

# PROFESIÓN DOCENTE EN LATINOAMÉRICA

Una agenda pendiente y  
cuatro retos emergentes

*Martín Benavides / Severo Cuba  
Claudio de Moura Castro / Liliam Hidalgo  
Manuel Iguñiz / Gustavo Ioschpe  
Martha López de Castilla / Carlos Marcelo García  
Claudia Peirano / Flavia Terigi  
Denise Vaillant / Rosario Valdeavellano*

COORDINACIÓN  
Denise Vaillant / Severo Cuba



G T D P R E A L  
GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESARROLLO  
PROFESIONAL DOCENTE EN AMÉRICA LATINA





PROFESIÓN DOCENTE EN LATINOAMÉRICA:  
UNA AGENDA PENDIENTE Y CUATRO RETOS EMERGENTES  
SEMINARIO INTERNACIONAL



# PROFESIÓN DOCENTE EN LATINOAMÉRICA

Una agenda pendiente y  
cuatro retos emergentes

*Martín Benavides / Severo Cuba*  
*Claudio de Moura Castro / Liliam Hidalgo*  
*Manuel Iguñiz / Gustavo Ioschpe*  
*Martha López de Castilla / Carlos Marcelo García*  
*Claudia Peirano / Flavia Terigi*  
*Denise Vaillant / Rosario Valdeavellano*

COORDINACIÓN  
Denise Vaillant / Severo Cuba

**E**ducativo

**PREAL**

G T D P R E A L

GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESARROLLO  
PROFESIONAL DOCENTE EN AMERICA LATINA

**tarea**

Este libro es producto del Seminario Internacional “Profesión docente en Latinoamérica: una agenda pendiente y cuatro retos emergentes”, realizado en la ciudad de Lima los días 29 y 30 de marzo del 2007.

La coordinación del libro corresponde a:

**Severo Leonidas Cuba Marmanillo.**  
**Denisse Vaillant.**

Las ponencias y comentarios corresponden a:

**Martín Benavides.**  
**Liliam Hidalgo.**  
**Gustavo Ioschepe.**  
**Martha López de Castilla.**  
**Carlos Marcelo García.**  
**Claudio de Moura.**  
**Claudia Peirano.**  
**Flavia Terigi.**  
**Rosario Valdeavellano.**

Diseño de carátula e interiores: Gonzalo Nieto Degregori.

Corrección de textos: Carolina Teillier Arredondo.

Diagramación: Lluly Palomino Vergara.

Impresión y encuadernación: Tarea Asociación Gráfica Educativa.

Primera edición, 1000 ejemplares

Lima, agosto de 2008.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2008-10070.

I.S.B.N. 978-9972-235-19-1.

De esta edición:

- © **Tarea Asociación de Publicaciones Educativas.**  
Parque Osoreo 161, Pueblo Libre. Lima.  
Teléfono: (51 1) 424 0997 • Fax: (51 1) 332 7404.
- © **Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).**  
Inter-American Dialogue. 1211 Connecticut Avenue, NW, Suite 510. Washington, DC 20036. U.S.A.  
Teléfono (202) 822 9002.
- © **Foro Educativo.**  
Luis Manarelli 1100, Magdalena del Mar.  
Teléfono (51 1) 264 2638.

Las ideas y opiniones contenidas en esta obra son de responsabilidad cada autor y no tienen que comprometer o reflejar la posición institucional de los editores ni a las instituciones que los patrocinan.

Se permite la copia o la transmisión de partes o de toda esta obra sin requerir permiso previo, sólo se les solicita que mencionen la fuente.

# TABLA DE CONTENIDO

## **Presentación**

Ricardo Cuenca 9

## **Los docentes que necesitamos**

Manuel Iguñiz 13

## **Los docentes en primer plano**

Denise Vaillant 19

## **POLÍTICAS DE INSERCIÓN EN LA DOCENCIA**

### **Políticas de inserción en la docencia. De eslabón perdido a puente para el desarrollo profesional docente**

Carlos Marcelo García 37

#### *Comentarios*

### **Importancia del acompañamiento en los programas de inserción**

Martha López de Castilla 49

### **El mentorazgo exige la colegialidad en escuelas, centros de formación y universidades**

Flavia Terigi 56

## **EVALUACIÓN DOCENTE EN AMÉRICA LATINA**

### **Evaluación docente en América Latina**

Claudia Peirano 63

*Comentarios*

**Crear una cultura de utilización competente de la evaluación**

Claudio de Mour 79

**La evaluación docente no es un asunto esdrújulo: la importancia de los modelos comprensivos**

Rosario Valdeavellano 83

**LAS REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES**

**La remuneración de los maestros en América Latina: ¿es baja?, ¿afecta la calidad de la enseñanza?**

Claudio de Moura Castro y Gustavo Ioschpe 89

*Comentarios*

**Salario docente y resultados educativos: una relación compleja**

Claudia Peirano 105

**Salario docente, su impacto sobre la calidad y su nivel**

Martín Benavides 109

**DESARROLLO PROFESIONAL CONTINUO Y CARRERA DOCENTE EN AMÉRICA LATINA**

**Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina**

Flavia Terigi 117

*Comentarios*

**Centrar la formación docente en las necesidades de los estudiantes y las prácticas de enseñanza**

Carlos Marcelo García 127

**Desarrollo profesional de la docencia: el maestro como sujeto en la política y la cultura**

Severo Cuba Marmanillo 131



## CONCLUSIONES

**A manera de conclusiones**

**La formación docente: un proceso social y cultural**

Liliam Hidalgo

143



# PRESENTACIÓN

La profesión docente se encuentra en un momento de cambio. Transita de su tradicional acción de transmitir el bagaje de conocimientos considerados “oficialmente” válidos y buenos, referente histórico de la profesión, hacia una manera abierta y dinámica de procurar que sus estudiantes aprendan a establecer una relación propia con el conocimiento, con la dimensión ética en sus actos y en la realidad social, y con el ambiente. Lejos de ser un cambio de enfoque, esta circunstancia es, sin duda, una profunda modificación en la naturaleza de su trabajo. Se abre así la complejidad de su función social y cultural en la cohesión de las sociedades y en su democratización, así como su posibilidad de ampliar la capacidad de las poblaciones para la vida en común y el desarrollo humano.

Luego de que las reformas educativas de la década de 1990 entendieron al docente como un insumo más del sistema, los documentos internacionales y nacionales sobre políticas docentes reconocieron su papel como actor protagónico de la calidad educativa. Este renovado discurso sobre el protagonismo docente, junto con otras evidencias sobre los problemas educativos, hace que los análisis y las consiguientes acciones de política docente se orienten hoy hacia otros temas.

El reto es iniciar, entonces, nuevas discusiones; retomar de manera creativa los tradicionales campos de la política docente, aún pendientes en las agendas educativas y sociales, y atender la emergencia de nuevas cuestiones que deben ser tratadas siempre con la finalidad de apuntar hacia el desarrollo profesional de los docentes.

Las reflexiones recogidas en este volumen son un camino hacia ello y cobran especial importancia ahora que el tema docente es, como pro-

bablemente no ocurría no ocurría desde hace muchos años, un asunto de agenda pública.

Cuatro temas emergentes merecen nuestra reflexión y análisis. Carlos Marcelo presenta el primero: la inserción en la docencia. Marcelo plantea la necesidad de reconocer que existe una etapa entre el fin de la formación inicial y el inicio de la actividad profesional, momento fundamental para determinar el éxito profesional de los docentes.

Claudia Peirano aborda el tema de la evaluación de los docentes afirmando que uno de los principales retos de este proceso es compatibilizar las demandas sobre la calidad educativa con las necesidades de los docentes. Releva, además, la importancia de que la evaluación sea implementada en un ambiente positivo, alejado del conflicto.

La discusión sobre remuneraciones y calidad de la enseñanza es anotada por Claudio de Moura Castro y Gustavo Ioschpe. Desde una perspectiva particular, los autores intentan establecer la antigua y aún no resuelta relación entre los sueldos y la calidad.

Finalmente, Flavia Terigi aborda el desarrollo profesional y la carrera docente partiendo de la necesaria reflexión sobre la docencia como grupo social y categoría profesional. Plantea la necesidad de pensar en una formación continua orgánica y sostenible.

El texto que presentamos será de suma utilidad para que las decisiones sobre política docente contengan un mayor manejo de información. Incluye, además de las ponencias centrales antes mencionadas, las reflexiones de Manuel Iguñiz y Denise Vaillant en el marco introductorio, y las de Liliam Hidalgo en las conclusiones. Asimismo, comentarios de los educadores e investigadores peruanos Marta López de Castilla, Rosario Valdeavellano, Martín Benavides y Severo Cuba.

No debemos olvidar que mientras pensamos en el desarrollo profesional de los docentes hay alrededor de trescientos mil colegas nuestros atendiendo diariamente sus clases y tratando de recomponerse frente a las exigencias y presiones sociales. En la política magisterial concurren lo urgente y lo importante, exigiéndonos un tratamiento serio y comprometido.

Por todo ello, agradezco la invitación a presentar esta importante entrega, fruto de la acción conjunta de tres instituciones reconocidas por su aporte a la comprensión de la cuestión docente y a la elaboración de políticas para el desarrollo de la profesión docente en el ámbito de la educación pública.

Ricardo Cuenca



# Los docentes que necesitamos

*Manuel Iguñiz*

Quiero empezar este texto poniendo énfasis en cuán oportuno es que el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL) presente en el Perú los resultados de su investigación sobre la profesión docente en nuestro continente, así como agradeciéndole esta decisión. Ciertamente se puede pensar que, debido a la importancia de la práctica docente y de la política al respecto, a cualquier país le vendría bien su elección; sin embargo, me permitiré señalar algunas particularidades que justifican mi afirmación.

La primera cuestión es el contexto, marcado por el amplio debate sobre políticas educativas que hemos tenido en este periodo democrático. Durante el régimen de Alberto Fujimori no fue posible establecer acuerdos políticos como el Acuerdo Nacional ni consensuar normas sobre educación. Ahora, con un año y medio de trabajo, hemos obtenido una buena Ley General de Educación —sin duda perfectible, pues precisamente las buenas leyes se pueden corregir— y tenemos un Proyecto Educativo Nacional.

Contando con estos hitos de política, la educación se está poniendo en la agenda política; sin duda de una manera agresiva y polémica específicamente en el tema docente, pero es así como a veces entran los temas en la agenda. Si esperamos que ingresen sólo ordenada y académicamente, estaríamos perdiendo oportunidades. Uno no escoge cómo se establecen los temas en la agenda política y en el escenario público.

En este caso, el asunto magisterial no se instaló en la agenda como parte de la aplicación del Proyecto Educativo Nacional sino aisladamente, en torno al examen nacional de los docentes. Así se planteó el

tema y ha tenido éxito, pues el sindicato no convenció con su resistencia, que no impidió que más de la mitad de los docentes dieran las pruebas. El gobierno ha obtenido réditos, creo, hasta el momento, por el tema de la evaluación de los docentes, porque impuso su rol rector. No voy a discutir la calidad de la evaluación —hay diversas opiniones críticas—, pero resalto que, ciertamente, ha sido un hecho político importante en el país.

Lo central, sin embargo, es que, a partir de la Ley General de Educación y del Proyecto Educativo Nacional, no se sesgue unilateralmente la política educativa ni se responsabilice de manera exclusiva a los docentes por la baja calidad de la educación. Es necesario establecer un mejor reparto de responsabilidades. Es decir, analicemos mejor los factores que influyen en la calidad y la equidad.

No lo digo buscando ignorar el rol de los maestros o el del sindicato magisterial en el país, pero en el marco de los documentos que hemos mencionado, en particular en la Ley General de Educación, queda muy claro que hay varios factores que deben ser materia de una política educativa.

¿Ayudará la investigación a establecer una política que reparta las responsabilidades para mejorar el desempeño de los maestros? En la relación entre investigación y política es difícil marcar las pautas y condiciones para que se alimenten mutuamente. Creo que un mejor análisis de los factores que implican el fracaso educativo contribuye a la manera como la agenda es planteada y a su crítica. Hoy, por el conflicto planteado, es un desafío beneficiar nuestros programas de intervención con los resultados de la investigación.

El conflicto en torno a la evaluación de los docentes está revelando asuntos de fondo de la educación. Uno de éstos es que la sociedad se venía sensibilizando frente a la calidad de la educación. Recordemos las mediciones internacionales y nacionales de rendimiento. Hay un libro mexicano que tiene como título *La catástrofe silenciosa*; ahora estamos ante un escándalo. Las mediciones se han colocado en el escenario público; la preocupación ciudadana se ha incrementado en materia de calidad; y el tema de la evaluación ha generado un doble impacto. Esa sensibilidad social busca focalizarse en la evaluación, y este tema parece fundamental.



También quiero señalar algunas preocupaciones hacia adelante. La política educativa ha estado marcada históricamente por bandazos: ahora el factor docente, antes la política del Estado o el factor del presupuesto. Creo que hay que partir del Proyecto Educativo Nacional para evitar movimientos extremos que creen problemas muy graves que después no podamos revertir. No creo que el proceso de la política deba ser lineal, ni lo va a ser, pero evitemos errores graves. Entre los principales, olvidar que la educación requiere de otras reformas simultáneamente; por eso la importancia del Acuerdo Nacional. La educación requiere reformas en salud, requiere que se cobren más impuestos para una mayor inversión, requiere el aumento del sueldo de los maestros, pero eso exige desarrollo económico y programas educativos sostenidos.

La reforma educativa implica que nadie evada responsabilidades. Nadie tiene que sacar a nadie de la cancha del acuerdo educativo, del cambio educativo. Ni el Estado ni la sociedad civil pueden evadir sus responsabilidades. Al mismo tiempo, afirmar que el factor docente no explica totalmente la calidad educativa no quiere decir que no sea fundamental y que el magisterio no esté involucrado.

En la base del debate está el tipo de maestros que necesitamos. Por ejemplo, un tipo de evaluación como la que se ha aplicado en el Perú, al margen de la evaluación de las prácticas, el desempeño y el contexto institucional, está marcando pautas sobre el tipo de maestro que se busca para el país. Al dar un peso excesivo de preguntas múltiples, haciendo uso y abuso de las pruebas estandarizadas, estamos marcando un tipo de maestro especialista en responder exámenes.

Un desafío que se plantea en el Proyecto Educativo Nacional es vincular los ascensos y las remuneraciones al desempeño profesional y a las condiciones de trabajo. Por consiguiente, la escuela donde trabaja el docente es un punto que debe ocupar un lugar en el debate y hay que incorporarlo en la discusión, junto con los resultados de los alumnos en relación con el desarrollo del profesionalismo de los que enseñan, gestionan y dirigen.

La visión política tiene que respetar los tiempos que se requieren para implementar procesos adecuadamente, y eso no ocurrió en la evaluación de los docentes. La decisión política debe dar autonomía a los profesionales de la educación para, justamente, organizar con éxito las medidas.

Otro tema fundamental es la afirmación de los aprendizajes comunes, necesarios para el desenvolvimiento en la sociedad. Con esas mediciones, olvidando sus objetivos limitados, se pretende olvidar que el buen aprendizaje implica también la diversidad, su importancia para esos aprendizajes comunes. Debemos acordarnos de no sacrificar la diversidad por querer conocimientos y saberes comunes a todos los ciudadanos. En educación, el fracaso histórico está ligado también a la pretensión de uniformizar; por ella hemos llegado a la fractura y la desigualdad actuales. En consecuencia, en la política educativa debemos cuidar la diversidad. Tampoco podemos gestionar con un horizonte de emergencia, al que parecen ligadas estas pruebas nacionales y masivas. Es decir, parecen desconectadas del largo plazo.

Por otro lado, la descentralización implica que para aplicar el Proyecto Educativo Nacional, la política nacional requiere también los proyectos educativos regionales, que han dado paso a que en ciertas zonas se comience a trabajar la diversificación curricular y la formación continua del docente. En la región San Martín, por ejemplo, tienen un importante plan de formación continua de los docentes, lo que permite combinar la diversidad regional del país con las políticas nacionales que hay que recuperar para el desarrollo profesional docente.

Uno de los peligros mayores es la trivialización del proceso educativo. No se puede reemplazar al colectivo docente de una escuela y decir que así habrá aprendizajes de calidad y acompañamiento a la formación del educando. Habrá tal vez cuidado de la seguridad de los niños en el local escolar, pero no una formación integral.

En consecuencia, lo que ésta política pública propone no es toda la política que el estado está implementando y que requiere la presencia de todos. Para esto, lo que es cierto es que vamos a movilizar a los ciudadanos, vamos a movilizar esfuerzos y convocar a la sociedad. El cambio educativo requiere de una convocatoria amplia, de un liderazgo que movilice.

Agradecemos la asistencia y las reflexiones de la profesora Mercedes Cabanillas presidenta del Congreso del Perú en este seminario. Asimismo, al viceministro de Gestión Pedagógica, Idel Vexler; a Marcela Guajardo, directora del PREAL; y a Denise Vaillant, coordinadora del Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo Profesional Docente del PREAL, quien presidió la reunión.

Termino agradeciendo al PREAL y a nuestros amigos de TAREA, pues estoy convencido de que vale la pena este esfuerzo. Estamos incursos en una etapa muy intensa, en una vorágine relacionada con la formación y el desarrollo magisterial, y por ello necesitamos acceder a una mayor profundidad por la vía de la reflexión.



# Los docentes en primer plano

*Denise Vaillant*

¿Cómo se puede atraer y retener a personas competentes en una profesión que ha perdido mucho estatus? Ésta es una pregunta que en América Latina se formulan con frecuencia responsables educativos, técnicos, educadores e investigadores. En la búsqueda de algunas respuestas, diversos estudios (Navarro 2002, Namo de Mello 2004, y Gajardo y Puryear 2004, entre otros) analizan las políticas dirigidas a los docentes en distintos países del continente para identificar los obstáculos específicos, las insuficiencias de diseño o de implementación y las reformulaciones necesarias. Entre los esfuerzos recientes, y en el marco de las actividades del Grupo de Trabajo para el Desarrollo Profesional Docente del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL),<sup>1</sup> podemos citar los informes del proyecto “Maestros en Latinoamérica: radiografía de una profesión”.

