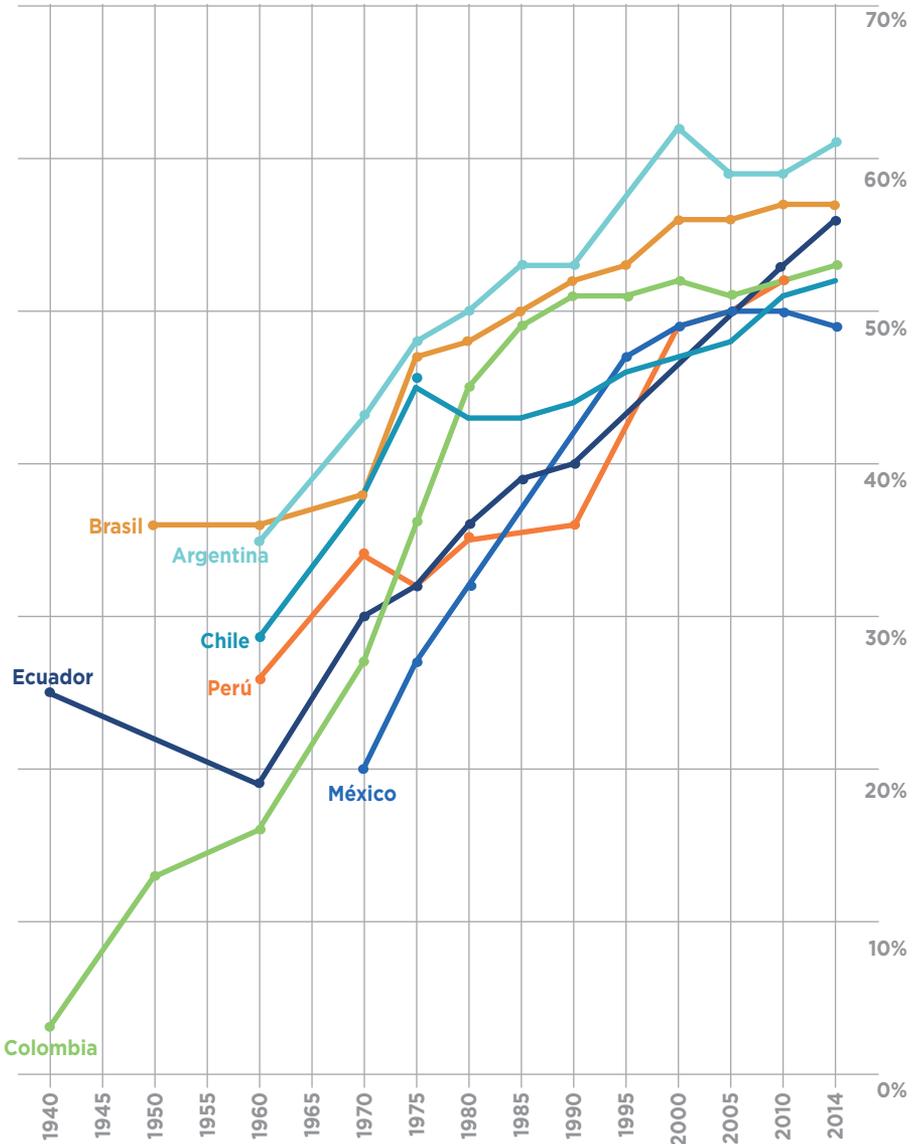
Convertirse en maestras de escuela fue durante décadas una de las pocas opciones para aquellas mujeres que querían estudiar más allá de la primaria y convertirse en profesionales.

Ser maestra de escuela era aceptado socialmente, en parte porque se podía entender como una extensión del espacio doméstico (la crianza de los hijos). No solo eso, la tendencia fue alentada desde la legislación, pues las mujeres estaban dispuestas a aceptar salarios más bajos que los hombres, por lo que su reclutamiento masivo para la educación pública era económicamente más rentable para los países. Fue así como, en la primera mitad del siglo XX, la participación de las mujeres en los programas de pedagogía superó el 80% en países como Argentina y Brasil, y bordeaba entre el 60% y 70% en países como Chile, Colombia y México¹⁷.

Sin embargo, a medida que América Latina se industrializaba y expandía su aparato estatal a partir de las décadas de los 40, 50 y 60, se abrieron nuevas oportunidades laborales para las mujeres en trabajos de oficina. En paralelo, las mujeres comenzaron a acceder a mayores derechos, entre ellos el sufragio. Pero uno de los cambios más importantes fue que cada vez más mujeres accedían a la educación superior, y con ello a labores mejor remuneradas (Gráficos 9 y 10).

Gráfico 9: Gran aumento de la participación femenina en la educación superior

Porcentaje de mujeres en la matrícula de educación superior, 1940-2014

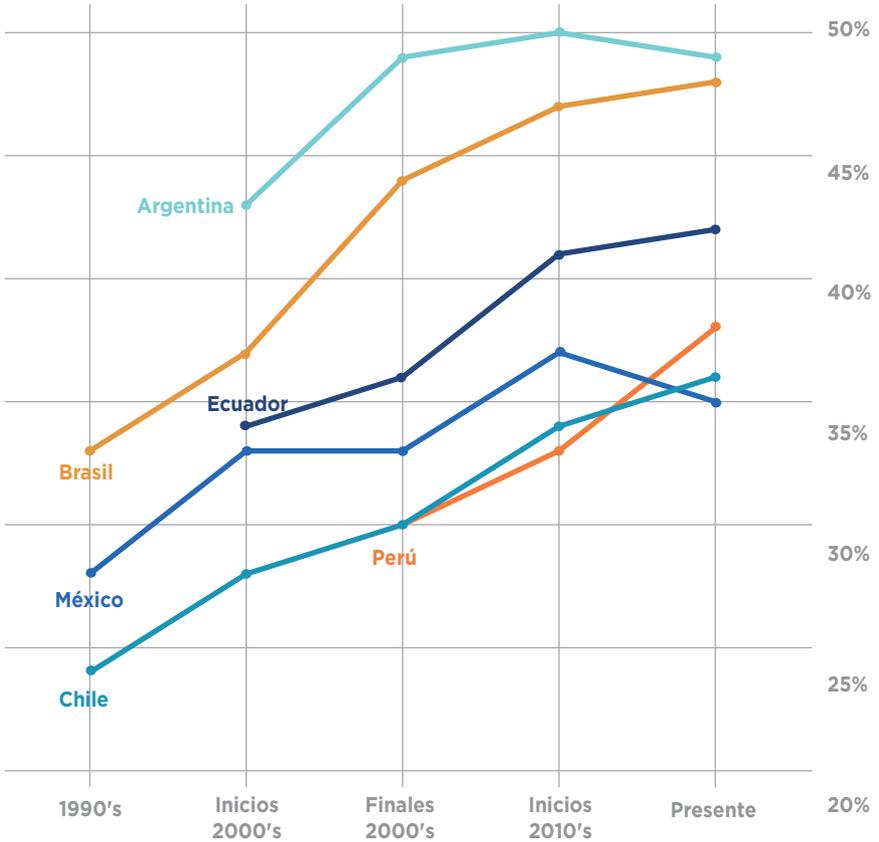


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Barroso y Melo (1975), Garavito y Carrillo (2004), JUNAPLA (1979), Ochoa (1977), OEI y Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador (1994), PIIE (1984), UNESCO (1971), UNESCO UIS.Stat.

Nota: En los casos de Chile (1940-1960) y Perú (1960) se trata del porcentaje de mujeres en la matrícula universitaria, no en la matrícula superior.

Gráfico 10: La participación femenina aumenta en profesiones de alta remuneración

Porcentaje de mujeres en profesiones de alta remuneración, 1990-presente



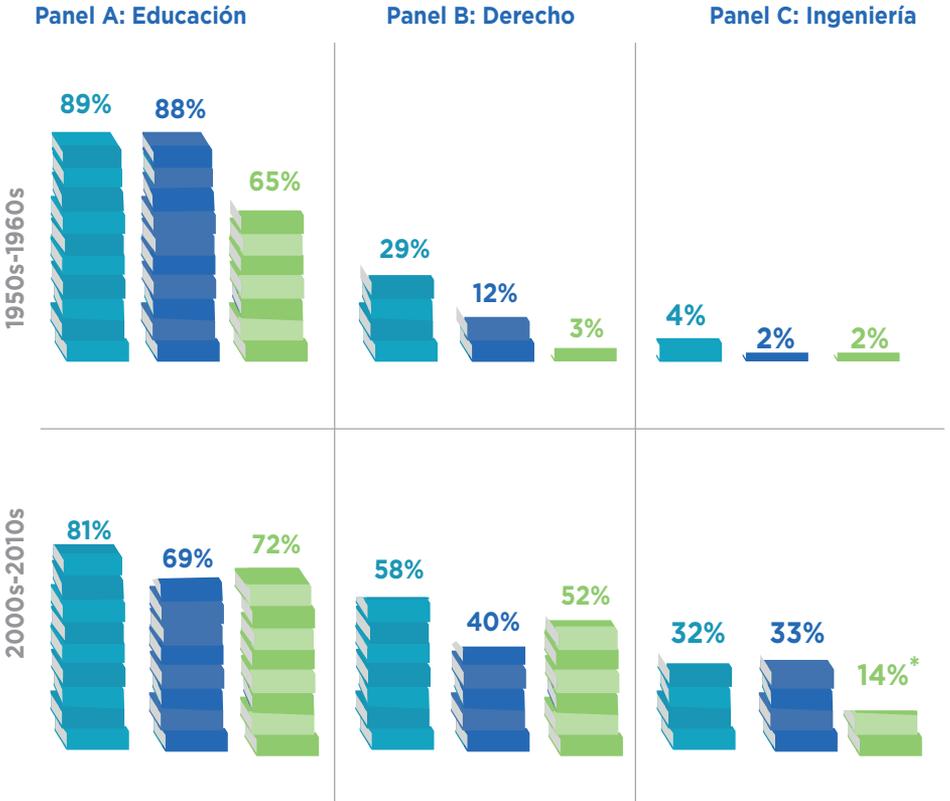
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de encuestas a hogares.