Los casos analizados permitieron describir a los maestros en tanto cuerpo profesional a partir de una pauta de investigación común. La reflexión que compartimos en este artículo surge de la mencionada investigación, así como del estudio de otras experiencias (Vaillant 2004) y de nuestra práctica en la temática docente. Lo primero a considerar es la ubicación

**Denise Vaillant.** Doctora en Educación por la Universidad de Québec à Montreal, Canadá, y máster en Planeamiento y Gestión Educativa por la Universidad de Ginebra. Ocupó varios cargos de responsabilidad en la Administración de Educación Nacional de Educación Pública de Uruguay. Profesora universitaria, consultora de varios organismos internacionales y autora de numerosos artículos y libros referidos a la formación docente, la reforma y la innovación educativas. Pertenece a numerosas asociaciones científicas y profesionales. Catedrática de Políticas Educativas en la Universidad ORT (Uruguay) y en la Universidad Alberto Hurtado (Chile). Coordina el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Profesional Docente en América Latina del Programa para la Reforma Educativa en América Latina (PREAL-IAD).

1 Para mayor información, véase <<http://www.preal.org/GTD/index.php>>.

de las políticas docentes en el escenario actual de los sistemas educativos latinoamericanos. Veremos luego cómo hay una serie de factores que frenan la profesionalización, mientras que otros la alientan.

### **Una temática que importa aquí y allá**

La revisión de la literatura internacional muestra que las nuevas expectativas y desafíos a los que se enfrentan las sociedades y economías sitúan la educación en el centro del debate, y a los docentes como actores clave. En este escenario, los responsables educativos enfrentan el reto constante de disponer de un número suficiente de maestros que sean competentes, que permanezcan motivados y que tengan condiciones laborales adecuadas durante toda su carrera profesional.

Muchas son las investigaciones recientes en países con un alto desarrollo educativo que muestran la centralidad del docente para la obtención de buenos resultados en los aprendizajes (Ingvarson, Meiers y Beavis 2005). Entre estos estudios encontramos los que revelan la relación entre el tipo de certificación de los docentes y los aprendizajes de los estudiantes. En esta línea, vale la pena destacar los trabajos efectuados por Linda Darling-Hammond (2000) y de ella misma con otros investigadores (Darling-Hammond, Holtzman, Gatlin y Vásquez Heilig 2005) en Estados Unidos: utilizando información de cincuenta estados y resultados del National Assessment of Educational Progress (NAEP), confirman que el nivel y la calidad de la formación de un profesor (como su certificación o la tenencia de un título en el campo que enseña) se correlacionan en forma significativa con los resultados de aprendizajes de sus estudiantes, más allá de las condiciones económicas o del *background* educativo de los mismos.

Por otra parte, el informe “Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers”, publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el año 2005, también confirma el papel clave del docente en la obtención de buenos resultados educativos. Este informe da cuenta de las tendencias y los desarrollos del sector laboral de los profesores en diversos países; informa sobre cómo atraer, desarrollar y retener a los profesores efectivos; examina las políticas y prácticas innovadoras y exitosas en varios países; y recomienda opciones de políticas que se deben tomar en cuenta en relación con los profesores.

La investigación internacional en el campo de las políticas docentes nos lleva a formularnos tres preguntas centrales:

- ¿En qué condiciones se podría pasar de un polo de desprofesionalización a otro de profesionalización plena?
- ¿Cuáles son las políticas educativas que promueven condiciones laborales adecuadas, una formación inicial de calidad, instancias de desarrollo profesional, y una gestión y evaluación que fortalezca a los docentes en su tarea de enseñanza?
- ¿Cómo lograr que estas políticas se formulen y se mantengan vigentes?

Un sistema educativo no será mejor que los maestros con los que cuenta. Esto genera un doble reto: atraer candidatos bien calificados y promover su mejor desempeño para lograr buenos aprendizajes en los estudiantes.

## **Construcción de la profesión**

Desde hace algún tiempo el magisterio está en el centro del “problema educativo”, pero también es el factor estratégico de su solución. De hecho, ellos ocupan un lugar de privilegio en el escenario de la política educativa latinoamericana, marcada por los éxitos y fracasos de las reformas que implementadas durante los últimos quince años en la mayoría de los países.

Una de los problemas principales con que se enfrentan las políticas públicas en el sector educación en la actualidad es cómo mejorar el desempeño de los docentes. Los diagnósticos coinciden en señalar que las propuestas tradicionales ya no alcanzan. Pero hay también fuertes evidencias de que no es simple determinar cuáles son los cambios adecuados y mucho menos ponerlos en práctica.

Nuestra tesis principal es que la profesionalización de los docentes se construye a partir de la confluencia de tres elementos: condiciones laborales adecuadas, una formación de calidad, y una gestión y evaluación que fortalezca la capacidad de los docentes en su práctica. Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos el contexto actual está marcado por:

- Un entorno profesional con dificultades a la hora de retener a los buenos maestros y profesores en la docencia. Son escasos los estímulos para que la profesión docente sea la primera opción de carrera. A esto se agregan condiciones de trabajo inadecuadas y serios problemas en la estructura de remuneración e incentivos.
- La mala preparación de muchos maestros y profesores. Además, el cuerpo docente necesita un perfeccionamiento mediante un esfuerzo masivo de formación en servicio.
- Una gestión institucional y una evaluación de los docentes que por lo general no han actuado como mecanismos básicos de mejora de los sistemas educacionales.

Pese a estos patrones comunes, todo análisis sobre la situación de los docentes a nivel latinoamericano debe tener en cuenta las variaciones significativas existentes entre los países de la región. Es pues con extrema precaución que realizaremos reflexiones de carácter general en los párrafos que siguen.

### **Perfil y condiciones laborales**

La investigación disponible sobre perfil y condiciones laborales de los docentes en América Latina evidencia una serie de rasgos a los que se debe prestar particular atención a la hora de pensar en las políticas educativas (Navarro 2002, Vaillant y Rossel 2006, y Siniscalco 2002). El cuerpo docente es en su mayoría femenino, lo que contrasta claramente con la distribución de género en profesiones no docentes, en las que suele predominar el sexo masculino o la distribución tiende a ser más equitativa. Además, esta población mayoritariamente femenina tiende a ser más joven que sus pares de países desarrollados, donde la tendencia parece ser hacia el envejecimiento progresivo.<sup>2</sup> Sin embargo, a pesar de la relativa juventud del cuerpo docente latinoamericano, la edad promedio muestra variaciones importantes. Hay casos en los que se registran proporciones respetables de docentes mayores de 45 años

2 De acuerdo con el promedio elaborado por la OCDE en el 2003, 57% de los docentes de educación primaria en estos países tiene 40 años o más. En países como Suecia, Alemania o República Checa más de un tercio de los docentes de educación primaria tienen 50 años o más.



—Argentina, 28,9%; Colombia, 46,1%— y una presencia moderada de menores de 35 años. En países como Nicaragua o El Salvador, empero, la presencia de maestros jóvenes es muy marcada: 56,3% de los maestros nicaragüenses tienen menos de 34 años, y 71,7% de los docentes de primaria de los centros públicos de El Salvador tienen entre 20 y 37 años. Los datos reflejan en buena medida la distribución etaria de la población general en ambos casos.

Por otro lado, la preparación y los años de educación de los docentes es más débil que la de sus pares en países desarrollados e incluso que en otros países en desarrollo. El promedio de educación de los maestros y profesores latinoamericanos (doce años) sigue siendo significativamente menor que en el grupo conformado por Estados Unidos, Japón y los países de la OCDE (dieciséis años) (OCDE 2000) y en otros países en desarrollo.<sup>3</sup> Este sesgo negativo en términos educativos da como resultado un escenario en el que, como algunos autores han señalado, buena parte de los niños y adolescentes latinoamericanos de contextos socioeconómicos desfavorables asisten a escuelas en las que hay docentes empíricos.<sup>4</sup>

La evidencia reciente también sugiere que los docentes provienen de sectores y familias con menor capital cultural y económico en términos relativos (Tenti 2005), y que en estos hogares la incidencia de la vulnerabilidad económica tiende a ser significativamente más alta que entre los hogares del resto de profesionales y técnicos.

Además, el modelo tradicional de profesión que complementa un porcentaje pequeño de los ingresos del hogar parece estar perdiendo vi-

3 Países como Egipto o Indonesia muestran porcentajes de profesores con título universitario significativamente más altos que la mayoría de los países latinoamericanos.

4 En Vaillant (2005) se explica la situación de este tipo de maestros. Los docentes empíricos son maestros que “no tienen una formación específica. Son generalmente nombrados temporalmente para resolver necesidades inmediatas, por ejemplo en áreas rurales, donde es difícil conseguir maestros calificados. Algunos de estos maestros empíricos terminan moviéndose a las ciudades y obteniendo nombramiento permanente”. Esto se agrava por el hecho de que, por lo común, aquéllos que sí tienen título inician su primer puesto de trabajo en esas escuelas de contexto más crítico. El reclutamiento de maestros en las zonas socioeconómicas más desfavorecidas tiene un claro sesgo hacia los docentes con menor experiencia.

gencia, bajo la confirmación de que en algunos países las docentes mujeres aportan, cualquiera sea su edad, no menos de 45% de los ingresos totales de su hogar.

América Latina parece otorgar un lugar especial a la antigüedad como principal componente para que el docente pueda avanzar en una carrera profesional que finaliza con una posición máxima sin trabajo de aula, con responsabilidades de administración y gestión (Morduchowicz 2003). Para un docente únicamente hay una mejora sustancial de su ingreso pasando a ser director de la escuela, y de allí a supervisor. Es decir, sólo se permite el ascenso a otros puestos alejándose del aula, lo cual tiene como consecuencia perversa el abandono de la tarea de enseñar por parte de quienes son buenos maestros.

La evaluación de los docentes es casi inexistente y faltan incentivos para que los mejores trabajen en las escuelas de contextos más desfavorecidos. Esta situación confirma la existencia de un círculo negativo que aleja a los docentes más expertos y formados de aquellas zonas donde más se los necesita.

Pero esto es sólo una parte de la cuestión, ya que existe un serio problema de retención que hace que en muchos países el abandono de la profesión sea una conducta frecuente que, lógicamente, no afecta a los peores sino a los mejores docentes, pues son quienes tienen más oportunidades de optar por puestos mejor retribuidos en otras áreas. No obstante, algunos países han impulsado iniciativas para mejorar el reclutamiento docente. Es el caso de Argentina, que ha impulsado el proyecto "Elegir la docencia" con el fin de reclutar, mediante becas para la formación, a estudiantes con la mejor trayectoria educativa.

### **La formación inicial**

La formación inicial del maestro es el primer punto de acceso al desarrollo profesional continuo. Desempeña un papel clave en la determinación de la calidad y cantidad de nuevos docentes que pasan a formar parte de este proceso. ¿Sirve la oferta disponible de formación inicial como incentivo para atraer a los mejores candidatos para los sistemas educativos latinoamericanos?

En contraste con lo que sucede con estudiantes de carreras distintas a la docencia, los candidatos a ser maestros y profesores tienen antecedentes socioeconómicos más modestos, si miramos tanto los niveles de instrucción de sus padres como sus niveles de ingreso familiar. También los estándares de admisión a las instituciones de formación de docentes tienden a ser más bajos que en el conjunto de carreras de educación superior.

La impresión general que dejan los estudios, las investigaciones y los informes que hemos examinado durante estos últimos años es que la formación inicial de los futuros maestros ha tenido resultados relativos, a pesar de que se le reconoce un papel clave en las reformas educativas. Las carreras se caracterizan por un bajo prestigio, demasiado énfasis en el método basado en la exposición oral frontal y muy poca atención a técnicas pedagógicas apropiadas para los alumnos de escuelas multigrado y rurales. Este déficit se ve agravado por la mala calidad de la educación escolar básica y media que muchos de los aspirantes a maestros reciben antes de ingresar a estudiar en una universidad o en un instituto de formación.

En América Latina existe una fuerte preocupación por mejorar la calidad de la formación. Así, en los últimos años se constata un interés por precisar la base de conocimientos que necesita el docente para enseñar. Han surgido una serie de documentos ministeriales con orientaciones para la formación docente en los que se explicita el bagaje que necesita un maestro para su buen desempeño. Éste es un primer paso para flexibilizar la oferta formativa e introducir vías alternativas para la obtención de un título de docente.

Heterogeneidad y diversificación son las características dominantes de la formación de los docentes en América Latina. Los docentes de todos los niveles se forman en instituciones de todo tipo: en escuelas normales, en institutos de enseñanza superior, en institutos provinciales o municipales, en instituciones superiores de enseñanza técnica, en universidades, en instituciones privadas; y además están los que se desempeñan como docentes sin tener un título que los habilite para tal tarea.

## El desarrollo profesional

La formación continua de las décadas de 1980 y 1990 dio origen a duras críticas en América Latina. Algunas investigaciones mostraron el poco efecto de los cursos de perfeccionamiento y la opinión adversa de los propios maestros y profesores sobre el impacto de estas actividades.

Muchos países recurrieron al perfeccionamiento docente como una forma de compensar las insuficiencias de la formación profesional inicial. Se buscó —a veces con éxito, a veces sin él— mejorar los conocimientos y las habilidades pedagógicas de los maestros mal capacitados. También se intentó integrar conocimientos especializados en materias en las cuales se diagnosticó una clara deficiencia. Asimismo, hubo empeños para facilitar la introducción de reformas educativas, innovaciones al currículum, nuevas técnicas o nuevos textos de estudio. A pesar del panorama a veces desalentador, existieron algunas iniciativas con éxito.

La falta de una estrategia nacional aplicada a la formación continua supone un reto, ya que no es frecuente encontrar nuevas estrategias bien definidas para el desarrollo profesional del profesorado. Sin embargo, se verifican algunas experiencias prometedoras. Así, en Colombia se avanzó en la línea de controlar la oferta de formación continua mediante la determinación de perfiles profesionales docentes y de competencias mínimas de ámbito nacional. Este listado incluye actitudes deseables de un maestro a fomentarse en los cursos. Además, con estas orientaciones se promueve la noción de coherencia entre la formación inicial y el desarrollo profesional continuo.

En El Salvador la formación en servicio está en pleno proceso de reconceptualización para garantizar una verdadera carrera docente, con enlaces y créditos entre la formación continua, la inicial y posteriores especializaciones o nuevos estudios. En República Dominicana se han realizado esfuerzos significativos e importantes inversiones para mejorar la formación continua de maestros desde las épocas del Plan Decenal de Educación. Hoy se está también en pleno proceso de revisión de la oferta.

## **Evaluación y gestión institucional**

La evaluación de los docentes no ha sido un tema prioritario en América Latina, lo cual no significa que no haya existido una práctica o normativa al respecto. Los supervisores y los directores de centros docentes, como también los alumnos y sus familias, muchas veces con mecanismos no formales, evalúan el comportamiento de los docentes. Sin embargo, los criterios y las perspectivas de evaluación difieren mucho unos de otros.

Son escasas las experiencias en materia de evaluación docente, aunque existen algunos procesos prometedores (Colombia, México, El Salvador). Pero es en Chile donde los avances han sido más notorios, con el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED) aplicado desde 1996 (véase, entre otros, Mizala y Romaguera 2002). El principal objetivo de dicho Sistema era mejorar los mecanismos de incentivo para los docentes y generar información comparable acerca del desempeño de los establecimientos educacionales. Esta política orienta a todos los establecimientos del país que reciben financiamiento estatal, sean administrados por los municipios (establecimientos municipales) o por el sector privado (establecimientos particulares pagados).

La subvención de excelencia que recibían en el año 2000 los profesores era equivalente a medio salario adicional al año para un docente con una carga horaria de 36,3 horas semanales. En el año 2004, Chile avanzó aún más en la evaluación docente con una nueva ley orientada al mejoramiento del desempeño profesional de los docentes y la enseñanza, para lograr mejores aprendizajes.

### **Falta de valoración social: ¿imagen o realidad?**

La idea de que la sociedad subestima a los maestros es tema de muchos libros que se han ocupado de la cuestión. Además, los propios docentes parecen estar convencidos de que es así. En Latinoamérica, muchos son los maestros desilusionados que afirman que abandonarían la profesión si surgiese otra oportunidad.

Resultan por demás ilustrativas de la situación actual las declaraciones de diversos actores sociales, recogidas en la prensa o en diversos estudios.<sup>5</sup> Éstos suelen reiterar la importancia de la educación y de sus maestros, pero al mismo tiempo no parecen acordarles la apreciación necesaria para que ellos tengan la moral en alto. Las expectativas son altas pero la valoración es escasa.

Es difícil medir el reconocimiento de una profesión por parte de la sociedad y más aún su prestigio social. En general, se dice que una profesión goza de cierta valoración social cuando sus representantes ofrecen un servicio que la sociedad aprecia y considera importante. Además, la opinión pública estima que este reconocimiento se debería recompensar con un nivel salarial acorde al trabajo desempeñado.

La cuestión del reconocimiento social de la profesión docente puede considerarse desde dos ángulos: cómo valoran los “no docentes” el trabajo desempeñado por los maestros y cómo sienten los propios docentes la consideración social hacia su labor. Si nos referimos a los primeros, éstos suelen desvalorizar la profesión docente. En cuanto a los propios maestros, ellos sienten también que su profesión no es lo suficientemente valorada. Así, en Argentina casi las dos terceras partes de maestros encuestados para un estudio sobre la condición docente (Tenti 2005), afirmaron no sentirse apreciados por la sociedad y expresaron que su profesión ha perdido prestigio social en los últimos años.

### **Las ideas inspiradoras**

La profesionalización muestra un panorama dispar en América Latina, a pesar de lo cual es posible identificar algunos logros relevantes que nos permiten reflexionar sobre las políticas que podrían tener buenos resultados en similares situaciones. Mencionaremos sólo algunos ejemplos a partir de estudios de caso recientes (Vaillant y Rossel 2006).

En Argentina resulta particularmente inspiradora la iniciativa de reordenar la formación inicial, cuya oferta institucional estaba totalmente desequilibrada como producto de un crecimiento desbordado y sin pla-

5 Véanse los casos presentados en Vaillant y Rossel 2006.

nificación. El sistema de acreditación de instituciones formadoras, que se encuentra aún a medio camino, constituye un interesante intento por ordenar el subsistema respetando el carácter federal del sistema educativo.

Colombia, por su parte, ha desarrollado una favorable iniciativa en el área de la evaluación docente. Esta evaluación busca verificar que los docentes mantengan niveles de idoneidad, calidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones que justifiquen la permanencia en el cargo, los ascensos en el escalafón y las reubicaciones salariales dentro del mismo grado. Existe una evaluación de periodo de prueba al término de cada año académico, que comprende el desempeño y competencias específicas, a la que se suma una evaluación ordinaria periódica de desempeño anual. Por último, está prevista una evaluación de competencias cada vez que la entidad territorial lo considere conveniente o por lo menos cada seis años.

Si nos referimos a la titulación, El Salvador constituye un caso interesante por la Evaluación de Competencias Académicas y Pedagógicas (ECAP) que se realiza para finalizar la carrera y graduarse. A pesar de algunas opiniones críticas, esta prueba ha contribuido a mejorar las propuestas de las instituciones formadoras y la oferta de recursos humanos para el sistema. Se trata, además, de una prueba que tiende a ser una buena predictora.

En Honduras la actual transición del modelo normalista al modelo universitario es un proceso que amerita una particular atención. El supuesto subyacente ha sido que un maestro de Educación Básica preparado a nivel universitario logrará un mejor desempeño en la enseñanza y mejores resultados en los aprendizajes de los alumnos. La reformulación de la formación inicial se realizó a partir del logro de consensos y acuerdos, posteriormente traducidos en leyes y planes de acción que involucraron tanto a la Secretaría de Educación como a la Universidad Pedagógica.

Si nos referimos a los mecanismos que buscan incentivar la atracción hacia la carrera docente, vale la pena destacar las iniciativas de las autoridades educativas de Nicaragua. Entre éstas, un sistema de becas para que estudiantes de comunidades alejadas de los centros puedan realizar estudios en el sistema de internado, la seguridad de una plaza

laboral al finalizar los estudios y la posibilidad de obtener ayuda financiera para continuar estudios universitarios.

República Dominicana ha avanzado en la gestión institucional de la formación al crear el Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio (Inafocam). Esta instancia descentralizada coordina los programas de formación inicial, de capacitación en servicio y de desarrollo profesional del personal docente a nivel nacional. La iniciativa tiene como propósito articular todas las instituciones de educación superior, así como las de carácter científico y/o cultural que incidan en la formación de maestros. El replanteamiento del modelo de formación inicial y en servicio ha permitido avances significativos.

En Uruguay, encontramos en la propuesta de *aggiornamento* del modelo vigente de formación inicial de maestros una de las iniciativas más prometedoras. Dicha propuesta busca consolidar una formación básica; ubicar las especializaciones en la formación continua posttítulo; profundizar en la preparación para el trabajo con las familias y la comunidad; preparar para la tarea docente en escuelas de contextos desfavorecidos; y mejorar la relación teoría-práctica. La duración de los estudios pasa de tres a cuatro años y culmina con la elaboración, defensa oral y aprobación de una memoria de grado. El nuevo plan puntualiza la importancia de desarrollar la “competencia profesional docente” y establece el conjunto de saberes que el estudiante de magisterio debería adquirir a lo largo de la formación de grado.

## **Los factores clave para las políticas**

El examen de lo ocurrido en América Latina muestra diferentes estadios en el proceso de profesionalización. Mientras que es posible suponer que el mejoramiento de las condiciones laborales de los docentes uruguayos, argentinos, colombianos, salvadoreños y dominicanos es factible si hay decisión política, la situación de países como Honduras y Nicaragua es más compleja pues requieren una mayor atención para elevar el prestigio social de los docentes mediante mejores oportunidades de formación y diversos incentivos.

Hay situaciones complejas, pero hay otras corregibles a corto y mediano plazo. Fundamentalmente, el mensaje público que al parecer echan



**Cuadro 1**  
**Cuatro factores clave en el proceso de desarrollo profesional de docentes**

<b>Proceso de desarrollo profesional</b>			
Red de factores intervinientes	Etapa 1 Desprofesionalización	Etapa 2 Profesionalización intermedia	Etapa 3 Profesionalización plena
Valoración social	→→	→→	→→
Entorno profesional facilitador	→→	→→	→→
Formación inicial y continúa de calidad	→→	→→	→→
Evaluación que retroalimenta la tarea de enseñar	→→	→→	→→

Elaboración propia.

de menos los docentes latinoamericanos es que se confíe en ellos y que se les proporcionen muestras de esta confianza, por pequeñas que sean.

Al inicio de este artículo nos preguntábamos: ¿con qué condiciones se podría pasar de un polo de desprofesionalización a otro de profesionalización plena? ¿Cuáles son las políticas educativas que promueven condiciones laborales adecuadas, una formación inicial de calidad, instancias de desarrollo profesional, y una gestión y evaluación que fortalezca a los docentes en su tarea de enseñanza? ¿Cómo lograr que estas políticas se mantengan en el tiempo? Las respuestas se vinculan con la amplia red de factores que contribuyen a aumentar el atractivo de la profesión y a garantizar que los docentes permanezcan en ella. ¿Cuáles son estos factores clave? Hay cuatro grupos de factores que tienen un importante papel a la hora de pensar en políticas que permitan atraer y retener a buenos profesionales para las tareas docentes (véase el cuadro 1).

- a. *Valoración social.* Es necesario dignificar la profesión mediante una mayor consideración social hacia aquellos que están en actividad y haciendo que los mejores candidatos opten por estudios de docencia.

- b. *Entorno profesional facilitador.* Habría que construir un ambiente “profesional” que mejore la capacidad del sistema educativo para retener a los mejores maestros y profesores en la docencia. Para lograrlo, es necesario brindar adecuadas condiciones de trabajo y una apropiada estructura de remuneración e incentivos. También es importante impulsar modalidades de promoción que eviten que el sistema de ascensos aleje del aula al docente.
- c. *Formación inicial y continua de calidad.* Aumentando el nivel académico exigido, se debería convertir la formación docente en una carrera atractiva para jóvenes con buenos resultados en la educación media. En los casos en que la formación docente no sea universitaria, habría que instaurar convenios de colaboración en investigación educativa con las universidades y otras instituciones de educación superior. Para que la formación no quede en mera retórica e incida efectivamente en lo que los docentes hacen en el aula y en lo que aprenden los alumnos de los centros educativos, habría que disponer de una base de experiencias exitosas para la solución a situaciones particulares. Asimismo, habría que incorporar procedimientos de selección rigurosos para tener formadores que respondan eficazmente a los nuevos requerimientos de la formación docente.
- d. *Evaluación que retroalimente la tarea de enseñar.* Es necesario considerar la evaluación docente como un mecanismo básico de mejora de los sistemas educacionales. Los marcos referenciales para la docencia y su evaluación deben constituir la base de los programas de formación inicial, así como de la construcción de las etapas y los requisitos de la carrera docente.

Como se señaló, un sistema educativo no será mejor que los maestros con los que cuenta. Esto genera un doble reto: atraer candidatos bien calificados y promover su mejor desempeño. Y ninguno de estos dos aspectos puede ser considerado de forma independiente: el reclutamiento de buenos candidatos para ingresar a la carrera docente deriva en un mejor desempeño de la tarea de enseñar; y un buen desempeño de los maestros en actividad incide en cómo se recluta a buenos estudiantes para la formación inicial.

Parecería que el contexto social en el que se ejerce la docencia es clave para la autorrealización del profesor. El desánimo que embarga a mu-

chos docentes tendría sus raíces más en los factores contextuales que en las situaciones concretas del aula, aunque éstas sean difíciles. Por ello se necesita estructurar condiciones laborales adecuadas e impulsar una cultura profesional que permita una mayor satisfacción a maestros, profesores y estudiantes. Una tarea esencial del momento actual en América Latina es encontrar la manera de mejorar las perspectivas de carrera de los docentes y modificar el imaginario colectivo referido a esta profesión. La superación de estas condiciones pasa por devolver la confianza en sí mismos a maestros y profesores, pero también por mejorar las condiciones de trabajo y por exigir que los docentes se responsabilicen de sus resultados. Plantear este cambio de perspectiva exige un apoyo decidido de los propios maestros, de la administración educativa y del conjunto de la sociedad.

### Referencias bibliográficas

DARLING-HAMMOND, Linda

2000 "Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence", en *Educational Policy Analysis Archives*, disponible en <<http://epaa.asu.edu/epaa/v8n1/>>.

DARLING-HAMMOND, Linda; Deborah HOLTZMAN, Su GATLIN y Julián VÁSQUEZ HEILIG

2005 "Does Teacher Preparation Matter? Evidence about Teacher Certification, Teach for America, and Teacher Effectiveness", en *Educational Policy Analysis Archives*, disponible en <<http://epaa.asu.edu/epaa/v13n42/>>.

GAJARDO, Marcela y Jeffrey PURYEAR

2004 *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

INGVARSON, Lawrence; Marion MEIERS y Adrian BEAVIS

2005 "Factors Affecting the Impact of Professional Development Programs On Teachers' Knowledge, Practice, Student Outcomes & Efficacy", en *Educational Policy Analysis Archives*, disponible en <<http://epaa.asu.edu/epaa/v13n10/>>.

MIZALA, Alejandra y Pilar ROMAGUERA

2002 "Evaluación del desempeño e incentivos en la educación chilena", en *Cuadernos de Economía*, año 39, n.º 118, diciembre, pp. 353-394. Santiago de Chile.

MORDUCHOWICZ, Alejandro

2003 *Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes*, serie Documentos de Trabajo n.º 23, Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), disponible en <[www.preal.org](http://www.preal.org)>.

NAMO DE MELLO, Guiomar

2004 *Oficio de Profesor na América Latina y el Caribe*. Sao Paulo: Fundación Vitor Cívita y Unesco.

NAVARRO, Juan Carlos

2002 *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina*. Washington: Red de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)

2002 *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers. Design and Implementation Plan of Activity*. París: OCDE, disponible en <[www.oecd.org/edu/teacherpolicy](http://www.oecd.org/edu/teacherpolicy)>.

SINISCALCO, María Teresa

2002 *A Statistical Profile of the teaching profession*. Ginebra-París: Unesco-International Labour Organization (ILO).

TENTI, Emilio


2005 *La condición docente. Análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*. Buenos Aires: Fundación Osde.

VAILLANT, Denise

2004 *Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas, y debates*. Serie Documentos, n.º 31. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), diciembre, disponible en <<http://www.preal.org/docs-trabajo/VaillantN31.pdf>>.

VAILLANT, Denise y Cecilia ROSSEL

2006 *Maestros de escuelas básicas en América Latina: hacia una radiografía de la profesión*. Santiago de Chile: PREAL.

The background of the image consists of several overlapping sheets of crumpled, light-colored paper. The paper is heavily wrinkled and folded, creating a complex, textured surface. The lighting is soft, highlighting the ridges and valleys of the crumpled paper. The overall color palette is monochromatic, ranging from light gray to dark gray.

**Políticas  
de inserción  
en la docencia**



# DE ESLABÓN PERDIDO A PUENTE PARA EL DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE

## Políticas de inserción en la docencia

*Carlos Marcelo García (España)*

Vivimos tiempos de cambio. Cambios sociológicos, económicos, de valores, demográficos, culturales, etcétera, que están desafiando constantemente la capacidad de equilibrio, integración e innovación de nuestras sociedades y sistemas. Una característica de la sociedad en la que vivimos tiene que ver con el hecho de que el conocimiento es uno de los principales valores de sus ciudadanos. El valor de las sociedades actuales está directamente relacionado con el nivel de formación de sus ciudadanos, y de la capacidad de innovación y emprendimiento que éstos posean. Pero los conocimientos, en nuestros días, tienen fecha de caducidad; y ello nos obliga, ahora más que nunca, a establecer garantías formales e informales para que los ciudadanos y profesionales actualicen constantemente su competencia. Hemos entrado en una sociedad que exige de los profesionales una permanente actividad de formación y aprendizaje.

**Carlos Marcelo García.** Doctor en Pedagogía y catedrático de Didáctica y Organización Escolar de la Universidad de Sevilla. Director del grupo de investigación IDEA (Innovación, Desarrollo, Evaluación y Asesoramiento en Educación). Sus publicaciones y trabajos de investigación se han centrado en el campo de la formación docente. Destacan sus libros *Formación del profesorado para el cambio educativo*, *Desarrollo profesional e iniciación a la enseñanza*, *Aprender a enseñar*, *La función docente*, *Asesoramiento curricular y organizativo en educación* y *Las tareas del formador*, escrito con Denise Vaillant. Tiene un amplio número de artículos impresos en revistas que se pueden consultar en <http://prometeo.us.es/idea>. Destaca, entre éstos, "Aprender a enseñar para la sociedad del conocimiento". Más recientemente se ha centrado en las aplicaciones de las tecnologías para la formación docente. Así, destacan sus libros *E-Learning. Teleformación: diseño, desarrollo y evaluación de la formación a través de internet* y *Prácticas de e-Learning*. Ha sido consultor del Banco Mundial, y es miembro del Consejo editor de la Revista de Educación, así como director del Máster en e-Learning: nuevas tecnologías para la formación a través de internet, de la Universidad de Sevilla.

¿En qué afectan estos cambios a las escuelas y al trabajo que en ella desarrolla el profesorado? ¿Cómo debemos repensar el trabajo del docente en estas nuevas circunstancias? ¿Cómo deberían formarse los nuevos profesores? ¿Qué características debería tener la profesión docente en el siglo XXI para ser realmente una profesión del conocimiento?

Las preguntas anteriores configuran un conjunto de preocupaciones que está llevando a muchos académicos, profesionales, investigadores, padres, docentes, etcétera, a pensar en que la escuela tiene que dar respuesta pronta a los desafíos que se le avecinan, respuestas directamente relacionadas con la capacidad de ofrecer la mejor educación a la que todos los alumnos tienen derecho. Y para ello volvemos la vista hacia el profesorado, que trabaja codo a codo con nuestros estudiantes.

Recientes informes internacionales han venido a centrarse en —y a destacar— el importante papel del profesorado en relación con las posibilidades de aprendizaje de los alumnos. Ya el mismo título de informe que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha publicado recientemente nos llama la atención: *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers* (OCDE 2005). Se afirma en el título que los profesores *cuentan, importan* para ayudar a mejorar la calidad de la enseñanza que reciben los alumnos, y en el informe se sostiene que

Existe actualmente un volumen considerable de investigación que indica que la calidad de los profesores y de su enseñanza es el factor más importante para explicar los resultados de los alumnos. Existen también considerables evidencias de que los profesores varían en su eficacia. Las diferencias entre los resultados de los alumnos a veces son mayores dentro de la propia escuela que entre escuelas. La enseñanza es un trabajo exigente, y no es posible para cualquiera ser un profesor eficaz y mantener esta eficacia a lo largo del tiempo. (OCDE 2005: 12)

El informe muestra la preocupación internacional por el profesorado, por las formas de hacer de la docencia una profesión atractiva, y por

1 Traducido al español como *Los docentes importan: atraer, desarrollar y retener a docentes eficaces*.



cómo mantener en la enseñanza a los mejores profesores y conseguir que los profesores sigan aprendiendo a lo largo de su carrera.

## **Convertirse en profesor**

Convertirse en profesor es un largo proceso. A las instituciones de formación inicial del profesorado llegan candidatos que no son “vasos vacíos”. Como ya investigara Lortie (1975), las miles de horas de observación como estudiantes contribuyen a configurar entre los aspirantes a profesores un sistema de creencias sobre la enseñanza que los condiciona a interpretar sus experiencias durante la formación. Estas creencias a veces están tan arraigadas que la formación inicial no consigue ni el más mínimo cambio profundo en ellas.

La formación inicial del profesorado ha sido objetivo de múltiples estudios e investigaciones. En general se observa una gran insatisfacción tanto de las instancias políticas como del profesorado en ejercicio y de los propios formadores respecto a la capacidad de las actuales instituciones de formación para responder a las necesidades de la profesión docente. Las críticas hacia su organización burocratizada, el divorcio entre la teoría y la práctica, la excesiva fragmentación del conocimiento que se enseña, la escasa vinculación con las escuelas, todo ello está haciendo que ciertas voces críticas propongan reducir la extensión de la formación inicial para incrementar la atención al periodo de inserción del profesorado en la enseñanza. Es el caso del reciente informe de la OCDE al que ya hemos hecho referencia. En concreto, se afirma que

Las etapas de formación inicial, inserción y desarrollo profesional deberían de estar mucho más interrelacionadas para crear un aprendizaje coherente y un sistema de desarrollo para los profesores [...] Una perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida para los profesores implica para la mayoría de los países una atención más destacada a ofrecer apoyo a los profesores en sus primeros años de enseñanza, y en proporcionarles incentivos y recursos para su desarrollo profesional continuo. En general, sería más adecuado mejorar la inserción y el desarrollo profesional de los profesores a lo largo de su carrera en lugar de incrementar la duración de la formación inicial. (OCDE 2005: 13).

## La inserción profesional

La inserción profesional en la enseñanza es el periodo de tiempo que abarca los primeros años de ejercicio, en los cuales los profesores han de realizar la transición de estudiantes a profesores. Es un periodo de tensiones y aprendizajes intensivos, en contextos generalmente desconocidos, durante el cual los profesores principiantes deben adquirir conocimiento profesional además de mantener un cierto equilibrio personal. Éste es el concepto de inserción que asume Vonk, autor holandés con una década de investigaciones centradas en éste ámbito: “[...] definimos la inserción como la transición desde profesor en formación hasta llegar a ser un profesional autónomo. La inserción se puede entender mejor como una parte de un continuo en el proceso de desarrollo profesional de los profesores” (Vonc 1996: 115).

Conviene insistir en esta idea de que el periodo de inserción es un lapso diferenciado en el camino de convertirse en profesor. No es un salto en el vacío entre la formación inicial y la formación continua; tiene un carácter distintivo y determinante para conseguir un desarrollo profesional coherente y evolutivo. El periodo de inserción y las actividades que lo acompañan varían mucho entre los países. En algunos casos se reducen a actividades burocráticas y formales; en otros, como veremos más adelante, configuran toda una propuesta de programa de formación que busca asegurar que los profesores entren en la enseñanza acompañados por otros que puedan ayudarles.