Notas: Los años de los periodos fueron seleccionados para lograr un número adecuado de observaciones, lo cual puede variar de país a país. Las profesiones de alta remuneración se seleccionaron según los ingresos promedios, e incluyen a las profesionales en las ciencias naturales, ingeniería, derecho, administración, economía y contabilidad.

Gráfico 11: La participación femenina en carreras más prestigiosas ha aumentado significativamente

Porcentaje de mujeres en la matrícula de carreras seleccionadas, 1950-2010

● Argentina ● Brasil ● Chile



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Barroso y Melo (1975), Guedes (2008), Ministerio de Educación de Argentina, Ministerio de Educación de Chile, Meller (2010), UNESCO (1971), UNESCO UIS. Stat.

Notas: Por falta de disponibilidad de información en las áreas seleccionadas para todos los años, los años varían según país. Para Argentina, los años correspondientes son 1957, 1980 y 2010 (excepto para derecho que es 2004). Para Brasil, 1956, 1970 y 2014 (excepto para derecho que es 2000). Para Chile, los años correspondientes son 1960, 1982 y 2014 (excepto para ingeniería que es 1992). * Denota que el dato no corresponde al periodo indicado, sino que corresponde a 1992.

Las mujeres siguen siendo hasta hoy las que más se matriculan en programas de educación inicial docente. Sin embargo, su presencia en carreras universitarias que antes se consideraban dominio masculino también ha aumentado de manera considerable. Por ejemplo, hoy en día en la mayoría de los países de América Latina un número similar de mujeres que de hombres se matricula en la carrera de derecho. Incluso en estudios superiores que todavía se consideran principalmente masculinos, como las ingenierías, actualmente las mujeres representan alrededor del 30% de los matriculados. (Gráfico 11).

Es importante resaltar que, a pesar de estas tendencias recientes, la docencia sigue siendo una profesión mayoritariamente femenina. Las mujeres constituyen más del 60% del profesorado latinoamericano¹⁸, una proporción que casi no ha cambiado en las últimas tres décadas. Sin embargo, ha caído en importancia como una carrera profesional para mujeres egresadas de la educación superior, pues el porcentaje de mujeres profesionales que son docentes ha disminuido en todos los países estudiados. Habiendo aún una mayoría de docentes mujeres y a la vez un porcentaje cada vez más alto de mujeres con salarios altos, ¿se puede inferir un cambio en la composición del profesorado femenino?

La evidencia empírica disponible sugiere que sí. Las docentes actuales ya no exhiben el mismo estatus social y la misma calidad formativa que sus pares en décadas anteriores. En este contexto, las mujeres más talentosas están optando por carreras profesionales más lucrativas y atractivas que la docencia. Ello sugiere que existe un deterioro en el estatus relativo de las docentes.

Las mujeres más talentosas están optando por carreras profesionales más lucrativas y atractivas que la docencia.

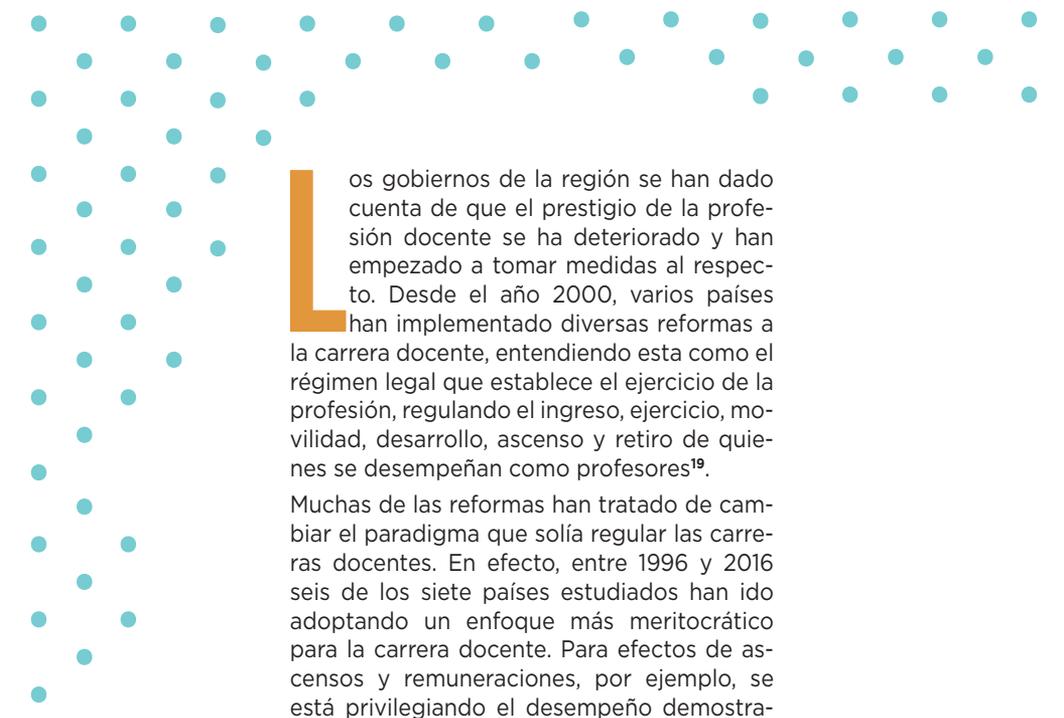
El efecto combinado del acelerado aumento de la cobertura escolar y de más opciones académicas y profesionales para las mujeres, ha tenido un fuerte impacto sobre el prestigio y el atractivo de la carrera docente.

Esto, a su vez, ha significado que los candidatos mejor preparados no se interesen en esta carrera. Esto podría explicar el hecho de que, pese a mejorar en los resultados de las pruebas internacionales, los países de la región no han logrado disminuir la brecha que los separa de naciones más desarrolladas.

Las reformas:

¿Qué se ha hecho para atraer a mejores docentes?





Los gobiernos de la región se han dado cuenta de que el prestigio de la profesión docente se ha deteriorado y han empezado a tomar medidas al respecto. Desde el año 2000, varios países han implementado diversas reformas a la carrera docente, entendiendo esta como el régimen legal que establece el ejercicio de la profesión, regulando el ingreso, ejercicio, movilidad, desarrollo, ascenso y retiro de quienes se desempeñan como profesores¹⁹.

Muchas de las reformas han tratado de cambiar el paradigma que solía regular las carreras docentes. En efecto, entre 1996 y 2016 seis de los siete países estudiados han ido adoptando un enfoque más meritocrático para la carrera docente. Para efectos de ascensos y remuneraciones, por ejemplo, se está privilegiando el desempeño demostrado en evaluaciones, en vez de basarse en la tradicional antigüedad o el número de certificaciones acumuladas por un maestro.

Los gobiernos de la región se han dado cuenta de que el prestigio de la profesión docente se ha deteriorado y han empezado a tomar medidas al respecto.

Las reformas enfocadas a mejorar la calidad de los nuevos docentes se pueden agrupar en tres grandes líneas de acción, las que han operado de manera similar en los seis países estudiados: (1) volver más atractiva la profesión docente, (2) mejorar la formación inicial de los futuros profesores y (3) seleccionar a los mejores candidatos a la docencia y apoyar a los docentes nuevos. El Gráfico 12 muestra las principales políticas que se están aplicando en estas tres áreas.

Gráfico 12: Lo que se está haciendo para atraer, preparar y seleccionar a mejores docentes

Nuevas carreras docentes	Brasil	Colombia	Ecuador	Perú	México	Chile
Año de la ley de carrera docente más reciente:	1996	2002	2011	2012	2013	2016
Políticas para atraer a mejores candidatos						
Establecimiento de líneas de carrera	▲	●	●	●	●	●
Incrementos salariales	▲	●	●	●	●	●
Mejoras en la jornada laboral	●		●	●		●
Políticas para preparar mejor a los futuros docentes						
Formación inicial docente (FID) a nivel de pregrado	●	●	●	●	●	●
Puntaje mínimo en examen para ingresar a programas de FID			■		▲	⬡
Becas exclusivas para estudiar en programas de FID		●		●		●
Acreditación de programas de FID	●	⬡	●	●		●
Estándares orientadores o regulación curricular de programas de FID	▲			■	■	●
Regulación del componente práctico en los programas de FID	▲			■	■	
Becas para que estudiantes de FID realicen prácticas en escuelas	■				■	
Financiamiento de proyectos de mejoras en instituciones de FID	■				■	●
Políticas para seleccionar a los mejores candidatos y apoyar a los docentes nuevos						
Otros profesionales pueden ingresar a la carrera magisterial		●	●		●	●
Concursos de ingreso transparentes y con diferentes instrumentos	▲	●	●	●	●	▲
Periodo de prueba	▲	●	■		▲	
Programas de inducción	▲	●	●	●	▲	⬡

- Política implementada o en proceso de implementación
- Aplica solo a ciertas instituciones de FID o grupos de docentes
- ▲ Implementación varía según estado o municipio
- ⬡ Inicio de implementación en el 2017

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes, reglamentos y normas de la carrera docente en cada país y consultas a expertos.

Notas: Ley en Brasil, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; Colombia, Estatuto de Profesionalización Docente; Ecuador, Ley Orgánica de Educación Intercultural; Perú, Ley de Reforma Magisterial; México, Ley General del Servicio Profesional Docente; y Chile, Sistema de Desarrollo Profesional Docente.