La realidad cotidiana del profesorado principiante nos indica que muchos docentes abandonan su profesión por estar insatisfechos con su trabajo debido a los bajos salarios, problemas de disciplina con los alumnos, falta de apoyo y pocas oportunidades para participar en la toma de decisiones. Decía Cochran-Smith que “Para permanecer en la enseñanza, hoy y mañana, los profesores necesitan condiciones en la escuela que les apoyen y les creen oportunidades para trabajar con otros educadores en comunidades de aprendizaje profesional en lugar de hacerlo de forma aislada” (Cochran-Smith 2004: 391). Ahondando en las causas, la National Commission on Teaching and America’s Future (1996) estableció cinco razones por las cuales los profesores abandonan la docencia:

- porque se les asigna la enseñanza de los alumnos con mayores dificultades;
- porque se los inunda con actividades extracurriculares;
- porque se los pone a enseñar en una especialidad o nivel diferente al que posee;
- porque no reciben apoyo desde la administración; y
- porque se sienten aislados de sus compañeros (citado en Horn, Sterling y Subhan 2002).

La consecuencia de desatender los problemas específicos que encuentran los profesores principiantes está resultando muy cara en un elevado número de países: el abandono de la docencia. Haciendo referencia de nuevo al informe de la OCDE (2005), se informa que en algunos países una gran cantidad de profesores principiantes dejan la profesión los primeros años de enseñanza. El abandono es particularmente alto en escuelas de zonas desfavorecidas, lo que supone un alto coste social y personal. Por eso, reducirlo se ha convertido en una prioridad política. Aun cuando los profesores principiantes no abandonen la enseñanza, un comienzo con dificultades en su carrera docente puede reducir su confianza en la profesión y puede que los alumnos y las escuelas se resientan.

Esto es particularmente importante ya que, como nos dice el informe de la OCDE:

[...] en algunos países, en los próximos cinco a diez años se incorporará a la profesión un número de profesores mucho mayor que en los pasados veinte años. Por una parte, la llegada al mercado de numerosos profesores nuevos con capacidades actualizadas e ideas frescas ofrece la posibilidad de renovar sustancialmente las escuelas. Además, brinda la ocasión de liberar recursos para la capacitación, porque un profesorado joven supone menor presión presupuestaria. Sin embargo, por otra parte, si la docencia no se percibe como una profesión atractiva y no cambia en sus aspectos fundamentales, se corre el riesgo de que vaya disminuyendo la calidad de los centros educativos, y sería difícil recuperarse de una espiral de deterioro. (OCDE 2005: 8)

Dos problemas tienen por tanto actualmente planteados los sistemas educativos: ¿cómo conseguir que la docencia sea una profesión atractiva? y ¿cómo mantener en la docencia al mayor número posible de buenos profesores? Ambos problemas están interrelacionados y sus soluciones, aunque diferentes, resultan complementarias. La realidad muestra que países como Estados Unidos, Bélgica, Suiza, Hungría, Finlandia, Dinamarca o Irlanda están teniendo serias dificultades para incorporar a docentes en materias como tecnología, matemáticas, ciencias o idiomas en la enseñanza secundaria. Cuando esto ocurre, la consecuencia es que acceden a la docencia profesores con menor cualificación que la exigida, que se amplía el número de alumnos por aula, se desdoblan grupos o bien se dejan de impartir esas asignaturas. Como podemos imaginar, ninguna de estas opciones es deseable, en tanto que suponen una merma de la calidad de la enseñanza y, como consecuencia, representan un elemento en contra para atraer hacia la docencia a nuevos candidatos.

### **Programas para la inserción profesional**

El periodo de inserción en la docencia se está configurando como un momento crucial que está determinando tanto la calidad docente futura como las posibilidades de permanencia del profesorado en la enseñanza. Por ello, en un cierto número de países europeos se están poniendo en marcha programas especialmente dirigidos a ofrecer a los profesores que empiezan un apoyo específico en sus necesidades formativas particulares. Estos programas incluyen generalmente la asignación de un profesor mentor como orientador, así como una variedad de propuestas formativas que se revisan en este informe.

¿Cómo, pues, podemos desarrollar programas de formación que afecten a los profesores principiantes mejorando su práctica docente? Feiman (2001) concreta una idea que ya ha venido tomando cuerpo entre otros investigadores y formadores: lo que los profesores deban aprender han de hacerlo en la práctica. Los profesores necesitan aprender cómo aprender de la práctica, puesto que la enseñanza requiere improvisación, conjetura, experimentación y valoración. Pero aprender en la práctica no es un proceso que se dé naturalmente. Ball y Cohen (1999) establecen tres condiciones para esperar algún aprendizaje a partir de la experiencia práctica:

- a. los profesores tienen que aprender a adecuar sus conocimientos a cada situación, es decir, indagar acerca de lo que los estudiantes hacen y piensan, y cómo comprenden lo que se les ha enseñado;
- b. los profesores deben aprender a utilizar su conocimiento para mejorar su práctica; y
- c. los profesores necesitan aprender cómo enmarcar, guiar y revisar las tareas de los alumnos.

Desde su punto de vista, “[...] la clave de nuestra respuesta es que estar centrado en la práctica no necesariamente implica situaciones en las aulas en tiempo real” (Ball y Cohen 1999: 14). Es decir, para aprender, los profesores necesitan utilizar ejemplos prácticos, materiales como casos escritos, casos multimedia, observaciones de enseñanza, diarios de profesores y ejemplos de tareas de los alumnos. Estos materiales permitirían que los profesores indagaran acerca de la práctica y analizaran la enseñanza.

Smith e Ingersoll han llevado a cabo estudios para analizar el efecto que los programas de inserción están teniendo en la reducción del abandono y de la rotación del profesorado principiante. Comentan estos autores que “Un número de estudios parece apoyar la hipótesis de que programas de inserción bien concebidos y bien implementados tienen éxito en mejorar la satisfacción en el trabajo, la eficacia y la retención de los nuevos profesores” (Smith e Ingersoll 2004: 684). En su estudio analizan una muestra que incluyó a todos los profesores principiantes de Estados Unidos entre 1990-2000. Si en el periodo 1990-1991 cuatro de cada diez profesores principiantes participaron en algún programa formal de inserción, en 1999-2000 fueron ocho de diez. Estos programas de inserción incluyen programas de mentores (65,5%), actividades de inserción en grupos (62%) y reducción de carga docente (10,6%).

Smith e Ingersoll encontraron tres tipos de programas de inserción:

- *Inserción básica*. Incluye dos componentes: apoyo con el mentor de la misma materia que enseña el profesor principiante o de otras diferentes, y comunicación con el director o el jefe del departamento. Estos programas se ofrecen para 56% de los profesores principiantes.

- *Inducción básica + colaboración.* Incluye el apoyo de cuatro componentes: los profesores tienen el apoyo de un mentor de su misma área de conocimiento, disponen de comunicación con el director o con el jefe del departamento, tienen tiempo para planificar en común con otros colegas y participan en seminarios con otros profesores principiantes. Representan 26% de los programas.
- *Inserción básica + colaboración + red de profesores + recursos extras.* Estos programas son minoritarios (sólo 1%) e incluyen lo anterior pero también participar en una red externa de profesores y la reducción de la carga docente.

Como conclusión de su trabajo, Smith e Ingersoll encuentran que algunas actividades parecen ser más eficaces que otras para reducir la rotación del profesorado: “El factor más sobresaliente fue disponer de un mentor de su misma especialidad, tener tiempo para planificar en común con otros profesores de la misma materia y formar parte de una red externa” (Smith e Ingersoll 2004: 706).

Por otra parte, hemos de hacer referencia al trabajo de Arends y Rigazio-DiGilio (2000), en el que revisan los resultados de investigaciones y nos ofrecen la siguiente síntesis:

- La investigación sobre las preocupaciones de los profesores principiantes indica que los programas de inserción deberían dirigirse a abordar la gestión de clase, la enseñanza, el estrés y la carga de trabajo, la gestión del tiempo, y las relaciones con los alumnos, padres, colegas y directivos.
- La calidad de un mentor eficaz tiene que ver con su habilidad para proporcionar apoyo emocional, enseñar sobre el currículo, y proporcionar información interna acerca de las normas y los procedimientos en la escuela.
- La formación de los mentores repercute en una mayor eficacia en su trabajo como mentores.
- El contenido de los programas de formación de mentores debería incluir temas relacionados con el desarrollo y aprendizaje adulto, destrezas de supervisión, y habilidades de relación y comunicación.

- Es fundamental la reducción de tiempo o de carga docente para mentores y principiantes.
- La regulación formal de las reuniones entre profesores principiantes y mentores se relaciona con el éxito del programa.
- Las tareas de los profesores principiantes deberían ser más fáciles que las de los profesores con más experiencia.
- Los profesores principiantes valoran y se benefician de la discusión con compañeros principiantes, con profesores de la escuela y con profesores de la universidad.
- Una implicación y apoyo activo del director resulta fundamental.
- Los programas de inserción mejoran la eficacia como docentes de los profesores principiantes y les generan satisfacción.
- No hay evidencias de que los programas de inserción mejoren la proporción de retención a largo plazo de los profesores principiantes.

La amplia difusión de programas de inserción y de mentores está creando la necesidad de comprender qué tipo de actividades de mentorazgo tienen algún tipo de influencia en los nuevos profesores y en sus alumnos. Los estudios muestran que los beneficios de los programas de inserción y mentorazgo son posibles pero no automáticos. En otro estudio, Ingersoll y Smith (2003) encontraron que participar en un programa de inserción y trabajar con un mentor reduce la probabilidad de que el nuevo profesor deje la enseñanza o se vaya a otra escuela. Pero la mera presencia del mentor no es suficiente. Los mentores deben conocer y tener destreza en sus funciones como mentor.

Hay una visión estrecha y limitada del mentorazgo que lo entiende como una tarea para facilitar la entrada en la enseñanza a los nuevos profesores, ayudándoles en las preguntas e incertidumbres más inmediatas; y hay una visión más robusta que lo entiende desde un punto de vista evolutivo en el proceso de aprender a enseñar. Son múltiples, como hemos visto, los componentes de los programas de inserción. Horn, Sterling y Subhan (2002) los agrupan a partir de diversos elementos comunes:

1. *Orientación*. Esta actividad es introductoria y se lleva a cabo antes de que empiece el curso, para que los nuevos profesores se sitúen en la escuela, el currículo y la comunidad.
2. *Mentor*. Éste es quizás el factor más importante en los programas de inserción. Muy difundido debido a su bajo costo.
3. *Ajustar las condiciones de trabajo*. Generalmente se reduce el número de alumnos en las clases de los profesores principiantes, se reducen las actividades extracurriculares y se les proporcionan materiales y recursos, así como actividades de formación.
4. *Reducción de tiempo*. Esto permite que los profesores principiantes puedan realizar actividades de formación.
5. *Desarrollo profesional*. Se realizan actividades de formación que pueden tener que ver con la enseñanza, gestión de clase y disciplina, y relaciones con los padres.
6. *Colaboración con compañeros*. Esta colaboración es importante porque reduce la sensación de aislamiento. Puede ser con grupos de profesores que planifican o analizan la enseñanza.
7. *Valoración del profesor*. Cada cierto tiempo los profesores principiantes son observados cuando enseñan, para detectar sus fortalezas y debilidades

## Conclusiones

Por lo revisado a lo largo de este texto, una idea puede quedar clara: ya no podemos seguir ignorando que existe una fase claramente diferenciada en el proceso de convertirse en un buen profesor, que tiene sus propias características y necesidades y que funciona como un eslabón (débil hasta ahora) entre la formación inicial del profesorado y todo su futuro desarrollo profesional. La forma como se aborde el periodo de inserción tiene una importancia trascendental en el proceso de convertirse en un profesor, ya sea en un principiante frustrado o, por el contrario, en un profesor adaptativo.

Muchos países han venido ignorando la existencia de este periodo formativo. Pero han empezado a preocuparse por él cuando han percibido la creciente dificultad para incorporar y mantener en la docencia a



los mejores profesores, dificultad mayor en determinadas materias del currículo y en las escuelas más desfavorecidas. Si queremos asegurar el derecho de nuestros alumnos a aprender, y si queremos que nuestras escuelas sigan siendo espacios donde se construye el conocimiento de las nuevas generaciones, es preciso prestar mucha mayor atención a la forma como los nuevos profesores se insertan en la cultura escolar.

Pero hacerlo de forma mecánica nos puede llevar a reproducir modelos de enseñanza que, si bien tradicionales, no son los que actualmente demanda la sociedad del conocimiento. El proceso de inserción no debe sólo integrar al nuevo profesorado en la cultura escolar vigente. De ser así, lo único que estaríamos consiguiendo sería cerrar el círculo de la socialización perfecta: alumnos que durante miles de horas han observado a profesores enseñando, vuelven a la escuela a enseñar como les enseñaron sus viejos profesores. Para romper este círculo, para nada virtuoso, necesitamos que el periodo de inserción sea un tiempo de indagación, crecimiento, innovación y reflexión; y para ello resulta fundamental la participación de las personas e instituciones que pueden ayudar a tener una mirada más compleja acerca de la realidad de la escuela y del aula.

## Referencias bibliográficas

ARENDS, Richard y Anthony RIGAZIO-DIGILIO

2000 "Beginning Teacher Induction: Research and Examples of Contemporary Practice". Education Resources Information Center (ERIC), ED 450074.

BALL, Deb y David COHEN

1999 "Developing Practice, Developing Practitioners. Toward a Practice-Based Theory of Professional Education", en L. Darling-Hammond y G. Sykes (editores), *Teaching as a Learning Profession*. San Francisco: Jossey-Bass, pp. 3-32.

COCHRAN-SMITH, Marilyn

2004 "Stayers, Leavers, Lovers, and Dreamers. Insight about Teacher Retention", en *Journal of Teacher Education*, vol. 55, n.º 5, pp. 387-392.

FEIMAN-NEMSER, Sharon

2001 "From Preparation to Practice: Designing a Continuum to Strengthen and Sustain Teaching", en *Teachers College Record*, vol. 103, n.º 6, pp. 1013-1055.

HORN, Patty; Hillary STERLING y Subi SUBHAN

2002 "Accountability Through 'Best Practice' Induction Model". Education Resources Information Center (ERIC), 464039.

INGERSOLL, Richard y Thomas SMITH

2003 "The Wrong Solution to the Teacher Shortage", en *Educational Leadership*, vol. 60, n.º 8, pp. 30-33.

LORTIE, Dan

1975 *Schoolteacher: A sociological study*. Chicago: University of Chicago Press.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)

2005 *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. París: OCDE.

SMITH, Thomas y Thomas INGERSOLL

2004 "What are the Effects of Induction and Mentoring on Beginning Teachers Turnover?", en *American Educational Research Journal*, vol. 41, n.º 3, pp. 681-714.

VONK, J. H. C.

1996 "A Knowledge Base for Mentors of Beginning Teachers: Result Of A Dutch Experience", en R. McBride (editor), *Teacher Education Policy*. Londres: Falmer Press, pp. 112-134.

## COMENTARIO

# Importancia del acompañamiento en los programas de inserción

*Martha López de Castilla (Perú)*

Basado en un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico del año 2005 y en otras investigaciones, el texto de Carlos Marcelo abarca diversos aspectos relacionados con el proceso de adaptación por el que pasan los docentes al inicio de su carrera, llamado por el autor “periodo de inserción en la docencia”.

El trabajo parte de dos supuestos: la importancia del docente en el aprendizaje de los estudiantes y la importancia del periodo de inserción en el desempeño docente. En torno a estos supuestos, hay una preocupación por mantener en la docencia a los mejores profesores y por garantizar que el docente siga aprendiendo a lo largo de su carrera.

Especialmente importante es la referencia al trabajo de Arends y Rigazio-Di Gilio, así como al de Wong, quienes revisan los resultados de varias investigaciones y presentan una síntesis de aspectos que tienen que ver con la problemática de los profesores principiantes, señalando algunas pistas para abordarla de manera adecuada.

Quisiera resaltar algunos aspectos del estudio de Carlos Marcelo que pueden motivar el debate sobre este tema en el marco del desarrollo profesional del docente:

- Considera el periodo de inserción profesional como parte del proceso de aprender a enseñar, a partir del reconocimiento de que se aprende a enseñar “enseñando”. Se afirma que este aprendizaje, sin embargo, puede ser muy brusco si no se cuenta con las condiciones adecuadas.

- El desempeño de los docentes es uno de los principales factores para lograr el aprendizaje de los estudiantes. Esto lo señala recogiendo parte del documento de la OCDE antes mencionado, según el cual hay investigaciones que afirman que la calidad de los profesores y de su enseñanza constituyen el factor más importante para explicar los resultados de los alumnos.
- Las deficiencias en la formación docente generan opiniones en torno a reducir la extensión de la formación inicial para incrementar la atención del periodo de inserción. Al respecto, el autor señala que la formación inicial juega un papel importante y no sustituible en el proceso de formación docente.
- Por esta razón considera que la inserción profesional se debe ver como parte del proceso que significa la formación del maestro: tanto en relación con la formación inicial como la formación en servicio, como una etapa de articulación entre ambos procesos. Esto se sugiere en el título del documento: "Políticas de inserción en la docencia: de eslabón perdido a puente para el desarrollo profesional docente".
- La inserción es un periodo de tensiones y aprendizajes intensivos en contextos generalmente desconocidos. En este lapso los profesores principiantes deben adquirir no solamente conocimiento profesional sino también un cierto equilibrio personal.
- El estudio de la OCDE, así como los de Ingersoll y Smith a los cuales hace referencia el autor, señalan que en algunos países una gran cantidad de profesores dejan la docencia en los primeros años y afirman que es una de las consecuencias de la mala inserción.
- Aparte de la preocupación sobre cómo evitar la deserción temprana de los docentes, hay otros dos problemas que afectan al magisterio y que tienen que ver con la inserción: ¿cómo conseguir que la docencia sea una profesión atractiva? y ¿cómo mantener en la docencia al mayor número posible de buenos profesores?
- En el estudio se establece la diferencia entre un profesor principiante y uno experto. La diferencia entre ambos radica en que el experto tiene un mayor caudal de conocimientos, y ha desarrollado una mayor complejidad de sus destrezas y la capacidad

necesaria para un aprendizaje eficiente a lo largo de toda la vida. También establece la diferencia entre un experto rutinario y un experto adaptativo. El segundo agrega a las características que lo definen como experto la cualidad de ser innovador. Un buen proceso de inserción puede lograr que el docente sea un experto adaptativo. Pero la competencia profesional del profesor experto no se consigue con el mero transcurrir de los años.

El documento nos presenta la experiencia de países como Alemania, Francia, Luxemburgo, Portugal, Austria, Escocia, Inglaterra, Irlanda del Norte, Suiza, Israel, Nueva Zelanda, Japón, Shanghái, Estados Unidos y varios países de América Latina. Estos países han comprendido la importancia de este periodo y diseñado programas especialmente dirigidos a ofrecer a los profesores que empiezan un apoyo específico a sus necesidades formativas. En ellos hay una reglamentación que reconoce este periodo como parte del desarrollo profesional de los docentes. Aunque hay una diversidad de modalidades, la mayoría incluye la asignación de un profesor orientador. En cuanto al periodo de inserción, éste varía: puede comprender uno o más años.

La lectura del documento nos sugiere una serie de preguntas: ¿Cuánto tiempo debe pasar para que el profesor deje de ser principiante? ¿Todos los casos son iguales? ¿Se trata de tiempo o de capacidad para insertarse más rápido? ¿Depende sólo del maestro o también del entorno? ¿Se debe reducir el tiempo de formación inicial para aumentar el periodo de inserción? ¿Los mentores deben ser personas muy especializadas, como profesores universitarios o especialistas investigadores, o deben ser maestros en ejercicio con determinada experiencia? ¿Deben ser de la misma escuela o de otra escuela? ¿Deben ser necesariamente del mismo grado (primaria) o de la misma materia (secundaria)? ¿A cuántos principiantes podría atender un mentor? ¿Su función se acerca más a lo que es un capacitador o a lo que es un consejero? ¿Los acompañantes deben ser seleccionados por concurso o ser designados en la misma institución educativa? ¿Podría haber escuelas que reúnan las condiciones necesarias de asesoría para que reciban a los profesores principiantes?

No tenemos ni puede haber respuesta a todas estas preguntas, porque muchas se deben contestar de acuerdo con la situación de cada país. De cara a nuestra realidad, podemos sin embargo esbozar algunas ideas:

1. La importancia del periodo de inserción se sustenta en que la vivencia de cada maestro es una fuente de conocimiento, pues aprende en la práctica cotidiana. Debido a la complejidad de procesos que requiere el ejercicio de la docencia, es necesario desarrollar aprendizajes que no han estado presentes en el centro de formación magisterial, independientemente de que la formación inicial sea buena o mala. Se aprende con los estudiantes, con los otros maestros, con los padres de familia, con los directores. En este aprendizaje intervienen también los conocimientos y las vivencias de otros docentes. En este sentido, son muy útiles los grupos de estudio e intercambio de experiencias.
2. El periodo de inserción existe de manera inevitable. Es una etapa de duración no definida de manera absoluta, por la cual el docente pasa necesariamente, sea consciente de ello o no. Lo que hace la diferencia es si existe una política de atención al docente durante este periodo. Cuando no existe esa política, posiblemente los maestros no sean conscientes de este periodo de adaptación, aunque cada uno de ellos tenga que ver cómo se inserta y cómo asume esa transición. El problema es que en una mala inserción podría estar la respuesta a muchos desequilibrios que surgen después en su práctica docente, sin caer tampoco en el extremo de culpar de todos los males educativos a una mala inserción en la docencia.
3. En nuestro país, al profesor que inicia su labor se le manda a los lugares más difíciles y apartados, a las aulas más complejas y con los horarios más incómodos; incluso, a veces, a escuelas unidocentes en las que no tienen otro referente profesional y deben afrontar solos la tarea de inserción. En secundaria en áreas urbanas es común que se les asignen los salones más difíciles y las materias que no son de su especialidad. Esto parece ser común, pues el estudio recoge investigaciones que dan cuenta de esta situación.
4. Coincidimos en la importancia que se asigna al desempeño del docente, pero también consideramos que no es el único factor de la calidad educativa; hay otros factores endógenos y que sin embargo no son manejados totalmente por el maestro, como el currículo, los recursos para la enseñanza y el aprendizaje y otras condiciones de trabajo profesional. Además, hay factores

- exógenos relacionados con las condiciones económicas, sociales y culturales de los estudiantes, que afectan su calidad de vida y por lo tanto sus posibilidades de aprender.
5. El problema de la deserción temprana de docentes, tratado en el documento, no parece ser el caso del Perú. Sin embargo, efectivamente, las malas condiciones de inserción pueden causar desconfianza en la profesión, lo cual tiene repercusiones negativas en el maestro mismo y entre los estudiantes.
  6. El periodo de inserción profesional se relaciona con la formación inicial y con la formación en servicio. Se relaciona con la formación inicial, pues ésta considera un periodo de práctica preprofesional que ya constituye una forma de inserción. Sin dejar de reconocer las deficiencias de la formación inicial, creemos que no se debe poner énfasis excesivo en la inserción para dejar de lado el problema de la formación inicial. Debemos procurar que ésta mejore, pero esto también nos lleva a poner más cuidado en los primeros años de trabajo del docente. Un proceso no excluye al otro.
  7. La inserción se relaciona también (y a nuestro entender en mayor medida) con la formación en servicio, pues se inicia (o se debe iniciar) a partir del momento en que el maestro deja de ser estudiante para convertirse en profesional.
  8. Se necesita un buen acompañante o mentor y una buena disposición del maestro principiante, que esté abierto a aprender y no a reproducir prácticas equivocadas. Consideramos además que hay otros procedimientos que se deben dar con el acompañamiento individual, como que toda la institución educativa apoye al nuevo profesor; o que en los lugares donde haya escuelas cercanas se elabore un programa común de inserción para docentes de un grupo de escuelas.

A diferencia de Chile, Colombia y Uruguay, países en los que se están experimentando programas de inserción, en el Perú se ha avanzado solamente a nivel de propuestas.

El tema está desarrollado en el texto *Propuesta de nueva docencia en el Perú* elaborado por un grupo de investigadores con la coordinación de José Rivero, y publicado por el Ministerio de Educación en el año

2003. En éste se sugiere que los nuevos docentes pasen por un periodo de “práctica acompañada”, durante un año, a cargo de tutores que serían profesores en ejercicio de su misma institución educativa u otras cercanas y que trabajen en turnos diferentes. En la propuesta, este programa forma parte de un sistema de asesoría acompañante que incluye a maestros en ejercicio.

Al terminar el año de trabajo los docentes serían evaluados por el tutor y la comisión evaluadora de la institución educativa, y se les otorgaría una constancia con la cual podrían presentarse al concurso de nombramiento. Esta propuesta tiene una doble finalidad: ayudar al docente que se inicia a superar dificultades con el apoyo de otros maestros más experimentados, y servir como un periodo de prueba.

El programa de práctica acompañada propuesto consiste en acciones de asesoría y orientación permanentes a cargo de tutores, tales como apoyo personal, consejerías, visitas en sus aulas y conversación con otros docentes. Los tutores pasarían por un proceso de selección y tendrían que cumplir determinados requisitos. Procederían preferentemente del nivel más alto de desempeño profesional, el de experto (en el estudio se consideran cinco niveles de desempeño).

Algunos aspectos de esta propuesta están recogidos en el proyecto de Ley de Carrera Pública Magisterial enviado al Congreso de la República por el Poder Ejecutivo, que denomina la inserción como “periodo de acompañamiento”. Durante este periodo, que duraría un año, el profesor trabajaría en condición de contratado. Al finalizar el periodo de acompañamiento, el profesor sería evaluado para determinar su aprobación o desaprobación, lo que determinaría la posibilidad de postular a una plaza vacante. El año de trabajo sería acumulable como tiempo de servicios.

Hay una diferencia con respecto a la propuesta de la propuesta de *Nueva docencia* en relación con las personas que realizarían el asesoramiento y la supervisión: en el proyecto de ley plantea que serían el director junto con un profesor designado por el Consejo Académico de la institución educativa y propuesto por el director.

El acompañamiento daría lugar a una asignación adicional al sueldo del docente, equivalente a 10% de su remuneración mensual, mientras desempeñe esa función.



En el proyecto de ley elaborado por el Partido Nacionalista no se establece claramente un periodo de inserción, pero sí se hace referencia al mismo cuando se dice que “Los profesores que realicen tareas de acompañamiento y asesoría a uno o más profesores en el periodo de inserción docente recibirán durante nueve meses lectivos una asignación equivalente a no menos del 10% de su remuneración mensual”.

El Proyecto Educativo Nacional, en el Objetivo Estratégico 3, referido a los docentes, pone mucho énfasis en la práctica profesional de la formación inicial, pero también hace mención a un periodo de inserción.

En resumen, creemos que es necesario apoyar a los profesores que se inician, y que este apoyo puede tener muchas modalidades. Habría que analizar cuál conviene más según la realidad del país; pero, en cualquier caso, es necesario tener en consideración:

- La necesidad de que se ejecute en el marco del desarrollo profesional del docente.
- La importancia del acompañamiento individual o grupal —sea cual fuere el programa de inserción—, pues de ninguna manera se podrá lograr algo significativo con clases o conferencias.
- El compromiso de la escuela en el apoyo a los nuevos docentes, independientemente de que haya o no programas oficiales de inserción.
- La conveniencia de que el acompañamiento no sea sólo para los profesores que se inician, pues debe haber un acompañamiento permanente a los docentes que lo necesiten a lo largo de toda su carrera.

La reflexión sobre este tema nos plantea retos en el campo de la investigación. Sería interesante hacer estudios para conocer cómo se siente un profesor que recién se inicia, cuáles son sus demandas de apoyo, cuáles son sus principales dificultades, cuál es el índice de deserción de los maestros principiantes y cómo influye el entorno en los profesores principiantes.

## COMENTARIO

# El mentorazgo exige la colegialidad en escuelas, centros de formación y universidades

*Flavia Terigi (Argentina)*

Dado que en este evento me toca ser a la vez autora de un informe y comentarista de éste realizado por Carlos Marcelo, comienzo aclarando que la intención de quienes realizamos estos estudios es presentar un panorama del estado de la situación de cada temática y plantear perspectivas de reflexión que alimenten el debate sobre las políticas. Esta intención justifica que los informes sean minuciosos, pues deben dar a conocer los principales abordajes de cada asunto.

En relación con los programas de inserción en la docencia, asunto que trata el informe de Carlos Marcelo, comienzo declarando mi entusiasmo por la idea de que las políticas de formación docente reconozcan una fase claramente diferenciada en el proceso de convertirse en profesor, cual es la incorporación al trabajo, y quiero señalar el aporte del informe de Carlos Marcelo a la discusión sobre las políticas que requiere esta fase diferenciada.

Mi comentario al informe se organiza en dos momentos. En el primero me propongo comentar cuáles son las condiciones para un proceso apoyado y evaluado de inserción en la profesión docente, y en el segundo quiero subrayar que los problemas que Carlos Marcelo ha marcado en su informe resultan de particular interés para pensar en las políticas hacia los formadores de docentes como grupo profesional específico.

En relación con las condiciones de los programas de inserción en la docencia, señalo algunos problemas sobre los que es necesario estar advertidos en el momento de discutir o aplicar políticas específicas:

- Carlos Marcelo analiza el problema de la formación que deben tener quienes van a ser mentores; nos habla del conocimiento

práctico construido por el docente experto y el que puede construir un docente novel al lado de un profesional al que reconoce como tal. El primer problema es justamente determinar con precisión *la base de saberes* que se requiere para acompañar la inserción de un docente en el contexto escolar. En función de lo que puede aprender un futuro docente a lo largo de la formación inicial, ¿qué saberes hay que aportarle en sus primeras experiencias de inserción profesional, para apoyarlo en sus inicios sin que eso implique incorporarlo a prácticas cuestionadas? Para que las políticas de apoyo a la inserción en la docencia (y también, como veremos en su momento, las políticas de desarrollo profesional) no sean solamente arreglos institucionales más o menos organizados, ni contextos de reproducción de los aspectos más cuestionados de la cultura profesional docente; para que se haga posible y ocurra un trabajo formativo del docente principiante, es necesario consolidar una base de saberes específicos cuya construcción es un trabajo pendiente.

- El segundo problema tiene que ver con la figura del mentor y el riesgo de que se lo abstraiga de *las condiciones que se requieren* para fortalecer su potencia como formador de docentes noveles. Carlos Marcelo señala en su trabajo que el mentor es el denominador común en todos los programas de inserción en la docencia; sugiere que el recurso al maestro experto se hace viable por el bajo costo laboral docente, pero advierte que los programas más potentes de inserción prevén un conjunto de condiciones asociadas al mentor, sin las cuales esta figura ve menguada su eficacia posible. La advertencia es oportuna para precavernos sobre un problema frecuente de nuestras políticas docentes. Vengo de un país donde es usual que en un momento determinado, en el marco de ciertas políticas, se generen nuevas figuras docentes (el animador del taller de educadores, el tutor en la escuela media; podría suceder lo mismo con el mentor en los procesos de inducción a la docencia) y que, desaparecidas las políticas que les dieron origen, esas figuras queden perdidas en el sistema escolar sin que nadie sepa muy bien para qué se habían generado y sin que se mantengan las condiciones que hacen posible su eficacia. Existe el peligro de que, en un contexto de cierta expansión presupuestaria como el que vivimos hoy en día, se apele al recurso disponible de nombrar mentores, y nos

encontremos en el futuro con principiantes aislados y mentores aislados, un círculo poco virtuoso que hay que evitar.

- Un tercer problema que aparece sugerido en las conclusiones de algunos estudios que Carlos Marcelo recoge tiene que ver con *el tipo de puesto de trabajo al que ingresa un docente principiante*. Carlos Marcelo señala con detalle el problema que tienen los docentes que recién se inician, a quienes generalmente les tocan los puestos más complejos, las escuelas más difíciles, las escuelas en peores condiciones, las escuelas más aisladas, las escuelas con menor tradición pedagógica. Quizás habría que considerar una *selección de los puestos de entrada al sistema escolar*, una medida que proteja la situación de quienes recién se inician en la docencia y también la de las escuelas que los reciben, a fin de que éstas no sufran la rotación permanente del personal que no quiere permanecer en ellas y que busca destinos juzgados como más tranquilos o menos complejos.<sup>1</sup> Junto con ello, se hace necesario señalar la diferencia entre los puestos a los que acceden los maestros de los niveles inicial y primario, y los puestos a los que acceden los profesores. En varios países de nuestra región, en su primer año de trabajo los profesores noveles entran varias veces a la docencia debido a la estructura de los puestos de trabajo en el nivel secundario. Los profesores principiantes se incorporan inicialmente a muy pocas horas-cátedra, y van acumulando horas en la medida en que avanzan en la profesión; pero cada acumulación de horas suele implicar una nueva escuela, un nuevo grupo de estudiantes, nuevos colegas, nuevas prácticas institucionales. De modo que la cuestión de la complejidad de los puestos de inicio no se resolvería simplemente con una selección de los puestos de entrada al sistema escolar, sino que debería encontrarse el modo de acompañar este *inicio escalonado* de los profesores principiantes.
- Carlos Marcelo destaca que las escuelas que reciben a los profesores principiantes deberían desarrollar y sostener una *cultura*

1 Adviértase que la migración de los docentes en busca de escuelas consideradas por ellos como “mejores” se debe pensar como una nueva inserción profesional, debido a las diferentes características del nuevo entorno institucional. Sin extremar el argumento hasta el punto de proponer que todo cambio de escuela es una nueva inserción, se debe señalar que ciertos cambios de escuela sí lo son, y podrían por consiguiente requerir procesos de acompañamiento experto.

*de la inserción.* La inserción de un docente principiante no puede ser un problema exclusivo de los mentores: para que tengan una probabilidad de suceso, los procesos de mentorazgo tienen que alojarse en escuelas que se piensen no sólo como formadoras de alumnos sino también como formadoras de docentes.<sup>2</sup> Esto implica un profundo cambio en la cultura profesional docente, que las políticas deberían promover con medidas concretas y no con meras consignas; de lo contrario, se corre el riesgo de que las políticas se limiten a proclamar que las escuelas deben ser ámbitos de formación para profesores principiantes, sin que se hagan responsables de desarrollar las condiciones para los tipos de colegialidad que una cultura de la inserción requiere.