Políticas para volver más atractiva la profesión docente

La primera gran línea de acción busca establecer una carrera profesional docente más atractiva para los mejores candidatos que tengan una inclinación por la docencia. Este empuje reformista se centra a su vez en: (1) reformar la carrera docente, haciéndola más meritocrática, de modo que las promociones y oportunidades laborales estén más estrechamente vinculadas al desempeño del docente; y (2) ofrecer salarios docentes más competitivos e introducir cambios en la estructura salarial para remunerar más el esfuerzo y el logro de los docentes que sus años de servicio.

Carrera más meritocrática

Una forma de hacer más atractiva la carrera docente es a través de la meritocracia, pues esta puede incentivar a los docentes más efectivos a tener un crecimiento profesional continuo a partir de sus méritos y empeños personales. Estudios en Colombia y México demuestran que los docentes sujetos a mecanismos que fomentan la meritocracia tienen un mayor impacto sobre los aprendizajes de sus estudiantes que los docentes que aún ejercen bajo regímenes anteriores²⁰.



Las reformas a la carrera docente en las escuelas públicas de América Latina se han enfocado en especificar de manera más detallada las funciones y cargos que se desempeñan en el ámbito escolar. Así, se han establecido diferentes áreas en las que el docente puede desarrollarse como, por ejemplo, enseñanza, dirección o soporte pedagógico.

Junto a ello se han implementado evaluaciones docentes, cuyos resultados inciden en el crecimiento y desarrollo profesional. Los docentes con alto desempeño en las evaluaciones reciben incentivos monetarios, acceso a mayores oportunidades (por ejemplo, ascensos y/o acceso a cargos directivos) o reconocimientos públicos. Mientras que los docentes con bajo desempeño deben someterse a programas de capacitación para mejorar su rendimiento. Y si registran varias evaluaciones consecutivas con bajo desempeño, incluso pueden ser desvinculados. Ciertamente, ello varía de país en país, dependiendo de la resistencia o no de un magisterio políticamente poderoso y organizado.

En Chile la reforma docente de 2016 fue construida de forma consensuada entre el Colegio de Profesores, el sindicato de maestros, y el gobierno. Ambos estamentos venían dialogando sobre reformas educativas desde inicios de la década del 2000. En cambio, la estrategia de los gobiernos de Ecuador, México, y Perú para lograr acuerdos sobre las reformas con los sindicatos docentes ha estado caracterizada por la confrontación. Esos gobiernos propusieron carreras meritocráticas para los profesores, propuestas que fueron rechazadas a través de huelgas y protestas públicas. Ante la negativa de los sindicatos de maestros, los gobiernos difundieron resultados que mostraron el bajo desempeño de los

alumnos y profesores. Asimismo, los medios de comunicación difundieron algunas prácticas de corrupción en las que incurrieron algunas asociaciones de profesores. Todo ello contribuyó a que la opinión pública de esos países reconociera la urgencia de una reforma docente, por lo que la sociedad civil y el sector privado terminaron por apoyar las reformas²¹.

Salarios más competitivos

Un aspecto para volver más atractiva la profesión docente es mejorar los salarios de los profesores. La evidencia internacional demuestra que un salario inicial competitivo es crucial para atraer a candidatos mejor calificados a la docencia (entendidos como aquellos con mejores notas en las pruebas de admisión universitaria o que ingresan a las universidades más selectivas)²².

Un salario inicial competitivo es crucial para atraer a candidatos mejor calificados a la docencia.

Varios estudios muestran que la estructura salarial comprimida que suele imperar en la carrera docente dificulta el reclutamiento y la retención de individuos capaces, disminuyendo su motivación para seguir esta carrera²³. El mismo efecto tiene la estructura salarial basada únicamente en antigüedad y nivel de educación, pues esta no considera el esfuerzo individual de un maestro ni qué tan efectivo es²⁴. Una alternativa más atractiva para atraer a los mejores podría ser una estructura de remuneraciones donde los grandes

saltos en los ingresos se producen en los primeros años, para reducirse en los siguientes²⁵.

El resultado de las reformas en la carrera docente en los seis países estudiados ya se constata en los niveles salariales de los maestros. En Chile, bajo el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, las remuneraciones de los profesores en ejercicio aumentaron en promedio 30% a mediados de 2017. En Colombia la asignación básica mensual para los docentes que ingresaron a la carrera bajo el Estatuto de Profesionalización Docente se incrementó en 20% en términos reales entre el 2009 y 2017. En Ecuador, la Ley Orgánica de Educación Intercultural estableció la homologación de los salarios de los docentes a la escala salarial de los funcionarios públicos. Como resultado, el salario inicial de los docentes se incrementó en 160% en términos reales entre 2006 y 2014. Y en Brasil el piso salarial de los maestros establecido en el 2009 creció 47% en términos reales entre 2009 y 2017.

Chile, Colombia, México y Perú han establecido nuevos escalafones salariales para sus docentes, en los cuales el acceso a niveles superiores está sujeto al desempeño de los profesores. Cada nivel significa mayores salarios y la posibilidad de asumir nuevas responsabilidades. Entre 2001 y 2016, por ejemplo, Chile adoptó asignaciones ligadas al desempeño profesional a partir de un proceso de acreditación voluntario (Asignación de Excelencia Pedagógica y Asignación Variable de Desempeño Individual). Bajo la actual legislación, la carrera está conformada por cinco tramos de desarrollo, y los docentes deben avanzar obligatoriamente hasta el tercer tramo. Es importante destacar que Chile es el único país estudiado que exige a los docentes avanzar en la

carrera. Si en seis años no hay avance en los tramos, el profesor puede ser desvinculado²⁶.

En México se vienen implementando desde 1993 programas voluntarios de incentivos salariales. Desde 2015 el Programa de Promoción en la Función por Incentivos otorga incrementos salariales que oscilan entre 24% y 222% del sueldo base del docente²⁷. En Colombia, el escalafón del Estatuto Profesional Docente está conformado por tres grados según la formación académica, y dentro de cada grado el salario máximo representa alrededor del 180% del salario inicial. En Perú existe un sistema de ocho escalas, donde el salario del último escalafón equivale a 210% del salario inicial. Bajo las nuevas estructuras salariales que vienen implementando los gobiernos latinoamericanos, actualmente un docente puede duplicar su sueldo tras unos 15 años de servicio en Chile, 10 en México, y 16 en Perú²⁸.

Por otro lado, respecto de las condiciones del trabajo docente, existe evidencia de que sistemas educativos más avanzados ofrecen a sus docentes una adecuada infraestructura escolar, clases con menos de 35 alumnos por maestro, y tiempo para actividades no lectivas. Diversos estudios señalan que estos factores se asocian a buenas prácticas docentes, como la asistencia y el trabajo colaborativo entre los profesores²⁹. Ante ello, los países de la región han introducido políticas para mejorar las condiciones laborales de los docentes. En Brasil, Chile y Ecuador, se ha regulado el tiempo en el que los docentes deben realizar actividades fuera del aula, como planeamiento de clases y reuniones con padres de familia.

Políticas para mejorar la formación inicial de los futuros docentes

La segunda gran línea de acción tiene que ver con mejorar la formación inicial docente, un aspecto que es clave para mejorar la calidad de los profesores. Varios países de la región han tomado medidas que apuntan a una mayor selectividad y mejores incentivos a la hora de ingresar a los programas de educación, y a implementar estándares de calidad para estos programas con el fin de preparar mejor a los futuros docentes.

Varios países de la región han tomado medidas que apuntan a una mayor selectividad y mejores incentivos a la hora de ingresar a los programas de educación.

Salvo algunas excepciones, la oferta de **Formación Inicial Docente (FID)** en los países estudiados se imparte en escuelas normales superiores, institutos superiores o universidades, y tiene una duración mínima de cuatro años. En la FID el papel del Ministerio de Educación, a través de oficinas o direcciones especializadas en formación y desarrollo docente, se limita a dictar lineamientos generales y coordinar políticas que luego son implementadas por instituciones que generalmente cuentan con autonomía académica.

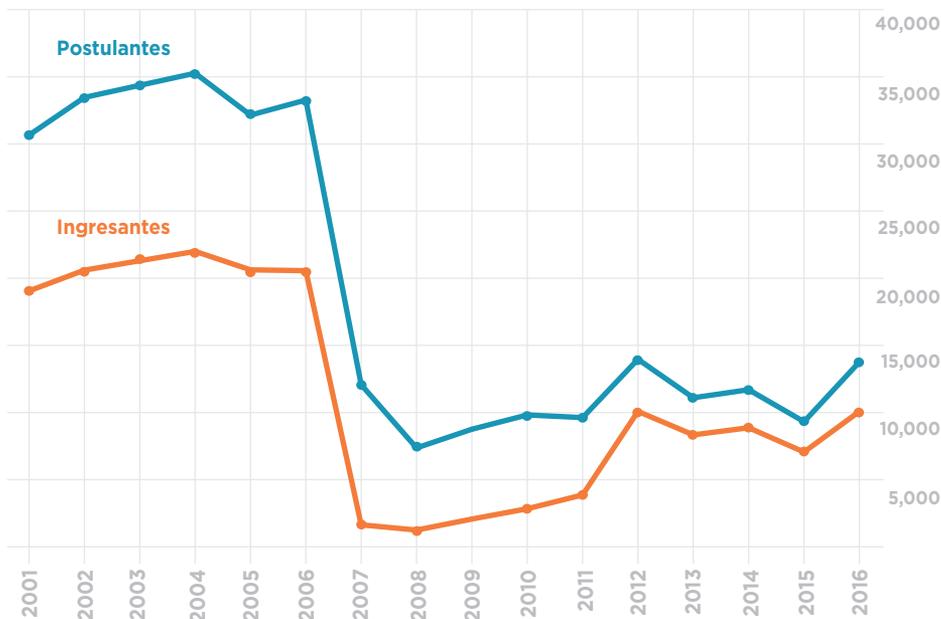
Selectividad en el ingreso

Uno de los factores para atraer a candidatos mejor preparados a la FID es una mayor selectividad en el ingreso a la carrera pedagógica. Sistemas educativos con buenos resultados en los aprendizajes de sus estudiantes, como Corea del Sur, Finlandia y Singapur, cuentan con procesos altamente selectivos para aquellos jóvenes que quieran estudiar educación. Siguiendo esos modelos, varios países de la región están aplicando criterios más exigentes, fijando o modificando los puntajes mínimos de ingreso que requieren los futuros docentes para entrar a estudiar un programa en educación.