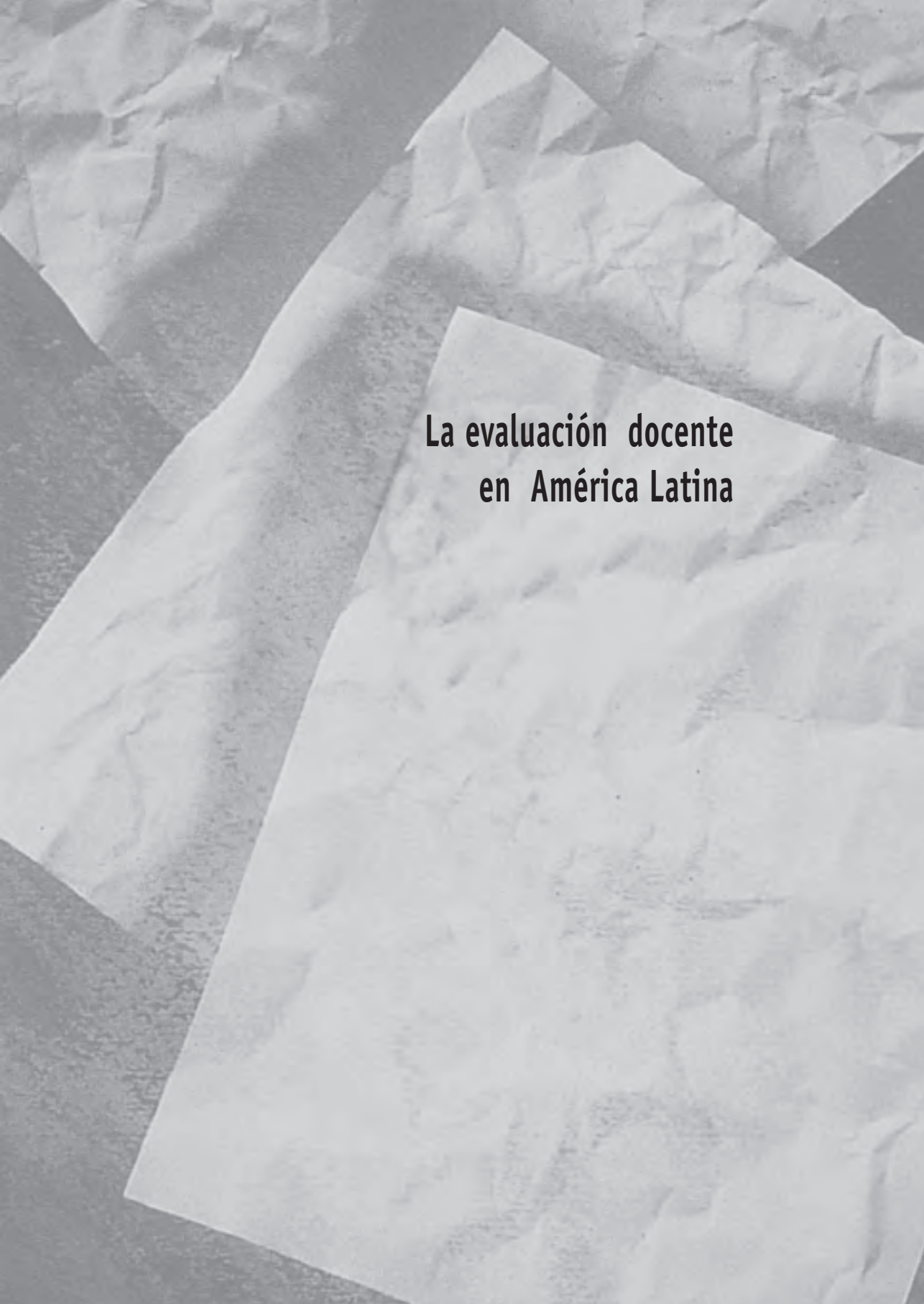
Todos los problemas que acabo de señalar se plantean en el trabajo de Carlos Marcelo, y han sido retomados en este comentario para proponer una discusión a fondo de las posibles políticas de incorporación a la docencia. Para cerrar este comentario quiero señalar que los programas de inserción plantean algunas cuestiones que en verdad son generales en los sistemas de formación docente. La cuestión de una cultura escolar de la inserción, por ejemplo, nos pone frente al problema de la colegialidad que han tenido oportunidad de vivir los formadores de docentes. Si una persona que ha desarrollado buena parte de su carrera profesional sin demasiadas oportunidades para colaborar profesionalmente con sus pares es designada para desarrollar la función de mentor de un docente novel, será necesario preguntarse: ¿puede un docente que no ha tenido la oportunidad de experimentar procesos de colegialidad, promover una cultura de la colaboración profesional en el acompañamiento al proceso de inserción de un colega menos experto? La colegialidad no se puede esperar en el mentorazgo (al menos no con la masividad con que se la requiere) si no se promueve en la lógica de trabajo de las escuelas, de los institutos de formación y de las universidades.

Los programas del mentorazgo traen a nuestra atención un problema más general: la escasa tradición de trabajo de las políticas educativas

2 Éste es un rasgo que tenían los antiguos departamentos de aplicación de las escuelas normales y que debemos recuperar para las escuelas que reciban docentes noveles, que ya no podrán ser unas pocas, que deberán ser numerosas y variadas, pero en las que se requiere el desarrollo de esta cultura de la inserción.

respecto de los formadores de docentes como grupo profesional específico. Las políticas educativas tratan a todos los docentes por igual; raramente distinguen a quienes tienen una función especializada dentro de los sistemas escolares, cual es formar los recursos humanos de esos sistemas. En este sentido, las políticas de desarrollo profesional docente deben comenzar a ocuparse de los *formadores de docentes*. Es necesario que se pregunten qué requerimientos deben satisfacer los formadores que habrán de intervenir en las distintas etapas de la carrera profesional de los docentes, desde la formación inicial hasta las instancias de formación a lo largo de la trayectoria laboral, incluida la fase de inserción profesional. No podemos suponer que el mismo sistema formador, tal como hasta ahora se venía ocupando de la formación inicial, sin políticas específicas de desarrollo de sus integrantes, pueda ocuparse de las nuevas tareas de formación que plantean los sistemas de desarrollo profesional docente.

El trabajo que se acaba de presentar es del mayor interés para pensar en la fase particular de incorporación de la docencia, y es un buen ejemplo de cómo los trabajos de investigación pueden ayudar a pensar las políticas.



**La evaluación docente  
en América Latina**





# La evaluación docente en América Latina

*Claudia Peirano (Chile)*

Los países de América Latina no tienen tiempo ni recursos de sobra. Las políticas educativas que se implementen en los países de la región deben estar orientadas a mejorar la cobertura y la calidad de la educación de los niños y jóvenes de cada país, con el fin de que estas generaciones puedan optar a mejores trabajos y a vivir en países más desarrollados y con una mejor distribución del ingreso.

La experiencia internacional en políticas públicas enseña sobre la importancia de que las políticas estén bien diseñadas y operen en un entorno institucional definido; sean coherentes entre sí y estables en el tiempo; tengan componentes de evaluación y mejoramiento; y permitan la rendición de cuentas o *accountability* de los actores y las instituciones involucradas. Adicionalmente, los programas de evaluación docente permiten incorporar elementos de administración de recursos humanos basados en el mérito, lo que constituye una innovación en las tradicionales políticas de carreras docentes en América Latina.

**Claudia Peirano** es magíster en Economía por la Universidad de Georgetown y especialista en temas de educación. En Chile, ha trabajado en el diseño y la implementación de diversos programas del sector educación, en la evaluación de programas, en la aplicación de encuestas a docentes y en la aplicación de procesos de evaluación de alumnos bajo estándares internacionales. Ha sido asesora del Ministerio de Educación de su país sobre diversos temas, entre los que destacan el proceso de compra de textos escolares y el desarrollo de pruebas estandarizadas para evaluar capacidades de escritura. Forma parte del equipo directivo del Programa de Acreditación de Excelencia Docente (AEP), sistema de evaluación destinado a seleccionar a maestros de excelencia a nivel nacional (la evaluación de docentes se realiza mediante portafolios y pruebas estandarizadas). Ha sido capacitada en el Educational Testing Service (ETS) de Estados Unidos en modelos de evaluación y en el desarrollo de pruebas estandarizadas.

Este artículo se basa en uno previo elaborado por la autora con Denise Falck y María Paz Domínguez.

En el contexto escolar, tal como lo señalan diversos estudios internacionales, la evaluación docente constituye un elemento clave para garantizar la calidad de la educación. Varios países de la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda han diseñado sistemas nacionales de evaluación docente desde hace varios años (Ingvarson 1999a y 1999b). Existe hoy bastante acumulación de conocimientos sobre la materia, así como una enorme diversidad de programas y mecanismos de certificación y evaluación docente. Algunos dispositivos se concentran en la formación inicial y continua; otros ponen énfasis en las pruebas durante el reclutamiento; y en algunos casos las mediciones aparecen al ingresar en la carrera docente.

La situación en América Latina, en cambio, ha tenido un desarrollo menor y más heterogéneo. Existen diversas iniciativas de evaluación docente (Schulmeyer 2004); sin embargo, la mayor parte han enfrentado las mismas dificultades que el resto de las iniciativas del sector educacional en la región. Entre las principales debilidades destacan la falta de continuidad en las políticas, la desalineación de los programas de evaluación con los incentivos o con otras políticas educativas, la falta de capacidades técnicas o políticas para implementar masivamente programas y la baja capacidad para realizar investigación y retroalimentar los procesos evaluativos. Tal vez la deficiencia más importante ha sido la escasa capacidad de estos programas para convertirse en fuentes de información que permitan la rendición de cuentas y la posibilidad de tomar medidas que permitan mejorar efectivamente la calidad de la educación.

### **Casos latinoamericanos**

A continuación se presentan algunos casos que ilustran las políticas de evaluación docente en algunos países de América Latina. Se ha incluido además el caso de Estados Unidos, a modo de ilustración y debido a que está sirviendo de inspiración para algunas de las iniciativas más recientes. La información recabada proviene principalmente de documentos jurídicos, publicaciones de instituciones u organismos del gobierno, publicaciones académicas y extractos de prensa.

## México

Existen dos vías de ascenso una vez que los docentes de educación básica de México ingresan al sistema educacional. La primera es la promoción a través del escalafón tradicional, donde el docente puede acceder al escalafón superior cuando se dan retiros, renunciaciones o jubilaciones, o cuando se crean nuevas plazas. Las promociones son reguladas mediante un concurso público que se basa en la calificación de méritos y no en evaluaciones. La segunda vía es el Programa Nacional de Carrera Magisterial, en el cual los docentes participan de manera voluntaria y pueden ser incorporados o promovidos si se evalúan conforme a lo indicado por este programa. En este programa participan los docentes de aula, directivos y técnico-pedagógicos, y existen evaluaciones consistentes con cada uno de estos cargos.

El año 1993 se creó en México el Programa Nacional de Carrera Magisterial, un sistema de estímulos para los profesores, quienes participan de forma voluntaria e individual. Entre los principales objetivos declarados por este programa se encuentran:<sup>1</sup>

- Coadyuvar a elevar la calidad de la educación nacional por medio del reconocimiento e impulso a la profesionalización del magisterio.
- Estimular a los profesores de educación básica que obtienen mejores logros en su desempeño.
- Mejorar las condiciones de vida, laborales y sociales de los docentes de educación básica.
- Valorar la actividad docente fortaleciendo el aprecio por la función social del profesor.
- Motivar a los profesores para que logren un mejor aprovechamiento entre sus alumnos.
- Promover el arraigo profesional y laboral de los docentes.
- Reconocer y estimular a los profesores que prestan sus servicios en escuelas ubicadas en comunidades de bajo desarrollo y escasa

1 Comisión Nacional de Carrera Magisterial (Secretaría de Educación Pública y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SEP-SNTE), "Lineamientos generales de carrera magisterial", documento oficial de Gobierno Federal.

atención educativa, así como a los que trabajan con alumnos que requieren mayor atención.

- Reforzar el interés por la actualización, capacitación y superación profesionales del magisterio, así como la acreditación de cursos de mejoramiento académico.

El Programa Nacional de Carrera Magisterial consiste en una evaluación global que considera seis factores: antigüedad, grado académico, preparación profesional, cursos de actualización y superación profesional, desempeño profesional y, por último, aprovechamiento escolar, desempeño escolar o apoyo educativo según la “vertiente” a la cual pertenezca el profesor. Estas “vertientes” se describen según el tipo de labor en el establecimiento educacional:

- Primera vertiente: aprovechamiento escolar (docentes frente a grupo), consistente en la evaluación de los aprendizajes que los alumnos han logrado.
- Segunda vertiente: desempeño escolar (docentes en funciones directivas o de supervisión), es decir, las acciones que inciden en el aprovechamiento de los alumnos y en la preparación profesional de los docentes.
- Tercera vertiente: apoyo educativo (docentes que realizan actividades técnico-pedagógicas), que son las acciones de investigación, actualización y elaboración de materiales que contribuyen al mejoramiento de los procesos y procedimientos de enseñanza-aprendizaje.

La carrera magisterial consiste en una promoción horizontal. Una vez incorporados, los docentes pueden ser promovidos en cinco niveles: desde el “A” hasta el “E”. Todos los profesores comienzan en el nivel “A” y a medida que cumplen años de permanencia en cada nivel se pueden postular a ser promovidos a niveles superiores, obteniendo así mayores beneficios económicos (de 24% a 198% del salario mensual).<sup>2</sup> Cabe destacar que los profesores de zonas de bajo desarrollo requieren menos años para promoverse a un nivel superior.

2 Véase <<http://www.observatorio.org/comunicados/comun014.html>>.

Al año 1999, 65% de los profesores tenían algún nivel de acreditación en el Programa. En el ciclo escolar 2003-2004 se realizó la duodécima etapa, en la que postularon 737 898 profesores, de los cuales 484 684 fueron evaluados (65,6%). De ellos, 13 500 fueron incorporados (2,7% de los evaluados) y 30 000 fueron promovidos (6,1%). El Programa es aceptado por los profesores de educación básica, y lo han incorporado como una actividad permanente y natural del quehacer educativo.

## Cuba

Cuba presenta una larga y sólida tradición de evaluación docente. Ésta es considerada como un proceso continuo y obligatorio para todos los docentes del país. Destaca el hecho de que la evaluación docente en Cuba pone especial énfasis en el pago por mérito, de manera que los docentes con buenos resultados reciben reconocimientos e incrementos salariales.

En la actualidad, el sistema comprende la evaluación de cinco dimensiones explícitamente definidas: capacidades pedagógicas, emocionalidad, responsabilidad en el desempeño de las funciones, relaciones interpersonales con la comunidad escolar y resultados de la labor educativa. Para su evaluación, estas cinco dimensiones son operacionalizadas en indicadores.

Los instrumentos utilizados para la evaluación docente son la observación de clases, encuestas de opiniones profesionales, pruebas objetivas y estandarizadas y test sobre desarrollo humano, portafolio, test de conocimientos y ejercicios de rendimiento profesional, y autoevaluaciones.

En Cuba, la evaluación del desempeño profesional de los docentes se inició de manera muy temprana, en 1917. A partir de 1959 se distinguen cuatro periodos históricos que marcan diferencias en el sistema de evaluación docente implementado en Cuba. Desde el año 2002 en adelante, el Sistema de Evaluación Docente se caracteriza por:

- Contar con una Comisión de Evaluación integrada por el director, docentes con amplia experiencia y por miembros del sindicato. Esto permite que la evaluación tenga un carácter democrático;

es decir, el desempeño del docente no es evaluado por una sola persona. En caso de no estar de acuerdo con el informe final, el docente puede hacer una autoevaluación en la que explica sus logros y dificultades.

- Contar con un principio democrático, ya que en la evaluación participan los alumnos, el docente, el director, el sindicato y los maestros con mayor prestigio profesional en el colectivo.
- La posibilidad del docente de emitir sus criterios acerca de la evaluación otorgada. Si no está convencido de los resultados señalados puede recurrir a una instancia superior (director) para que se haga una revisión de lo que se le está planteando.

En cuanto a las consecuencias de esta evaluación, éstas se detallan a continuación:

- Los docentes con mejores calificaciones tienen la oportunidad de capacitarse en cursos, licenciaturas, doctorados y maestrías nacionales e internacionales.
- Estímulos a manera de bonificación o aumento salarial.
- Los docentes que no logran los resultados esperados en la evaluación final tienen la opción de recalificarse; es decir, pueden prepararse intensamente en las universidades pedagógicas, sin que el Estado cubano prescinda de sus funciones.
- El director y el docente interactúan y toman las medidas necesarias para contribuir a elevar el nivel profesional de los educadores.

En el sistema cubano la evaluación docente es un proceso constante. Los directivos de los establecimientos educacionales desarrollan un acompañamiento metodológico a los profesores, y evalúan periódicamente los resultados de los estudiantes. De igual forma, los directivos interactúan con los docentes durante el año escolar, de manera que cuando se realiza la evaluación final, cada uno de ellos está consciente de la asistencia recibida, de los logros obtenidos y de los aspectos que se deben perfeccionar en las etapas siguientes.

Se observa, pues, cierto carácter formativo en este sistema de evaluación docente, ya que no es que exista un único reporte de resultados sino que es un proceso constante a lo largo del año.

## El Salvador

La evaluación del desempeño docente en El Salvador se encuentra contemplada en la Ley de Carrera Docente. La evaluación está a cargo de las unidades técnicas del Ministerio de Educación. Contempla la evaluación principalmente de la preparación profesional, la aplicación del trabajo y la aptitud docente.

El Salvador ha avanzado en dos programas paralelos. Por una parte, se ha implementado la Evaluación del Desempeño Educativo Institucional, cuyo objetivo es incentivar a los docentes del sector público a ejecutar sus funciones como equipos de trabajo para solucionar los problemas de su escuela y mejorar los servicios educativos que ofrecen a la comunidad (las escuelas públicas que alcanzan una serie de objetivos, principalmente de orden administrativo, reciben una bonificación para sus profesores); y por otra parte, se implementa la evaluación de las competencias académicas y pedagógicas de los estudiantes que finalizan el plan de estudios de la carrera de profesorado.

Durante la década de 1990 El Salvador realizó una importante reforma educativa en todo el país, orientada a mejorar los índices de cobertura escolar, y también a evaluar y mejorar la calidad de la educación. Esta reforma implicó un aumento importante del gasto en educación, que pasó de representar 1,9% del producto interno bruto en 1994 a 3% el año 2000.

En enero de 1995 se desarrolló el Foro Nacional sobre Reforma Educativa, conducido por un comité organizado por el Ministerio de Educación de El Salvador y con la participación de nueve actores relevantes, entre los que destacaron universidades, sindicatos y centros de investigación. El objetivo de este foro fue estructurar un diagnóstico sobre el estado de la educación en El Salvador, que determinó como problemas prioritarios la falta de acceso a educación y las falencias en torno a la calidad de la educación. Como consecuencia se elaboró el Plan Decenal 1995-2005, que estipulaba las metas y los objetivos a lograr, así como las estrategias para lograrlo.

De esta manera, la reforma educacional en El Salvador se desarrolló en función de cuatro ejes principales:

- Cobertura: nuevas modalidades de provisión de servicios, aumento de la participación de la sociedad civil y ampliación de la red de infraestructura.
- Mejoramiento de la calidad: cambios curriculares, programas de atención integral, evaluación educativa, formación y capacitación docente, y formación de valores.
- Modernización institucional: orientada principalmente a redefinir el papel del Ministerio de Educación (administración y descentralización de sus labores).
- Formación de valores humanos y cívicos.

En el eje de mejoramiento de la calidad se encuentra como uno de los objetivos principales optimizar el desempeño de los docentes mediante programas desarrollados para mejorar la formación inicial, fomentar el desarrollo profesional de los educadores y evaluar el desarrollo profesional, creando adicionalmente sistemas de incentivos asociados al desempeño.

En marzo de 1996 se aprobó la nueva Ley de la Carrera Docente, con el apoyo de las principales organizaciones gremiales. Esta norma modificó considerablemente el entorno de los docentes:<sup>3</sup>

- Se revalorizó la carrera docente, a la par que se aplicó un significativo incremento salarial y se dieron incentivos salariales para la profesionalización. Además, se rediseñó el escalafón docente.
- Se eliminó la garantía de estabilidad laboral de la que habían gozado los docentes hasta ese momento, ya que los maestros perdieron la propiedad de las plazas y se fortalecieron los organismos de imposición de sanciones.
- Se estableció un Tribunal Calificador para seleccionar a los postulantes a directores y docentes.
- Se estableció la evaluación del desempeño docente, a cargo de las unidades técnicas del Ministerio de Educación, para asegurar

3 Ley de la Carrera Docente, Decreto 665. Asamblea Legislativa de la República de El Salvador.



la formación docente y la aplicación de métodos idóneos para su profesionalización. Los principales aspectos medidos por la evaluación son la preparación profesional, la aplicación al trabajo y la aptitud docente.