Por ejemplo, en Chile se estableció un proceso que aumenta de manera gradual las exigencias de puntajes en la prueba de admisión a la universidad, y en las notas obtenidas en la enseñanza secundaria. Ecuador, en tanto, estableció un puntaje mínimo en el examen de ingreso para las carreras de educación en universidades públicas. En México también se exige un puntaje mínimo en el examen de ingreso y en las notas obtenidas en secundaria para los postulantes a Escuelas Normales, aunque ello no se implementa en todos los estados del país. Perú fijó un exigente proceso nacional de ingreso a los Institutos Superiores Pedagógicos (no así a las universidades) en 2006, pero generó una caída tan brusca en el número de postulantes y en la tasa de admisión a carreras de educación que debió echar pie atrás seis años después y volver a sistemas de admisión gestionados por los propios institutos (Gráfico 13).

Gráfico 13: Nuevo proceso de ingreso generó caída de postulantes a FID en Perú

Número de postulantes e ingresantes a Institutos Superiores Pedagógicos, 2001-2016



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Rodríguez y Montoro (2013) y Ministerio de Educación del Perú

Becas y créditos para estudiantes

Otra medida que se ha seguido para atraer a mejores candidatos a la FID son los incentivos monetarios, principalmente en la forma de becas y créditos para costear sus estudios. Según la evidencia existente el uso de incentivos monetarios ha permitido atraer a jóvenes más capaces, y también dirigirlos hacia aquellas plazas educativas que tienen mayor dificultad para atraer docentes³⁰.

El uso de incentivos monetarios ha permitido atraer a jóvenes más capaces a la profesión docente.

Un ejemplo de ello es la experiencia chilena con la beca Vocación de Profesor, implementada a partir de 2011. Esta cubre el costo de matrícula y otorga un estipendio según el puntaje que obtuvo el futuro docente en la prueba de selección universitaria. A cambio, el beneficiario se compromete a trabajar un mínimo de uno a tres años en establecimientos educativos financiados por el Estado. Los estudios que han medido el impacto de esta beca revelan que sí contribuye al alza del puntaje a la hora de ingresar a las carreras de educación³¹. En 2014, Perú adoptó esta idea y creó la beca Vocación de Maestro, a la cual pueden postular los alumnos que hayan tenido un alto rendimiento académico durante sus estudios secundarios. En ambos países, los becarios deben estudiar en institucio-

nes de educación superior acreditadas por el Estado y que cumplan con los estándares de calidad fijados por el Ministerio de Educación.

En Argentina y México se otorgan estipendios para estudiantes destacados que se matriculan en programas de educación en instituciones de educación públicas. En Argentina se lanzó en 2017 la Beca Compromiso Docente, que se otorga a estudiantes que se especializan en áreas con escasez de docentes. Si bien la educación es gratuita en Argentina, esta beca otorga un estipendio mensual durante la duración de la carrera, que representa entre el 50% y 70% del salario inicial docente. Al finalizar sus estudios, los becarios deben ejercer en el sistema educativo público por al menos cinco años consecutivos. Por su parte, en México se otorgan becas para estudiantes destacados de Escuelas Normales Públicas, que consisten en un pago mensual equivalente a US\$53.

Otros países de la región, como Brasil y Colombia, han implementado incentivos similares para atraer a los mejores talentos hacia las carreras de educación. En estos dos países se ofrecen becas y créditos para financiar cualquier carrera de estudios superiores, pero las de educación tienen prioridad. A diferencia de las becas en otros países, solo pueden postular estudiantes con bajos ingresos familiares.

Regulación de programas

Otro aspecto importante es la regulación a los programas de FID. Actualmente existen dos enfoques para ello. El primero impone un currículo. Es decir, las autoridades educativas establecen los lineamientos básicos de contenidos y las instituciones que imparten las carreras pedagógicas tienen que alinear sus programas a estas orientaciones oficiales. El segundo enfoque se centra más en los resultados, estableciendo los perfiles de los egresados. Este enfoque brinda una mayor autonomía a las instituciones de educación superior para diseñar su oferta curricular, siempre que sus egresados demuestren estar bien preparados según el perfil de egreso o estándares establecidos³².

Las autoridades educativas establecen lineamientos básicos de contenidos y las instituciones que imparten las carreras pedagógicas tienen que alinear sus programas a estas orientaciones oficiales.

Entre los países estudiados, solo Chile utiliza el enfoque en resultados. En 2011 se desarrollaron los “Estándares Orientadores para la Formación Inicial”, que señalan los conocimientos disciplinares y pedagógicos que se espera que posean los profesionales de la educación una vez que hayan finalizado su formación inicial. Y hasta 2015 la prueba INICIA evaluaba los conocimientos de los egresados en carreras de edu-

cación. Pero se trataba de una prueba de carácter voluntario. Actualmente los estándares orientadores están en revisión, y desde 2017 los estudiantes de carreras de educación deben rendir dos pruebas de forma obligatoria, una al inicio y otra al final de la carrera.

Argentina y Brasil tienen sistemas educativos descentralizados, pero establecieron lineamientos curriculares generales para la formación docente inicial. Estos instauraron una duración mínima de cuatro años y determinan la carga horaria aproximada de la FID, sin llegar a presentar una malla curricular común. Perú y México, en tanto, cuentan con mallas curriculares comunes para las carreras de educación que se dictan en instituciones terciarias no universitarias (Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Normales Superiores, respectivamente).

Componente práctico de los programas

Un elemento crucial de los programas de FID es su componente práctico, pues los futuros docentes deben estar preparados para la práctica de su profesión, la que involucra tareas y reflexión sobre lo que se hace en el aula. La formación docente debe estar centrada en la práctica, ya que los conocimientos disciplinarios y pedagógicos, aunque fundamentales, no son suficientes para saber cuál es la práctica docente adecuada para cada contexto³³.

En Brasil y Argentina los gobiernos locales regulan la FID, pero el gobierno central otorga los lineamientos del componente práctico de los programas de formación. En México y Perú los planes de estudio para las Escuelas Normales y los Institutos Superiores Pedagógicos exigen que los docentes en formación realicen prácticas profesionales durante los últimos semestres

de la carrera. En Argentina las prácticas en el aula deben representar entre 5% y 15% de la carga horaria total; en Perú y en Brasil 13%, y en México 11%.

En Brasil también se ha establecido el programa de becas PIBID (Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência) que incentiva que los estudiantes realicen sus prácticas profesionales en escuelas públicas. Varios estudios cualitativos sugieren que este programa está contribuyendo a la formación profesional, motivando a los estudiantes a finalizar sus estudios. Además, tiene un impacto positivo sobre los docentes que ya están ejerciendo en las escuelas donde se realizan las prácticas³⁴.

Acreditación de programas

La escasa evidencia disponible actualmente sugiere que existe una relación positiva entre acreditar a las instituciones de educación superior y la calidad de sus graduados, medida a través de pruebas de certificación³⁵. Varios estudios muestran que en los países avanzados la acreditación de las instituciones se está basando cada vez más en los resultados, y menos en los insumos y los procesos; es decir, la competencia y calidad de los egresados adquiere una mayor importancia³⁶.

Actualmente en Chile, Colombia, Ecuador y Perú, la acreditación de las carreras de educación es obligatoria. Si bien esta medida busca garantizar un estándar de calidad mínimo en los programas de formación docente, aún se requieren refuerzos adicionales para elevar la calidad de los egresados. En Perú, por ejemplo, la evaluación nacional a egresados de Institutos Superiores Pedagógicos de 2014, reveló que solo 7% de ellos alcanzó el nivel esperado en razonamiento matemático.

En Colombia los resultados en las pruebas Saber Pro de 2015 muestran que el puntaje que obtienen los estudiantes de los programas de educación es inferior al puntaje promedio de los estudiantes en todas las demás carreras universitarias, particularmente en el área de razonamiento cuantitativo. En Chile la prueba Inicia de 2014 mostró que tres cuartos de los estudiantes que la rindieron no alcanzaron a tener 75% de respuestas correctas. Para que los programas de FID obtengan la acreditación, desde 2017 los estudiantes chilenos de carreras de educación son evaluados de manera obligatoria al inicio y al final de la carrera.

Ecuador ha sido uno de los países más estrictos a la hora de hacer cumplir las acreditaciones que buscan garantizar la calidad de la formación inicial docente. En 2012 se cerraron 14 universidades no acreditadas, y todas ellas ofrecían carreras de educación. Dentro de las universidades no acreditadas, los estudiantes de las carreras que demandaban una menor inversión en infraestructura, como pedagogía y administración, registraron los menores puntajes en la prueba de egreso³⁷. En 2014, 23 de los 28 Institutos Superiores Pedagógicos no lograron la acreditación, por lo que fueron clausurados.

Otra medida para mejorar la formación inicial de los futuros profesores es el financiamiento de proyectos de mejoramiento de las instituciones formadoras. Los Convenios de Desempeño en Chile, el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN) en México, y el Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocencia) en Brasil proveen financiamiento a proyectos enfocados a la mejora del desarrollo académico y gestión de los programas de formación

docente. Asimismo, a través del Laboratorio Interdisciplinar de Formação de Educadores (LIFE), Brasil financia la creación de iniciativas interdisciplinarias para la formación de docentes en instituciones públicas. Por su parte, Ecuador creó la Universidad Nacional de Educación, la cual está dedicada a ofrecer programas de educación y busca convertirse en el modelo de formación inicial para los educadores de ese país.