Con el fin de dar un primer paso en términos de la evaluación del desempeño docente, el año 2000 se lanzó el Proyecto de Evaluación del Desempeño Educativo Institucional, que tiene como objetivo valorar el funcionamiento, la organización y los procesos que se desarrollan en cada centro educativo del sector público del El Salvador para los niveles de parvularia, básica y media.

La decisión tomada por el Ministerio de Educación de El Salvador de evaluar establecimientos antes que docentes individualmente se tomó luego de analizar sistemas evaluativos como el cubano, que resultaban muy difíciles de implementar, principalmente por los altos costos asociados a este tipo de evaluaciones. En forma paralela, se estableció una prueba de egreso de las carreras de pedagogía para certificar competencias de egreso y señalar a las universidades las competencias que deben dominar los docentes.

## Chile

En Chile coexisten tres programas de evaluación docente:

- a. El Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente (Docente Más), un programa obligatorio para todos los docentes que trabajan en colegios municipalizados, quienes deben evaluarse cada cuatro años. Los docentes que sistemáticamente obtienen malos resultados son capacitados y eventualmente deben dejar de desempeñarse como docentes. La evaluación se realiza mediante un portafolio, la evaluación de pares y una autoevaluación del docente que está en el proceso.
- b. El Programa de Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP), al cual pueden postular voluntariamente los docentes que trabajan en colegios que reciben financiamiento público, incluidos los municipalizados. Los docentes bien evaluados reciben una asignación adicional en dinero y son invitados a participar en la Red

de Maestros de Maestros para desarrollar planes de perfeccionamiento con otros docentes. Los docentes que participan deben completar un portafolio y rendir una prueba de conocimientos pedagógicos y disciplinarios.

- c. El Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED), que considera principalmente los resultados académicos de los alumnos, medidos con pruebas estandarizadas (pruebas del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación-SIMCE). Los establecimientos educativos que logran los mejores resultados reciben una asignación en dinero, que se distribuye entre todos los docentes del establecimiento.

Los tres programas de evaluación tienen efecto por un periodo acotado de años, tras el cual los docentes tienen que volver a postular y los establecimientos son evaluados otra vez en términos de los resultados de los alumnos. Los dos programas que evalúan directamente el desempeño docente se basan en los estándares oficiales definidos en el Marco de la Buena Enseñanza.

El sistema educacional chileno se organiza en cuatro niveles: el nivel preescolar, que atiende niños menores de 6 años; el básico obligatorio, de ocho grados; el medio, obligatorio desde el año 2003, de cuatro grados, que se ofrece en la modalidad científico-humanista, de tipo general, y en la modalidad técnico-profesional (vocacional), que combina estudios generales y formación para el trabajo; y por último el nivel superior, impartido en universidades públicas o privadas, institutos profesionales o centros de formación técnica.

La educación básica y media se financia con un sistema de subvención a la demanda, más conocido como sistema de *vouchers*: el Estado entrega una subvención por cada alumno matriculado en los establecimientos educacionales. Más de 90% de los alumnos del país reciben la subvención pública, ya sea que estudien en colegios municipales (públicos) o privados. De acuerdo con el tipo de financiamiento, los establecimientos educacionales pueden ser:

- a. Municipales: su administración, antes a cargo del Estado (Ministerio de Educación), ha sido traspasada a las municipalidades

- del país. Estos establecimientos son financiados con una subvención del Estado por alumno matriculado.
- b. Particulares subvencionados: pertenecen a sostenedores privados y reciben una subvención del Estado (*vouchers*). Entre este tipo de establecimientos se generó la nueva modalidad de “financiamiento compartido”; es decir, el Estado aporta una subvención por alumno matriculado, pero además el establecimiento cobra un copago adicional a los padres o apoderados. A medida que el monto pagado por los padres o apoderados aumenta, menor es la subvención del Estado, siendo el tope del copago para que un establecimiento reciba subvención de 87 dólares mensuales por alumno aproximadamente.
  - c. Particulares pagados: pertenecen a particulares, no reciben subvención alguna del Estado y son financiados por el pago de padres y apoderados.

Del total de alumnos matriculados en enseñanza básica y media en Chile, 56% asisten a establecimientos municipales, 35% a particulares subvencionados, y sólo 9% a particulares pagados.

Durante la década de 1990 eran cuatro las principales características del sistema educacional chileno:

- a. Las metas de ampliación de la cobertura escolar habían sido prácticamente cumplidas para la enseñanza básica y la media.
- b. A finales de la década de 1980 se había generado una fuerte caída en el gasto público en educación, lo que, unido al aumento de la matrícula, mantenía al sistema escolar funcionando en condiciones precarias.
- c. Los resultados arrojados por el SIMCE mostraban que los niveles de aprendizaje alcanzados en el sistema eran de alrededor de 45% de los objetivos mínimos.
- d. Los salarios de los docentes se habían reducido en aproximadamente un tercio en términos reales. Esto generó un profundo descontento entre los profesores, y generó además una fuerte caída en la matrícula universitaria en carreras del área de educación.

En este contexto nació la reforma educacional de los años 90, que se basa en cuatro pilares fundamentales:

- a. Programas de mejoramiento e innovación pedagógica. Incluyen todos los programas que se han ido incorporando en el tiempo para dotar a los colegios de medios pedagógicos y de promoción de la innovación, tales como la entrega de textos y otros materiales, y el conjunto de iniciativas de los programas de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE).
- b. Desarrollo profesional de los docentes. Se contempla un mejoramiento de las condiciones de trabajo de los docentes y de la preparación tanto de los docentes en ejercicio como de aquellos que se encuentran en su etapa de formación inicial. Asimismo, se han ido incrementando significativamente sus rentas y se han introducido una serie de programas de evaluación con incentivos para aquéllos que obtienen mejores resultados.
- c. Reforma curricular. Las aspiraciones primordiales de la reforma educacional en el área curricular son actualizar los contenidos y objetivos de la educación preescolar, básica y media; impulsar la calidad de la educación incorporando los más recientes avances en pedagogía; y actualizar los programas de estudio de acuerdo con las necesidades de nuestros tiempos.
- d. Jornada escolar completa. Consiste básicamente en el aumento del horario de clases, pasando de una jornada de medio día a una de un día completo. Para la gran mayoría de los establecimientos educacionales del país, esto implica incrementar el tiempo de contrato de los profesores y ampliar su infraestructura.

Se observa que el segundo pilar se encuentra focalizado en la situación y labor docente en el país. El elemento central de la estructura laboral de los docentes en Chile es el Estatuto Docente, ley aprobada en 1991. El Estatuto Docente centraliza la determinación de las remuneraciones de los docentes en el sector municipal y vuelve inamovible el personal de este sector (es decir, no es posible despedirlos), mientras que para el sector particular sólo define las remuneraciones mínimas de los docentes que se desempeñan en este sector.

En Chile, 56% de los docentes se desempeñan en establecimientos municipales; es decir, más de la mitad de los docentes están afectos al Estatuto Docente, lo que implica que tienen una remuneración fija e independiente de su desempeño laboral, y que no pueden ser despedidos, independientemente de cómo estén realizando su labor educativa. Con este esquema, el salario de un docente se puede ver incrementado por dos caminos: primero, a través de la permanencia en el sistema educacional, de manera que el salario aumenta conforme aumentan los años de experiencia; y segundo, siguiendo cursos de perfeccionamiento.

En este contexto, se observa una escasa relación entre la calidad educativa del docente y el salario recibido. Más aún: dada la inamovilidad de los docentes en el sector, junto con las alzas salariales conforme aumentan los años de experiencia, es posible encontrar docentes cuyo desempeño profesional es altamente insatisfactorio y cuyo salario se ve incrementado año a año conforme aumentan sus años de permanencia en el sistema municipal.

Por otro lado, para 44% de los docentes pertenecientes al sector privado, si bien el Estatuto Docente determina el salario mínimo que deben recibir, existe espacio para que puedan ser sometidos a evaluaciones por parte del empleador, para determinar su salario y su permanencia en el cargo.

En este contexto, la evaluación de los docentes y el establecimiento de esquemas de incentivos asociados al rendimiento en las evaluaciones se transformaron en elementos fundamentales de la reforma educacional de la década de 1990. Para esto, el Ministerio de Educación ha generado un conjunto de programas orientados a la evaluación de la calidad docente y a ligar los nuevos incentivos a las remuneraciones de los docentes con variables que se relacionan con su desempeño. Estos programas se pueden dividir en dos categorías: los que miden los resultados de los docentes por los resultados de sus alumnos en el SIMCE (que se aplica censalmente), tales como el Sistema Nacional de Evaluación Docente (SNED), y los basados en la evaluación directa de la calidad del profesor, entre los que destacan la Evaluación de Desempeño Profesional Docente (Docente más) y la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP).

## Estados Unidos

Estados Unidos presenta una vasta experiencia en evaluación docente. Cada estado posee sus propios mecanismos, instrumentos e incentivos asociados a la evaluación de sus docentes. Adicionalmente existen programas privados mediante los cuales los docentes de todos los estados pueden certificar su excelencia.

Entre estos últimos se encuentra el National Board for Professional Teaching Standards, un programa voluntario y abierto a cualquier docente de establecimientos educacionales privados o públicos. Evalúa la práctica docente a través de altos y rigurosos estándares que establecen con claridad lo que los docentes debieran saber y hacer. Para postular a esta certificación los docentes deben completar un portafolio y rendir una evaluación de conocimientos propios del área en que se desempeñan.

En Estados Unidos se generaron muchas iniciativas en políticas públicas educativas a partir de la publicación del reporte “Una nación en riesgo”, en 1983. Uno de los diagnósticos más relevantes fue la necesidad de retener y reconocer en el sistema a los buenos profesores, así como convertir la docencia en una carrera profesional atractiva para los jóvenes más talentosos. El equipo de trabajo Carnegie Task Force on Teaching as a Profession publicó en 1986 un reporte clave para el futuro de la profesión docente en el país, denominado “Una nación preparada: profesores para el s. XXI”. Su principal recomendación fue la creación del Consejo Nacional de Estándares de Enseñanza (National Board for Professional Teaching Standards, NBPTS). Esta institución ha generado un trabajo importante en la determinación de estándares y procedimientos de trabajo con docentes, basados en investigación, que puede servir de gran inspiración para mejorar la implementación de programas de evaluación docente en América Latina.

El NBPTS es una organización independiente del gobierno, sin fines de lucro, fundada en 1987. Su directorio está compuesto en su mayoría por docentes de aula, aun cuando también participan otros miembros de la comunidad educativa, como administradores de establecimientos, gobernadores, legisladores, empresarios, etcétera.

El quehacer de esta organización se basa en la idea de que “la calidad de los profesores es fundamental en el proceso de aprendizaje de los alumnos”, a partir de la cual fue determinada la misión:

- Establecer estándares de enseñanza exigentes y rigurosos que expliciten el desempeño esperado de un profesor competente.
- Generar y administrar un sistema nacional y voluntario de evaluación docente que certifique a los docentes que cumplen con los estándares.
- Abogar por reformas educacionales que integren la certificación nacional de educación con la experiencia nacional de certificación docente.

La política de trabajo del NBPTS se basa en el documento *What Teachers Should Know and Be Able To Do* (Qué debieran saber y ser capaces de hacer los profesores), publicado en 1989. Las declaraciones de este documento continúan siendo el soporte del trabajo del NBPTS y han servido como guía del trabajo de estándares y evaluación de colegios, distritos, estados, universidades y otras instituciones, para fortalecer la labor docente.

### **A modo de síntesis**

Los programas de evaluación docente enfrentan realidades similares a las de otras áreas de servicios intensivas en capital humano. Sin embargo, el sector educativo presenta desafíos adicionales y comunes a nivel internacional. Por una parte, la necesidad de dar cuenta de la calidad y equidad de un servicio financiado preferentemente con recursos públicos implica que distintos actores sociales demanden crecientemente información que permita tener *accountability* de las políticas educativas e indicadores cuantitativos de aseguramiento de la calidad. Por otra parte, desde principios del siglo XX existe consenso entre los educadores acerca de que los procesos de evaluación formativa, que permiten un diálogo constructivo entre docentes y en un ambiente protegido, son la mejor opción para mejorar el desempeño profesional. El principal desafío de la evaluación docente es compatibilizar las demandas de aseguramiento de la calidad y de las necesidades formativas de los docentes de una manera complementaria y no conflictiva.

Los programas de evaluación docente pueden constituirse en medidas de política muy positivas para el sector educacional, en la medida en que cuenten con un diseño adecuado. Entre sus potencialidades a nivel agregado destacan la posibilidad de generar información que permita identificar las carencias del desempeño de los docentes y la posibilidad de introducir políticas de recursos humanos asociadas al mérito. La información de los resultados de los programas de evaluación permite conocer antecedentes sobre la distribución de competencias y conocimientos que presentan los docentes en distintas asignaturas y niveles de educación. Esta información puede ser útil para retroalimentar los programas de formación inicial y priorizar los programas de perfeccionamiento. Por otra parte, los resultados de las evaluaciones docentes permiten conocer la distribución de desempeños del cuerpo docente e introducir planes de incentivos para los mejores y de reentrenamiento para los que presentan resultados bajo lo esperado.

A nivel de la escuela, la evaluación docente permite contar con diagnósticos para definir planes de desarrollo organizacional que potencien a los docentes más competentes y apoyen a los que presentan más dificultades. La evaluación docente presenta una oportunidad para motivar a los docentes, acordar planes de mejoramiento e incrementar el compromiso de los docentes con la institución. A nivel individual, los programas de evaluación docente pueden entregar al docente una retroalimentación constructiva, que le permita planificar su desarrollo futuro mediante entrenamientos, tutorías, diálogo docente y otras iniciativas que le permitan avanzar en su trabajo.

### Referencias bibliográficas

INGVARSSON, Lawrence

1999a "Professional certification: do we need it?", en *Unicorn*, vol. 25, n.º 2, febrero, pp. 5-12.

1999b "The power of professional recognition", en *Unicorn*, vol. 25, n.º 2, febrero, pp. 53-70.

SCHULMEYER, Alejandra

2004 "Estado actual de la evaluación docente en trece países de América Latina", en *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*, PREAL y Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago de Chile, pp. 25-64.



## COMENTARIO

# Crear una cultura de utilización competente de la evaluación

*Claudio de Moura (Brasil)*

Quiero hablar del caso brasileño, que conozco, y luego plantear algunos comentarios más generales.

El caso brasileño es interesante para otros países latinoamericanos por tratarse de un sistema muy distinto. Brasil es un país federal con 27 estados y 5 500 municipalidades, y cada estado tiene su sistema educativo, con recaudación de impuestos y red de escuelas. Además existe el Ministerio de Educación y otros 27 ministerios más de educación locales. Cada municipalidad tiene su carrera docente, su plantel de maestros, sus escuelas y su gestión independiente del sistema educativo. Por lo tanto estamos hablando de 5500 más 27 más 1 —el Ministerio de Educación—, y cada uno funcionando en forma independiente, con ciertas pautas federales más o menos generales.

Es interesante registrar la controversia que ha suscitado el Banco Mundial sobre la municipalización, la descentralización y la afirmación de que no hay manera de llegar a los sistemas brasileños. Y no viene al caso discutir si lo municipal es mejor que lo federal, o a la inversa. Cada estado hace lo que le da la gana, y la mayoría tienen una población superior a la de Chile. Es un monstruo inadministrable.

Podemos decir que cuatro o cinco estados tienen sistemas de evaluación docente e incentivos a los docentes. Hay un estado que lo hizo basándose en evaluaciones muy sencillas, creando el sistema de primas, pero muy complicado por ser un sistema que no tomó en cuenta el valor adicional; es decir, no tuvo la capacidad de ajustarlo por nivel de desempeño, un sistema que no podía ir muy lejos.

Otro estado lo hizo de manera más sofisticada, con una evaluación múltiple, mirando distintos rasgos y con distintas consideraciones. Funcionó muy bien, pero tuvo una oposición muy fuerte del sindicato de los maestros y no alcanzó el éxito.

Un estado muy pequeño implantó discretamente un sistema basado en una evaluación universitaria, que tomó en cuenta el rendimiento de los docentes, la evaluación de los supervisores y la evaluación de los alumnos, y ofreció regalar la mitad del precio de una computadora por una única vez, financiando la otra mitad sin intereses. El sistema se está institucionalizando y parece estar dando buenos resultados.

Río de Janeiro, un estado que no padece la mala calidad del gobierno, ha creado un sistema que es el más caro, complicado, sofisticado y exitoso de todos. Es parecido al de Chile desde el punto de vista de la manipulación estadística; toma en cuenta múltiples dimensiones del desempeño de los maestros e incluso plantea la gestión de las escuelas. Los gobernantes de Río de Janeiro admiten que el sistema es bueno, que está asociado a un desarrollo del mejor desempeño de la educación del estado. Se podría decir que en la actualidad este sistema —complicado, sofisticado, caro y asociado estadísticamente al perfeccionamiento del sistema— es el único que debe ser observado con cuidado, pues, aunque el nuevo gobierno es mejor que el anterior, tiene mucha oposición. La realidad es que hay cada vez más sistemas de evaluación acoplados a incentivos docentes.

Quisiera hablar sobre cuestiones generales de evaluación. Están los sistemas caros y los baratos, los sistemas complejos o sencillos, y se plantea la cuestión de lo cualitativo *versus* lo cuantitativo.

Los sistemas baratos incurren en demasiados errores por ser demasiado puros; lo mismo pasa con los sistemas sencillos, que crean inseguridad y la oposición al proceso. Sin embargo, los sistemas baratos ofrecen buenas herramientas de investigación, permiten obtener resultados interesantes mediante la aplicación de pruebas de muestreo por rendimiento y logran resultados representativos por estado.

En cuanto a los sistemas sencillos y los complejos, diría que los sencillos no permiten captar o comprobar el nivel de los alumnos. Los pro-

gramas sencillos de un sistema de evaluación no pueden ser utilizados para crear incentivos.