Políticas para seleccionar a los mejores candidatos y apoyar a los docentes nuevos

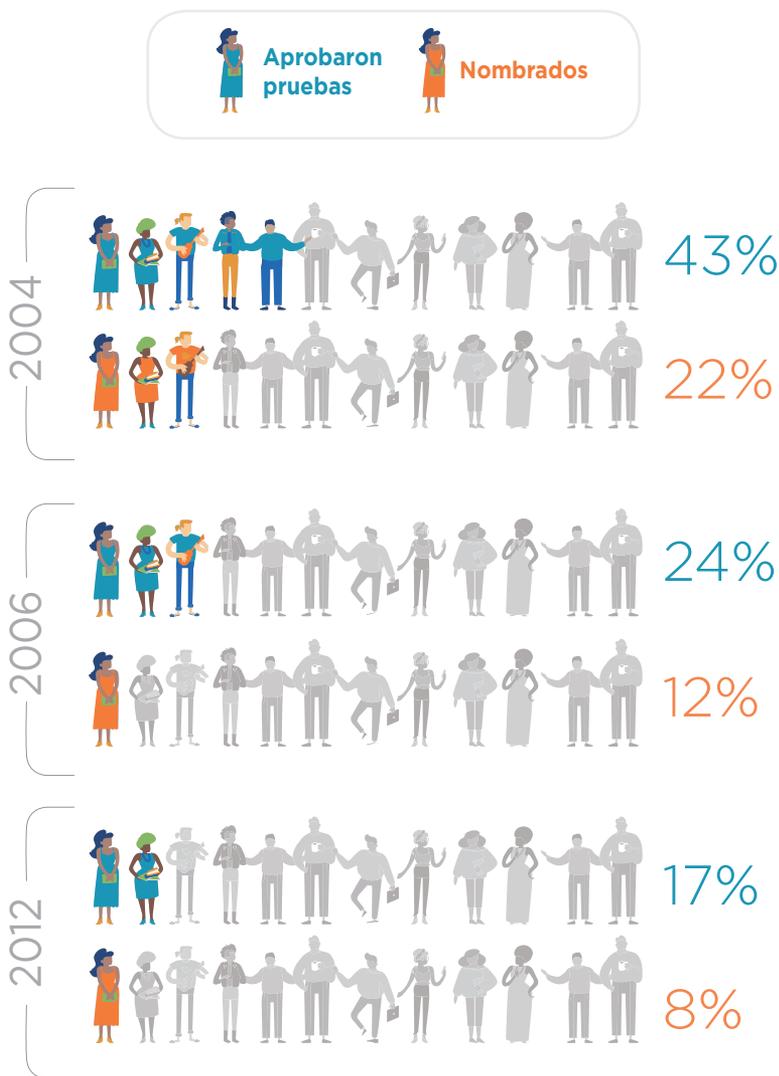
La tercera gran línea de acción apunta a seleccionar a los mejores candidatos a la docencia y apoyar a los docentes nuevos. Una vez que los estudiantes de carreras de educación concluyen su formación inicial, los sistemas educativos deben identificar a los mejores candidatos para trabajar en escuelas públicas. Los mejores candidatos son aquellos con una mayor capacidad para promover el aprendizaje de los estudiantes.

Procesos de selección

Tradicionalmente, los procesos de selección para convertirse en maestro se han enfocado en características académicas, como contar con un título de pregrado, educación continua o estudios de postgrado. Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que estos no son buenos predictores de la efectividad docente³⁸. Además del historial académico, varios sistemas educativos están incluyendo otras variables en sus procesos de selección —como, por ejemplo, el conocimiento disciplinario y pedagógico, el liderazgo y la capacidad didáctica—, que podrían relacionarse de manera más directa con la efectividad docente³⁹. Por lo general estas variables se recolectan a través de pruebas escritas de conocimientos, entrevistas personales y clases demostrativas.

Gráfico 14: Mayor selectividad en el ingreso a la carrera docente en Colombia

Porcentaje de postulantes que aprobaron las pruebas y fueron nombrados docentes, 2004, 2006 y 2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación de Colombia y García et al. (2017).
Notas: El número total de postulantes considera a los candidatos que rindieron las pruebas del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). Los docentes ganadores del concurso son nombrados en periodo de prueba.

Teniendo como base el concurso por méritos algunos países han implementado exámenes para medir el nivel de conocimiento pedagógico y de contenidos disciplinarios de los postulantes. Es el caso de Colombia, Ecuador, México, Perú y de varios estados y municipios de Brasil. Asimismo, otros países incluyen acciones demostrativas, como las entrevistas personales y las clases modelo, con el fin de agregar un grado adicional de selectividad. Al ser un proceso de etapas eliminatorias, solo los postulantes que aprueban las pruebas escritas acceden a la etapa de poder demostrar su desempeño en el aula. En su proceso de selección, Colombia y diversas comunas de Chile incluyen entrevistas; Ecuador y la municipalidad de Rio de Janeiro incluyen clases demostrativas; y Perú incluye ambos instrumentos.

Los nuevos procesos de selección para entrar a la carrera docente son más exigentes que antes.

Los nuevos procesos de selección para entrar a la carrera docente son más exigentes que antes. Un limitado porcentaje de postulantes aprueba la primera etapa de exámenes escritos. En Colombia, que en 2004 comenzó a implementar los nuevos concursos docentes, el 17% de los postulantes aprobó las pruebas del concurso de 2012 (Gráfico 14). En México los concursos de los tres últimos años revelan que, en promedio, 50% de los postulantes aprobó los exámenes para ser docente de educación básica. En Perú el primer concurso bajo la nueva ley se llevó a cabo en 2015 y solo 13% de los postulantes aprobó las pruebas nacionales.

En Ecuador 25% de los postulantes aprobó las pruebas en los concursos del 2013 al 2015. Tras aprobar el resto de etapas del proceso de selección, los candidatos con mayor puntaje son nombrados docentes. En Colombia el 8% de los postulantes fue asignado a una plaza docente en 2012; y en Perú el 4% de los postulantes fue nombrado docente en 2015.

La evidencia disponible para Colombia demuestra que los docentes seleccionados bajo el Estatuto de Profesionalización Docente tienen impactos positivos pero moderados en los aprendizajes de los alumnos⁴⁰. Por su parte, en México los estudios muestran que los docentes seleccionados usando la prueba estandarizada más reciente son más efectivos que los docentes seleccionados mediante un proceso discrecional liderado por los sindicatos. Esto a pesar de que los resultados de la prueba estandarizada no predicen la calidad docente⁴¹.

Cómo se asignan los docentes a las escuelas

Los candidatos participan en un proceso de selección que establece un orden de mérito con base a sus resultados. Aquellos con mejores puntajes se suelen asignar u optan por plazas de su preferencia. Estas plazas son generalmente en escuelas cercanas a su domicilio, similares a sus lugares de origen y con alumnos pertenecientes a estratos socioeconómicos más altos⁴².

En algunos países, como Ecuador y Perú, tras aprobar la primera etapa del proceso de selección, los candidatos señalan sus preferencias sobre las plazas, y al finalizar la selección, son asignados a sus escuelas preferidas en función de su puntaje final. En otros países, como Colombia y México, se

elabora un ranking de los candidatos al finalizar el proceso de selección y los postulantes con mayor puntaje seleccionan primero la plaza de su preferencia. Por su parte, en Chile los candidatos se registran para concursar en una plaza específica y tras el proceso de selección, el alcalde (las escuelas públicas dependen de los municipios en ese país) asigna la plaza a uno de los candidatos con mayor puntaje.

Los docentes con menores puntajes, en cambio, se suelen asignar a las plazas restantes, en lugares relativamente menos atractivos, pero donde más se necesitan a docentes efectivos. Se trata en general de escuelas con mayor proporción de estudiantes de bajo desempeño, de contextos socioeconómicos menos aventajados y en lugares más aislados. Esto no hace más que perpetuar la inequidad del sistema, por lo que diversos países desarrollados han adoptado políticas para que los docentes más capaces vayan a las escuelas públicas que más los necesitan. Para ello aplican políticas que incluyen incentivos monetarios, mejoras en las condiciones laborales, o la posibilidad de trabajar cerca de sus lugares de origen⁴³.

Por su parte, las autoridades de los países latinoamericanos estudiados han implementado incentivos para que los docentes más capaces vayan donde más se los requiere. Casi todos estos incentivos son económicos. Por ejemplo, Chile, Colombia, México, Perú, y algunos estados y municipios en Brasil, otorgan incentivos monetarios para que los profesores vayan a trabajar a lugares más aislados (rurales). Chile también tiene una asignación adicional para profesores de buen desempeño que trabajan en escuelas de escasos recursos.

Periodos de prueba

La evidencia recogida en Estados Unidos indica que los primeros años de experiencia profesional tienen un impacto considerable sobre la efectividad de los docentes, en especial a la hora de medir el valor agregado que los nuevos maestros generan en los aprendizajes de sus alumnos⁴⁴. Algunos de estos estudios revelan que los docentes menos efectivos son más propensos a dejar su plaza en la escuela original, lo cual puede implicar transferirse a otra escuela o dejar de trabajar en escuelas públicas⁴⁵.

Los primeros años de experiencia profesional tienen un impacto sobre la efectividad de los docentes.

En cambio, la escasa evidencia que existe en América Latina sobre esta materia sugiere que los docentes con mayores habilidades académicas son más propensos a dejar las escuelas públicas. En Colombia, los docentes noveles que se encuentran en el 20% superior en las pruebas de selección son más propensos a dejar las escuelas públicas luego de un año, en comparación con los docentes en el 20% más bajo de la distribución de desempeño en estas pruebas. En Chile los docentes con mayores habilidades académicas son más propensos a dejar las escuelas públicas que los docentes con menores habilidades⁴⁶.

Si bien los procesos de selección buscan identificar a los docentes efectivos, no hay certeza de su eficacia hasta que comienzan a trabajar en los colegios. Por eso algunos sistemas educativos establecen un periodo de prueba.

Se trata de un mecanismo por el cual los docentes identificados como inefectivos se pueden desvincular de la carrera, mientras que aquellos que demuestran competencia obtienen una posición permanente. Este mecanismo se usa en países como Canadá, Nueva Zelanda y Alemania, con evaluaciones de las competencias desplegadas y consecuencias claras en caso de éxito o fracaso⁴⁷. En Estados Unidos existe evidencia de que desvincular a los profesores inefectivos tras el primer año de docencia incrementa el aprendizaje estudiantil en el largo plazo⁴⁸. Sin embargo, otros estudios señalan que el esfuerzo de los docentes es mayor durante el año que son evaluados para la posición permanente, para luego retornar al nivel previo⁴⁹.

Brasil, Colombia y México tienen periodos de prueba de uno a tres años. Si bien estos países requieren que los docentes aprueben una evaluación al finalizar ese ciclo, en la práctica pocos docentes desaprobaban y son desvinculados⁵⁰. En Colombia existe evidencia circunstancial que señala que prácticamente todos los docentes aprueban la evaluación, dado que los directores no desean enfrentar disputas legales con los docentes desvinculados. En México se aplicó en 2016 la primera evaluación de fin de periodo de prueba, pero los docentes que desaprobaban fueron reevaluados, dado que muchos de ellos no recibieron el acompañamiento por tutores, el cual está estipulado en la actual ley de carrera docente. En Brasil los docentes deben ejercer tres años antes de obtener un cargo permanente (estágio probatório), y durante este periodo se evalúan sus capacidades. Algunos estados (como Amazonas) y municipios (como Sobral) brindan ca-

pacitaciones y evalúan a los docentes. No obstante, en la mayoría de estados y municipios el nombramiento es automático luego de tres años.

Programas de inducción

Dada la empinada curva de aprendizaje en los primeros años de experiencia profesional, resulta importante brindar apoyo a los nuevos docentes para reforzar su confianza, ayudarles a enfrentar los retos de la profesión e incentivar su permanencia en el sistema escolar público. Los programas de inducción para nuevos docentes buscan facilitar la adaptación del docente a la escuela pública y mejorar sus prácticas pedagógicas. Investigaciones en Estados Unidos sugieren que asignar mentores a los docentes noveles puede tener un impacto positivo sobre el aprendizaje de los alumnos. Sin embargo, las características de los programas con mentores, como su duración y contenidos, son importantes para determinar su efectividad⁵¹.

En los últimos tres años, Chile, México, Colombia y Perú han establecido programas de inducción obligatorios a cargo de mentores o tutores, con una duración que va de los seis meses a los dos años. A diferencia de los otros países de la región, Chile otorga un incentivo monetario mensual a los docentes que participan en el programa de inducción. En México el acompañamiento para los nuevos docentes se inició en 2015, pero no fue implementado en todos los estados (como Chiapas y Michoacán). Por su parte, en Brasil, diversos estados y municipios han establecido cursos y actividades para los jóvenes maestros como complemento a su periodo de prueba.



Los desafíos:

¿Qué se puede hacer
mirando al futuro?

Las reformas a la carrera docente que han realizado varios países de América Latina en los últimos años evidencian sus esfuerzos por elevar el prestigio y la calidad de la profesión, con el fin de atraer a los mejores candidatos a la profesión docente. Sin embargo, la implementación de estas reformas presenta diversos retos.

Respecto a la manera **de atraer a los mejores candidatos a la docencia**, se sabe que, pese a los incrementos salariales, todavía existe una brecha respecto a los salarios de otros profesionales o técnicos. Otro desafío grande es que muchos sindicatos de profesores rechazan la evaluación de desempeño docente, en especial si esta conlleva una eventual desvinculación en caso de bajo rendimiento. Así lo demuestran las experiencias de Colombia, Ecuador, México y Perú, países en los que se ha dado en los últimos años una abierta confrontación entre los gobiernos y los maestros.

En cuanto a **mejorar la formación inicial docente**, los principales desafíos son el peligro de que una mayor selectividad reduzca la matrícula en especialidades, que es donde se requieren más profesores, tal como ocurrió en Perú entre 2007 y 2012. Lo mismo podría ocurrir en Chile con la progresiva alza del puntaje mínimo para ingresar a las carreras de educación.

Un obstáculo adicional es que la autonomía de las instituciones de educación superior y el elevado número de instituciones que dictan la carrera

pedagógica dificultan la supervisión y fiscalización de los programas de formación docente. En Ecuador, se tuvo que cambiar la legislación para poder fiscalizar a los programas, y como resultado, se cerraron 14 universidades no acreditadas.

En cuanto a **seleccionar a los mejores candidatos y apoyar a los docentes nuevos**, los principales desafíos son identificar qué características o habilidades de los postulantes permiten predecir su efectividad futura. Además, al finalizar el periodo de prueba, muchas veces no se desvinculan a los docentes menos efectivos, como ha ocurrido en Colombia y México, lo que puede restar importancia a este mecanismo.

Al finalizar el periodo de prueba, muchas veces no se desvinculan a los docentes menos efectivos.

Finalmente, dados los diferentes grados de descentralización de todos los sistemas educativos, se requiere tener una alta capacidad de coordinación y ejecución entre las distintas entidades de los gobiernos para implementar los programas de apoyo a docentes nuevos. Por todas estas razones se hace necesario hacer cambios en la estructura del sistema educativo con el fin de poder implementar de manera exitosa las reformas docentes.



Conclusiones

Durante gran parte del siglo XX, los países de América Latina y el Caribe lograron incorporar a la mayoría de niños y jóvenes de la región a la educación primaria y un gran porcentaje a la educación secundaria. Sin embargo, la expansión de la cobertura se hizo sin cuidar la calidad en la formación de los docentes. Además, este proceso tampoco se acompañó de mejoras sustanciales en la estructura salarial o la infraestructura educativa. La profesión docente no se adaptó a la nueva realidad de los mercados laborales, en particular los cambios en el empleo femenino.

¿El resultado? La profesión docente fue perdiendo el prestigio de antaño y comenzaron a escasear docentes efectivos, es decir, aquellos maestros que logran mejorar el desempeño académico y desarrollar las habilidades de sus estudiantes. Se sabe que el profesor es crucial para que los estudiantes adquieran los aprendizajes y habilidades necesarias y alcancen su máximo potencial. Por ello, actualmente resulta más necesario que nunca diseñar e implementar reformas educativas que logren atraer, preparar y seleccionar a los nuevos docentes, de modo que estos se conviertan en docentes más efectivos en el futuro.

Devolver el prestigio a la profesión docente es una deuda pendiente con los maestros y con la sociedad en general. Varios países de la región están implementando políticas públicas que apuntan a esto. Por un lado, están mejorando la remuneración de los maestros y están fortaleciendo una carrera docente basada en la meritocracia; es decir, aquellos profesores que alcanzan estándares de calidad son recompensados, pero aquellos que fallan de manera sistemática pueden ser desvinculados de la carrera. Por otro lado, estos países están reformulando la formación inicial de los futuros docentes con el objetivo de elevar su efectividad en el aula, y también están estableciendo procesos rigurosos para seleccionar a los nuevos docentes. Las lecciones aprendidas de la historia de la profesión docente indican que estas reformas deben ser sistémicas. Se deben realizar de manera integrada y metódica, alcanzando todos los aspectos que afectan el prestigio y la efectividad docente.

La historia también nos enseña que las transformaciones sociales pueden ser decisivos en el rumbo de una profesión. Los grandes cambios económicos y sociales que ha experimentado la región, como el aumento de la cobertura educativa y los cambios en el mercado laboral, continuarán creando nuevos desafíos para la profesión docente. También debemos prepararnos para enfrentar los retos educativos que representan las nuevas realidades del siglo XXI. Por ejemplo, los rápidos avances tecnológicos probablemente seguirán transformando el rol del maestro, y la profesión docente tendrá que adaptarse y aprovechar las nuevas tecnologías de manera que complemente y potencie su labor. Es fundamental para el prestigio de la profesión docente que los países de la región estén preparados para estos retos y para otros que indudablemente vendrán.

Notas

1. Busso, M., J. Cristia, D. Hincapié, J. Messina y L. Ripani. 2017. *Aprender Mejor: Políticas Públicas para el Desarrollo de Habilidades*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
2. Con base en datos de CIMA (Centro de Información para la Mejora de los Aprendizajes), División de Educación, Banco Interamericano de Desarrollo.
3. La OCDE son las siglas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Esta es una organización económica intergubernamental con 35 países miembros, en su mayoría países desarrollados.
4. Con base en datos de PISA 2015 y del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) 2013.
5. Bruns, B. y J. Luque. 2015. *Profesores Excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Grupo del Banco Mundial.
6. Cálculos para Colombia con base en datos de SPADIES (disponible en <https://spadies.mineducacion.gov.co/spadies/JSON.html>) y para Brasil con base en datos de ENADE (disponible en <http://portal.inep.gov.br/microdados>)
7. Contreras, C. 2014. "Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX." En *Modernidad y Educación en el Perú*, de C. Contreras y P. Oliart. Lima: Ministerio de Cultura. Helg, A. 2002. *La educación en Colombia: 1918-1957*. Bogotá: Editores Colombia S.A.
8. Luna, M. 2014. *Las políticas educativas en el Ecuador, 1950-2010. Las acciones del Estado y las iniciativas de la sociedad*. Tesis doctoral, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia. Navarrete-Cazales, Z. 2015. "Formación de profesores en las Escuelas Normales de México. Siglo XX", *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 17(25), 17-34.
9. Simonsen, E. 2009. *Chile, país de probeta: 40 años de reformas educacionales*. Memoria para optar el título de periodista, Santiago: Universidad de Chile.
10. Contreras, op. cit. Díaz, P. 2011. *Historia de las escuelas normales en el Perú y las políticas educativas*. Tesis de Maestría en Educación. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Pareja, F. 1986. La educación superior en el Ecuador. Monografía, Caracas: CRESALC-UNESCO. Tanuri, L. 2000. "História da formação de professores". *Revista Brasileira de Educação* 14, 61-88. Trombetta, A. 1998. *Alcances y dimensiones de la educación superior no universitaria en la Argentina*. Tesis de maestría e informe de investigación, Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
11. Fischman, G. 2007. "Entre segundas madres y trabajadoras 'ajustadas': Cambios, ambivalencias y yuxtaposiciones en las representaciones sociales acerca de las maestras en la Argentina". *Revista Cadernos de Educação da FaE/UFPEL* 28 (2), 41-84. Núñez, I. 2002. "La formación de docentes. Notas históricas". En *Profesores para Chile: Historia de un Proyecto*, de B. Avalos. Santiago: Ministerio de Educación. Otros cálculos con base en datos del Ministerio de Educación de Chile.
12. La nueva oferta privada es generalmente de menor calidad. Datos de Chile del año 2016 indican que el puntaje promedio en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) es 590 para los estudiantes de las universidades tradicionales CRUCH, mientras que es de 558 para los estudiantes de las nuevas universidades privadas. Asimismo, datos de Perú del año 2013 indican que la tasa de admisión (ratio de ingresantes a postulantes) de las universidades públicas es de 18%, mientras que es de 79% para las universidades privadas. Webb, R. y G. Fernández-Baca. 1991. "Perú en números 1991. Anuario Estadístico". Lima: Cuánto, p. 129. Otros cálculos con base en datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de Perú, Ministerio de Educación de Chile.

- 13.** Cálculos con base en datos del Censo da Educação Superior 2015, del Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).
- 14.** Demartini, Z. y F. Antunes. 1993. "Magistério primário: profissão feminina, carreira masculina". *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 86, 5-14
- Goetschel, A.M. 2007. *Educación de las mujeres, maestras y esferas públicas: Quito en la primera mitad del siglo XX*. Quito: FLACSO.
- Gvirtz, S. y J. Beech. 2008. *Going to school in Latin America*. Westport, CT: Greenwood Press
- Palermo, A. 2006. "El acceso de las mujeres a la educación universitaria". *Revista Argentina de Sociología*, 4(7), 11-46.
- Solari, M. 1991. Historia de la educación argentina. Buenos Aires: Paidós SAICF.
- 15.** González, R.M. 2009. "De cómo y por qué las maestras llegaron a ser mayoría en las escuelas primarias de México, Distrito Federal". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14(42), 747-785
- 16.** UNESCO. 1971. *World Survey of Education, Volume III: Secondary Education*. Paris: UNESCO.
- 17.** Cálculos con base en datos de UNESCO UIS. Stat (disponible en <http://data.uis.unesco.org/>)
- 18.** OREALC/UNESCO. 2013. *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- 19.** En Colombia:
 Brutti, Z., y F. Sanchez Torres. 2017. "Does Better Teacher Selection Lead to Better Students? Evidence from a Large Scale Reform in Colombia". Documento de trabajo CEDE no. 11. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes, Bogotá.
 Ome, A. 2012. "The Effects of Meritocracy for Teachers in Colombia". Manuscrito. Centro de Investigación Económica y Social, Fedesarrollo, Bogotá. En México:
 Estrada, R. 2015. "Rules Rather than Discretion: Teacher Hiring and Rent Extraction". Documento de trabajo EUI MWP 2015/14. European University Institute.
- 20.** Schneider, B, P. Cevallos y B. Bruns. 2017. "The Politics of Transforming Education in Ecuador: Confrontation and Continuity, 2006-17". En Research on Improving Systems of Education (RISE) Annual Conference 2017. Washington, DC.
- Cuenca, R. 2017. "Moving towards professional development. The teacher reform in Peru (2012-2016)". Documento de Trabajo no. 235. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Bruns y Luque, op. cit.
- 21.** En Australia:
 Leigh, A. 2012. "Teacher Pay and Teacher Aptitude". *Economics of Education Review* 31(3) junio: 41-53
- En Estados Unidos:
 Nagler, M., M. Piopiunik, y M. R. West. 2015. "Weak Markets, Strong Teachers: Recession at Career Start and Teacher Effectiveness". Documento de trabajo NBER no. 21393. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Figlio, D. 2002. "Can Public Schools Buy Better-Qualified Teachers?" *IRL Review* 55(4) julio: 686-699.
- Ballou, D, y M. Podgursky. 2002. "Returns to Seniority among Public School Teachers". *The Journal of Human Resources* 37 (4) otoño: 892-912
- 22.** En Estados Unidos:
 Lazear, E. 2003. "Teacher incentives". *Swedish Economic Policy Review* 10: 179-214.
- Hoxby, C., y A. Leigh. 2004. "Pulled Away or Pushed Out? Explaining the Decline of Teacher Aptitude in the United States" *American Economic Review* 94(2) mayo: 236-240.
- Chingos, M. M., y M. R. West. 2012. "Do More Effective Teachers Earn More Outside of the Classroom?". *Education, Finance and Policy* 7(1) invierno: 8-43.
- En Brasil:
 Delannoy, F. y G. Sedlacek. 2001. *Brazil: Teachers Development and Incentives. A Strategic Framework*. Washington, DC: Banco Mundial.
- 23.** Ballou y Podgursky, op. cit.
 Hanushek, E. 1986. "The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools". *Journal of Economic Literature* 24(3) septiembre: 1141-1177.
- 24.** Hendricks, M. D. 2015. "Towards an optimal teacher salary schedule: Designing base salary to attract and retain effective teachers". *Economics of Education Review* 47 agosto: 143-167.
- 25.** Luego de cuatro años en el primer tramo (denominado inicial), los docentes son evaluados. Los instrumentos de evaluación son una prueba de conocimientos y un portafolio profesional. Un docente con resultados sobresalientes en la evaluación accede directamente al tercer tramo (avanzado); un docente con resultados satisfactorios accede al segundo tramo (temprano); y, por último, un docente con bajos resultados permanece en el primer tramo y debe ser reevaluado en un plazo de dos años, y si desapueba nuevamente, es desvinculado de la carrera.
- 26.** Incentivo de 24% del salario base corresponde al primer nivel del programa para docentes de educación media superior, y el incentivo de 222% corresponde al séptimo y último nivel para docentes de educación básica que trabajan en zonas de alta pobreza y alejadas de zonas urbanas.
- 27.** En México, se considera a un docente de educación básica que alcanza el tercer nivel de incentivos y no trabaja en zonas de alta pobreza y alejadas de zonas urbanas (195% del salario base). En Chile, se considera a un docente que trabaja 30 horas semanales en una escuela sin alumnos

prioritarios (192% del salario inicial). En Perú, se considera a un docente que alcanza la séptima escala magisterial (190% del salario inicial).

28. Blackmore, J., D. Bateman, J. Loughlin, J. O'Mara, y G. Aranda. 2011. "Research into the connection between built learning spaces and student outcomes". Paper no. 22. Department of Education and Early Childhood Development, State of Victoria, Melbourne. Woodman, K. 2011. "Re-Placing Flexibility: An Investigation into Flexibility and Learning". Tesis de doctorado. Architecture, Building and Planning, The University of Melbourne. Melbourne. Cleveland, B. 2009. "Engaging spaces: an investigation into middle school educational opportunities provided by innovative built environments. A new approach to understanding the relationship between learning and space". *International Journal of Learning* 16 (5): 385-398. McGregor, J. 2003. "Making spaces: teacher workplace topologies". *Pedagogy, Culture and Society* 11 (3): 353-377. Farkas, S, J. Folenó, A. Duffett, y P. Foley. 2000. *A sense of calling: Who teaches and why?* Nueva York, NY: Public Agenda

29. Henry, G., K. Bastian, y A. Smith. 2012. "Scholarships to Recruit the "Best and Brightest" Into Teaching: Who Is Recruited, Where do they Teach, How Effective Are They, and How Long Do They Stay?". *American Educational Research Association* 41 (3) abril: 83-92.

30. Alvarado, M., F. Duarte, y C. Neilson. 2012. "Efectos Preliminares de la Beca Vocación de Profesor". Centro de Estudios MINEDUC. Ministerio de Educación de Chile, Santiago. Claro, F., M. Bennet, R. Paredes, y T. Wilson. 2013. "Incentivos para estudiar pedagogía: El caso de la Beca Vocación de Profesor". *Estudios Públicos* 131 invierno: 37-59

31. Meckes, L. 2014. "Estándares y Formación Docente Inicial". En OREALC/UNESCO, *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*, 53-109. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.

32. Louzano, P. y G. Moriconi. 2014. "Visión de la Docencia y Características de los Sistemas de Formación Docente". En OREALC/UNESCO, *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*, 10-52. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO. Boyd, D., P. Grossman, H. Lankford, S. Loeb, y J. Wyckoff. 2009. "Teacher Preparation and Student Achievement". *Education Evaluation and Policy Analysis* 31 (4) diciembre: 416-440.

33. Fundação Carlos Chagas. 2014. *Um estudo avaliativo do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PI-BID)*. San Pablo: Fundação Carlos Chagas. Gatti, B., E. Barreto, y M. Andre. 2011. *Políticas*

docentes no Brasil: um estado da arte. Brasília: UNESCO

34. Gitomer, D. H., A.S. Latham, y R. Ziomek. 1999. *The Academic Quality of Prospective Teachers: The Impact of Admission and Licensure Testing*. Princeton, NJ: Education Testing Service.

35. Meckes, op. cit.

36. Granda, M. L. 2013. "Relación entre "Resultados de aprendizaje" y "Entorno de aprendizaje" en el modelo de evaluación de las universidades "E"". En CEAACES, *"Suspendida por falta de calidad": El cierre de catorce universidades en Ecuador, 77-97*. Quito: Consejo de Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

37. Harris, D. y T. Sass. 2011. "Teacher Training, Teacher Quality, and Student Achievement". *Journal of Public Economics* 95 (7-8) agosto 798-812. Aaronson, D., L. Barrow y W. Sander. 2007. "Teachers and Student Achievement in the Chicago Public High Schools". *Journal of Labor Economics* 25 (1). Hanushek, E., J. Kain, D. O'Brien, y S. Rivkin. 2005. "The Market for Teacher Quality". Documento de trabajo NBER no. 11154. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. Rivkin, S., E. Hanushek, y J. Kain. 2005. "Teachers, Schools and Academic Achievement". *Econometrica* 73 (2): 417-458. Clotfelter, C., H. Ladd, y J. Vigdor. 2010. "Teacher Credentials and Student Achievement in High School: A Cross-Subject Analysis with Student Fixed Effects". *The Journal of Human Resources* 45 (3): 665-681.

38. Goldhaber, D., C. Grout, y N. Huntington-Klein. 2017. "Screen Twice, Cut Once: Assessing the Predictive Validity of Applicant Selection Tools". *Education Finance and Policy* 12 (2): 197-223. Jacob, B., J. Rockoff, E. Lindy, B. Taylor, y R. Rosen. 2016. "Teacher Applicant Hiring and Teacher Performance: Evidence from DC Public Schools". Documento de trabajo NBER no. 22054. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. Dobbie, W. 2011. "Teacher Characteristics and Student Achievement: Evidence from Teach For America". Manuscrito. Harvard University, Cambridge, Boston. Bastian, K. 2013. "Do Teachers' Non-Cognitive Skills and Traits Predict Effectiveness and Evaluation Ratings?" Tesis de doctorado. University of North Carolina, Chapel Hill, NC. Ganimian, A. 2015. "The Predictive Validity of Information From Clinical Practice Lessons: Experimental Evidence From Argentina". Tesis de doctorado. Harvard Graduate School of Education, Cambridge, Boston.

39. Brutti y Sanchez Torres, op. cit.; Ome, op. cit..

40. Estrada, op. cit.

41. Boyd, D., H. Lankford, S. Loeb, y J. Wyckoff. 2005. "Improving Science Achievement: The Role of Teacher Workforce Policies". Stanford Cen-

ter for Education Policy Analysis, Stanford, CA. Cannata, M. 2010. "Understanding the Teacher Job Search Process: Espoused Preferences and Preferences in Use". *Teachers College Record* 112 (12): 2889-2934.

42. Steele, J., R. Murnane, y J. Willet. 2010. "Do financial incentives help low-performing schools attract and keep academically talented teachers? Evidence from California". *Journal of Policy Analysis and Management* 29 (3): 451-478. Boyd, Lankford et al., op. cit.

43. Chingos, M. y P. Peterson. 2011. "It's easier to pick a good teacher than to train one: Familiar and new results on the correlates of teacher effectiveness". *Economics of Education Review* 30(3) junio: 449-465. Hanushek, Kain et al., op. cit.

44. Boyd, D., P. Grossman, H. Lankford, S. Loeb, y J. Wyckoff. 2008. "Who Leaves? Teacher Attrition and Student Achievement". Documento de trabajo NBER no. 14022. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. Goldhaber, D., B. Gross, y D. Player. 2011. "Teacher career paths, teacher quality, and persistence in the classroom: Are public schools keeping their best?". *Journal of Policy Analysis and Management* 30 (1): 57-87. Hanushek, E., y S. Rivkin. 2010. "Constrained Job Matching: Does Teacher Job Harm Disadvantaged Urban Schools?". Documento de trabajo NBER no. 15816. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

45. En Colombia: Saavedra, J., D. Maldonado, L. Santibañez y O. Herrera. 2016. "Labor Markets for Novice Teachers in Latin America: Evidence from Colombia". USC Dornsife. Center for Economic and Social Research. University of Southern California, Los Angeles, California. En Chile:

Valenzuela, J.P. y A. Sevilla. 2013. "La movilidad de los nuevos profesores chilenos en década del 2000: Un sistema escolar viviendo en peligro". Fondecyt No 1120740. Santiago. Rivero, M. 2013. "The Chilean Teacher Labor Market". Tesis de doctorado. University of California, Berkeley.

46. OCDE. 2013. *Teachers for the 21st Century: Using Evaluation to Improve Teaching*. París: OCDE.

47. Kane, T., y D. Staiger. 2005. "Using Imperfect Information to Identify Teachers. Los Angeles". Manuscrito. School of Public Affairs, University of California, Los Angeles, CA.

48. Jones, M. 2015. "How do teachers respond to tenure?". *IZA Journal of Labor Economics* 4: 1-19.

49. Brutti y Sanchez Torres, op. cit.

50. Rockoff, J. 2008. "Does Mentoring Reduce

Turnover and Improve Skills of New Employees? Evidence from Teachers in New York City". Documento de trabajo NBER no. 13868. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. Glazerman, S., E. Isenbergh, S. Dolfin, M. Bleeker, A. Johnson, M. Grider, y M. Jacobus. 2010. *Impacts of Comprehensive Teacher Induction: Final Results from a Randomized Controlled Study*. Washington, DC: Institute of Education Sciences.

Referencias de los gráficos:

51. Gráfico 4: Barro, R. y J-W. Lee, 2013, "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010." *Journal of Development Economics*, 104, 184-198.

52. Gráfico 5: Contreras, op. cit. Duarte, J. 2003. "Educación pública y clientelismo en Colombia". Medellín: Universidad de Antioquia. Luna, M. 2014. "Las políticas educativas en el Ecuador, 1950-2010. Las acciones del Estado y las iniciativas de la sociedad". Tesis de doctorado. Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada, Facultad de Educación, Universidad Nacional de Educación a Distancia. España. Rodríguez, P. 2007. "Taxas de matrícula e gastos em educação no Brasil". Tesis de maestría. Escola de Pós-Graduação em Economia - EPGE. Fundação Getulio Vargas. Solana, F., R. Cardiel Reyes y R. Bolaños (coord.). 2002. *Historia de la educación pública en México*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

53. Gráfico 6: Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador. 1994. "Sistema Educativo Nacional del Ecuador". Madrid (disponible en: <http://www.oei.es/historico/quipu/ecuador/>). Acceso: 08/04/2017. Ramírez, M. T. y J. Téllez. 2006. "La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX". En *Economía colombiana del siglo XX: Un análisis cuantitativo*. Bogotá, de Robinson, J. y M. Urrutia (eds.): Banco de la República / Fondo de Cultura Económica.

54. Gráfico 7: Luna, M. 2014. "Las políticas educativas en el Ecuador, 1950-2010. Las acciones del Estado y las iniciativas de la sociedad". Tesis de doctorado. Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada, Facultad de Educación, Universidad Nacional de Educación a Distancia. España. Rivas, A. 2004. *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires: Editorial Granica. Rojas, P. 1998. "Remuneraciones de los profesores en Chile". *Estudios Públicos*, 71. Saavedra, J. 2004. "V. La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales. Implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos". En *¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades*. Lima: GRADE.

55. Gráfico 8: Brito, A y C. Vivallos. 2011. "Inserción laboral y educación profesional de mujeres

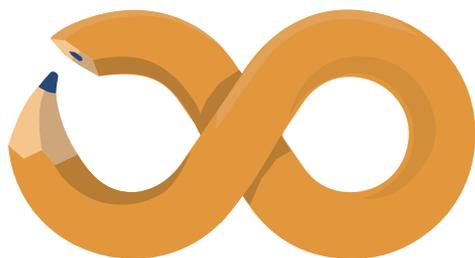
en Concepción-Chile (1895-1940)", UNIVERSUM, 1(26), 39-57. Gil, E. 1970. *La mujer en el mundo del trabajo*. Buenos Aires: Libera.

56. Gráfico 9: Barroso, C.L. y G. Mello. 1975. "O acesso da mulher ao ensino superior brasileiro". *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 5, 47-77. Garavito, C. y M. Carrillo. 2004. "Feminización de la matrícula de educación superior y mercado de trabajo en el Perú: 1978-2003". Informe para IELSAC-UNESCO. Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA). 1979. *Desarrollo y educación en el Ecuador*. Quito: JUNAPLA. Ochoa, H. 1977. "La mujer en el sistema educativo". En *La mujer y el desarrollo en Colombia*. Bogotá: Asociación Colombiana para el Estudio de la Población (ACEP). Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador, op. cit. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). 1984. *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*. Santiago de Chile, PIIE. UNESCO, op. cit.

57. Gráfico 11: Barroso, C.L. y G. Mello, op. cit. Guedes, M. 2008. "A presença feminina nos cursos universitários e nas pós-graduações: desconstruindo a ideia da universidade como espaço masculino". *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, Rio de Janeiro, 15(supl.), 117-132. Meller, P. 2010. "Perspectiva histórica de la discriminación femenina a nivel profesional", En *Carreras universitarias. Rentabilidad, selectividad y discriminación*. Santiago de Chile: Uqbar-editores. UNESCO, op. cit.

58. Gráfico 13: Rodríguez, J. y L. Montoro. 2013. "La educación superior en el Perú: situación actual y perspectivas". Documento de trabajo 370. Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

59. Gráfico 14: García, S., D. Maldonado, G. Perry, C. Rodríguez y J. Saavedra. 2017. "La Profesión Docente en Colombia: Normatividad, Formación, Selección y Evaluación". Manuscrito.





2017