Los resultados cuantitativos captan lo más importante del proceso; y aunque esta afirmación oponga reservas, me atrevería a decir que son los únicos sistemas que sirven para establecer políticas públicas. Si no se mide no se pueden aplicar políticas públicas, porque sin una evaluación cuantitativa, que obtenga cifras, estamos restringidos a sistemas que funcionan en una escuela únicamente para generar políticas de planificación, de promoción, etcétera, pero no pueden servir para construir verdaderas políticas públicas de evaluación e incentivos. Mi impresión es que la oposición a los programas cuantitativos se debe a que no pueden generar programas de políticas públicas de evaluación docente. Los resultados cuantitativos ignoran lo que no se mide, entonces esto es tomado como una gran ofensa por la mayoría de los maestros. Sin embargo, miden lo más importante; identifican lo más importante y definitivo: por ejemplo, si los alumnos no saben leer o no entienden lo que leen.

Discrepo con la utilización de un sistema por concurso o educación continua, pues, aunque estos cursos resultan muy simpáticos para los profesores por los temas teóricos tan interesantes que tratan —que, por otra parte, nadie entiende— la realidad es que sacan a los maestros de las clases y en definitiva los niños son los afectados.

Un hecho que quisiera mencionar es que se ha comprobado que los alumnos de maestros con título universitario aprenden más; y lo más increíble es que los maestros titulados en otras carreras (abogados, ingenieros, etcétera) tienen alumnos que rinden más todavía.

No nos olvidemos que se evalúa y se toman decisiones de política en la escuela privada, la universidad, el posgrado o el preescolar. Se evalúa a los profesores: los directivos evalúan a los profesores, los promueven, los echan, los ponen en recuperación o lo que consideren conveniente. Entonces, los sistemas privados siempre evalúan a sus funcionarios, a sus profesores, al igual que las buenas escuelas públicas.

Otro resultado es que cada vez hay más sistemas de incentivos, como en Estados Unidos, donde se están peleando muchos estados y hay una fuerte reacción. Creo que se puede hablar de una tendencia en las

Américas, porque en Europa son sistemas más profesionalizados; pero Estados Unidos y Latinoamérica tienden a la implantación de incentivos y promociones.

El futuro de la evaluación es algo que se desarrolla muy lentamente; pero una vez que se implanta, empieza a dar muestras de su robustez. Un ejemplo es el caso de Brasil: el nuevo gobierno trató de modificar todos los sistemas de evaluación que estaban funcionando, pero tuvo que retroceder y aceptar la fortaleza de los mismos. La cultura se había encargado de dar muestras de ello.

Finalmente, no hay que sorprenderse de que la gente no quiera ser evaluada. Qué novedad. El desafío es aprender las múltiples dimensiones de utilización de los sistemas de evaluación, porque hay una diferencia institucional muy grande entre producir evaluaciones y utilizarlas; pero el sistema utiliza las evaluaciones y se convierten en evaluaciones políticamente protegidas. Creo que lo mejor que se puede hacer para proteger la evaluación es enseñarle a la gente a utilizarla, crear una cultura de utilización competente de la evaluación, que permitirá que sobrevivan los actos de la política.

## COMENTARIO

# La evaluación docente no es un asunto esdrújulo: la importancia de los modelos comprensivos

*Rosario Valdeavellano (Perú)*

Agradezco a Claudia Peirano el tocar un tema de casi traumática actualidad para nosotros, y por presentar la evaluación docente con toda su complejidad interna y en los sistemas organizativos de significativos países latinoamericanos. Esto es muy importante para recordarnos los esfuerzos que no nos conviene desconocer y ayudarnos a encontrar nuestros caminos, ya que no son deseables los calcos ni las copias cuando hay que saber crear la *obra* de la evaluación con lucidez y arte, pero también con responsabilidad moral, profesional y social.

Digo muy expresamente “obra” y no “instrumento”. Me detengo en esto porque nos hace falta tomar más en serio lo que significa para toda obra humana, para todos los procesos humanos —y no sólo profesionales o administrativos—, la necesidad de la evaluación como “lugar pedagógico”; como aprendizaje más que como medición; casi diría como la crítica de un artista que profundiza más en los significados que en lo trivial, porque es más sensible a lo importante que a lo estrictamente “fotográfico” o descriptivo, pero que al comunicar sus intuiciones y juicios educa y forma a los menos sensibles.

Su exposición me genera algunas nostalgias de lo que deseo, más que de lo añorado. La nostalgia de hablar de la evaluación docente como de una pequeña parte de la evaluación y el sinceramiento que requiere todo nuestro sistema educativo. Focalizarnos en ella, como nos ha sucedido últimamente, plantea estas interrogantes: ¿damos suficiente importancia y peso a la evaluación de las políticas mismas, de las estrategias, de los diferentes actores e instancias administrativas, organizativas, participativas? Porque no se trata solamente de sistemas de evaluación, sino de evaluación de los mismos sistemas. ¿Qué sacamos en claro como sistema educativo —pero también como ciudadanía,

como opinión pública— de nuestros procesos evaluativos? ¿Que se puso “mano dura” o que se toma más en serio la maduración de los procesos de cambio sustantivo, de capacidad de asumir la diversidad de las personas, de las culturas y los problemas de pertinencia de la educación en su conjunto?

Esto supone no sólo evaluar las evaluaciones sino también nuestras concepciones de evaluación, las políticas, las estrategias, las instancias y los actores que la vehiculan... Es grave cuando todo se centra en pruebas únicas o en una relación de requerimientos y puntajes para poner un *check*, lo que distorsiona el carácter formativo y de creación colectiva de mejoramiento y de “creación heroica”, para convertirlo en una competencia por calificaciones finales inexpressivas.

Los comentarios que me incita a compartir la ponencia de Claudia van en la línea siguiente:

1. Reconocer que los modelos evaluativos empleados al estilo de “rendición de cuentas” son cada vez más discutibles en América Latina, porque aparecen más como un ejercicio del poder que como un ejercicio de ética compartida de cara a la población.
2. Partiendo de la lógica *evaluación docente* → *mejora profesional* = *mejora de la calidad de la escuela*, es importante rescatar los aportes de modelos comprensivos de la evaluación, que sostienen que:
  - a. La calidad de un centro no depende directamente de la actividad docente del profesor sino de la calidad de la docencia, entendida como responsabilidad común, espíritu y práctica colectivos de la institución. A su vez, la docencia responde a los sueños, las directrices y las prácticas coherentes de calidad del centro, que lo diferencian de otros. Poner énfasis en la “colegialidad”, más allá de lo local, se proyecta como tarea constitutiva de un “colegio de profesores”.
  - b. El desarrollo profesional debe superar concepciones tradicionales referidas a la formación presencial, personal o de grupo del profesorado, para comprenderse sobre todo como una acción que compromete a toda la institución y que se ejecuta fundamentalmente en la práctica profesional y afectando a todas sus partes. En este sentido, al realizar la evaluación, la

coherencia juega el sencillo papel de lograr la credibilidad. Credibilidad mucho más ligada al desempeño que a las respuestas correctas que percibirá un lector óptico.


- c. El problema de fondo no es, por eso, la evaluación, sino cómo a partir de ésta conseguimos gestionar más eficazmente la calidad. Por tanto, pone en juego la relación entre el modelo de evaluación y los procesos de cambio para mejor. La evaluación no sólo como veraz y creíble, ni siquiera como justa y pertinente —y mejor si es oportuna—, sino también, sustantivamente, como logro de mejora, como artífice de calidad, como salto cualitativo hacia adelante, como dinamizadora de avances y crecimiento.
3. Esto quiere decir que hemos de desarrollar una concepción de evaluación docente que favorezca la mejora del profesor y de la institución. El modelo de evaluación ha de ser significativo para el centro y para la persona: los objetivos personales dinamizando la misión institucional, así como la realización personal y profesional contribuyendo a la mejora del centro. Lo que quiere decir también que no sólo es necesario generalizar los resultados de una evaluación, sino relacionarla con la experiencia concreta de los evaluados y de su institución, y hasta diría de la institucionalidad en la que están insertos. Este enfoque puede parecer muy subjetivo, pero a mi modo de ver es el más deseable. Si queremos comprenderlo de una manera más “gerencial”, no es contradictorio. Supone definir bien los objetivos, pero también medir bien los efectos en la comunidad educativa... y en el propio sistema.
4. En cuanto a la lógica del modelo de evaluación, la calidad de la actividad docente se establece a partir del modelo de calidad para la docencia en el centro educativo. Sólo desde la calidad de la docencia se pueden entender los objetivos que debe alcanzar el profesorado y, consecuentemente, el modelo de evaluación con significado para el centro y la persona. Pero también interesa cómo se relaciona la docencia con el desarrollo humano del entorno: la comunidad, la región.
5. La toma de decisiones no debe depender únicamente de la información evaluativa (¿línea de base?, ¿cotejo posterior?); exige integrar información de otras fuentes, situaciones y experien-

cias, así como la capacidad del sistema para desencadenar planes estratégicos de mejora y seguimiento.

6. Todo modelo de evaluación del profesorado se debe plantear como primer paso contar con su participación activa en el diseño, pues representa el valor formativo intrínseco y fortalece el desarrollo de capacidades para la autorregulación personal y grupal.
7. Considerar las fases de ideación, desarrollo, implementación y metaevaluación en los diseños del sistema de evaluación del profesorado teniendo en cuenta criterios de validez como propiedad, utilidad, factibilidad y precisión, pero también la participación de los diversos implicados: docentes, estudiantes, padres y madres de familia, y población calificada del entorno. Siendo algo tan determinante, por ejemplo para la creación de regiones con sociedades locales sólidas, requerimos la generación de sistemas evaluativos más adecuados a la necesidad de profundización de procesos pedagógicos y no sólo de obtención de resultados numéricos. De lo contrario, se pierden las experiencias que logran cambios y transformaciones de fondo, y se incrementa el nerviosismo por el resultado final expresado en puntos.
8. Quiero insistir en la riqueza del intercambio que estamos teniendo al compartir experiencias, pero sobre todo enfatizar la necesidad de una mayor colaboración entre los países para avanzar juntos por lo menos a nivel latinoamericano.

Como me gusta jugar con las palabras, me concedo la licencia de finalizar este comentario afirmando que la evaluación es un tema *agudo* y a la vez *grave* (aunque en este caso no sea *llano*...), pero que se presenta como *esdrújulo*: superando el sesgo numérico, estadístico, económico o exclusivamente técnico, o peor, el mecánico, memorístico o hipócrita. Queremos y necesitamos recuperar la mística, la ética y la estética, la práctica pedagógica que no abandona la polémica... ¡para las más adecuadas políticas de carácter múltiple!





**Las remuneraciones  
de los docentes**



# La remuneración de los maestros en América Latina: ¿es baja?, ¿afecta la calidad de la enseñanza?

*Claudio de Moura Castro (Brasil)*

*Gustavo Ioschpe (Brasil)*

El presente artículo analiza y busca sistematizar el debate en torno al salario de los maestros en América Latina. Se enmarca en un contexto de escasez de recursos de la administración pública, y en la percepción generalizada, en muchos de nuestros países, de que la remuneración de los docentes es baja —llegando a niveles indignos—, y que ese desfase salarial es el mayor impedimento para la captación de un cuerpo docente motivado y de gran competencia. Este panorama lleva a que los salarios

**Claudio de Moura Castro.** Formado en Economía en la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), con especialización por la Fundación Getulio Vargas. Máster por la Universidad de Yale y doctor por la Universidad de Vanderbilt. Fue economista senior del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y docente en la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, la Universidad de Chicago y la Universidad de Brasilia, así como en Ginebra y en Borgoña (Dijon). Asimismo, se desempeñó como coordinador del Proyecto Educativo y Desarrollo y del Programa Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana (ECIEL), director general de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) y secretario ejecutivo del Centro Nacional de Recursos Humanos del IPEA. Como economista senior en el área de Recursos Humanos del Banco Mundial, se especializó en países de Europa del Este, Asia Central y del mundo árabe; trabajó, además, como jefe de la División de Programas Sociales del Banco Interamericano de Desarrollo. Actualmente se desempeña como presidente del Consejo Consultivo de la Facultad Pitágoras. Es autor de más de treinta libros, y publica con regularidad artículos en prestigiosos medios de Brasil y del exterior.

**Gustavo Ioschpe.** Formado en la Universidad de Pensilvania en Gestión Estratégica y Ciencia Política. Máster en Desarrollo Económico y Economía Internacional por la Universidad de Yale. Autor de *Como Passar no vestibular da UFRGS* (1995), *Vestibular não é o Bicho* (1996, 2.<sup>a</sup> edición en 1997) y *A ignorância custa um mundo. O valor da educação no desenvolvimento do Brasil* (2004), además de coautor de diversos libros, y columnista de *Folha de São Paulo* (1996-2000) y *Folha Online* (2000-2001), la *Gazeta Vargas* (2002) y la revista *Educação* (desde el 2005). Ha sido consultor del proyecto del Banco Mundial/PNUD para el Ministerio de Educación del Brasil sobre financiamiento internacional para la educación y ganador del Premio Jabuti 2005.

inadecuados resulten en la falta de motivación y baja calidad de las personas que optan por el magisterio, lo que constituye quizá la principal dificultad para una educación de calidad en la región.

En este estudio tratamos de analizar objetivamente el problema salarial de los maestros de América Latina. Se intenta responder a dos preguntas fundamentales: primero, si el salario de los docentes es realmente bajo; y, segundo, si el valor de dicho salario es realmente importante en la determinación de la calidad de la enseñanza. Más que generar nuevas investigaciones sobre el tema, se quiere aquí sistematizar el conocimiento ya existente para llegar a conclusiones que puedan servir a estudiosos, formadores de políticas públicas e incluso a los maestros interesados en la temática educativa de sus países.

En términos metodológicos, recorrimos caminos distintos para dar respuestas a las preguntas planteadas. Para el impacto del salario de los docentes en la calidad de la enseñanza nos basamos en la literatura más destacada y amplia sobre el tema, poniendo el enfoque en los países desarrollados y latinoamericanos. En lugar de basarnos en estudios de casos específicos, acudimos a revisiones literarias con abundantes datos de investigaciones. En dichas revisiones se pueden encontrar estudios sobre el impacto positivo de determinada variable (en nuestro caso, el salario de los docentes) sobre el aprendizaje del alumno, o incluso el impacto negativo o inexistente. Y aunque esta metodología sea motivo de críticas porque no discrimina la calidad de cada estudio, consideramos que las conclusiones son útiles y reveladoras. Se logra sintetizar una visión muy amplia y de gran alcance, dada la diversidad de países estudiados y los periodos históricos, y se incluyen las mejores citas de la literatura pudiéndose estimar la calidad de los estudios analizados.<sup>1</sup>

### **¿Los sueldos son bajos debido a la calidad insuficiente?**

No hay categoría profesional que no quiera ver sus sueldos aumentados, y los maestros no son la excepción a esta regla. Sin embargo, un gestor de políticas públicas debe indagar si ése es el mejor camino para mejorar la calidad de la enseñanza.

1 Para profundizar en las precisiones metodológicas del estudio, ver el informe completo De Moura y Ioschpe (2007).

Si observamos que donde más se paga la calidad es mayor, hay buenas razones para creer que los bajos sueldos son una causal importante de los malos resultados escolares. Esto se confirma si consideramos, en el mismo análisis, otros factores que también inciden en la diferencia de calidad.

Del mismo modo, si no hay una relación estrecha entre salarios y calidad de la enseñanza, se puede concluir que las remuneraciones no determinan la excelencia de la enseñanza. La mayor parte de los estudios sobre este punto no han logrado demostrar una relación estrecha entre el salario de los maestros y el desempeño de sus alumnos. Esta falta de conexión es comprobable tanto en países desarrollados como Estados Unidos (Hedges, Greenwald y Laine 1996), en perspectiva internacional general (Barro y Lee 1997), como en países en desarrollo (Hanushek 1995, y Fuller y Clarke 1994) y latinoamericanos en particular (Vélez, Schiefelbein y Valenzuela 1993).

Obviamente estamos frente a un proceso complejo, con muchos otros factores en juego. No podemos concluir que los salarios son ajenos a la calidad; pero, de hecho, cabe admitir que no conocemos con exactitud los detalles del proceso. No obstante, los datos prueban que los responsables de formular e implementar políticas no disponen de buenos argumentos para proponer aumentos salariales a los docentes como herramienta para mejorar la calidad de la enseñanza, puesto que los números hasta el momento no muestran una relación de causa y efecto entre los dos.

### **¿Los salarios docentes son realmente más bajos?**

Los maestros se quejan de sus sueldos, y es normal que así sea en sociedades democráticas. Los sindicatos docentes, como es de esperar, son los voceros de los reclamos. Sin embargo, los diseñadores de políticas educativas no pueden darse por contentos con reclamos de grupos que tienen un interés directo en el tema. En las sociedades maduras, los administradores públicos encaran los asuntos en forma imparcial, analizando el impacto de sus políticas en la población y no en los grupos minoritarios.

Por lo tanto, es importante la forma de entender la remuneración de los maestros, dado el interés que existe en el avance educativo de la

región. Si se comprueba que los salarios son efectivamente bajos y eso acarrea problemas educativos, estamos frente a un problema que exige tratamiento urgente. De lo contrario, si los salarios no fueran bajos, sería más urgente aún concentrar esfuerzos en identificar los factores que estarían influenciando el desempeño educativo de la región.

Antes que nada, es necesario cuestionar si realmente los salarios de los maestros son bajos. En ciencias sociales, los índices bajos o altos sólo se pueden determinar comparativamente; por lo tanto, ¿con qué base salarial lo podríamos comparar?

No nos referimos a opiniones o juicios morales sino a números, puesto que el salario es un monto en dinero. Por consiguiente, es necesario que comparemos esos números con los arrojados por otras profesiones.

Para determinar si los maestros latinoamericanos están mal remunerados, es necesario definir los términos de las comparaciones. En primer lugar, cuando hablamos de maestros nos referimos a los docentes del nivel básico de la enseñanza preescolar, primaria y secundaria,<sup>2</sup> quienes concentran el mayor contingente de la categoría. Dejamos de lado los niveles post secundarios de enseñanza. En segundo lugar, necesitamos definir qué entendemos por remuneración. ¿Se trata simplemente de un salario mensual, semanal, por jornada y hora efectivamente trabajados? O quien sabe deberíamos pensar en el salario percibido durante toda la carrera, teniendo en cuenta la estabilidad de la carrera docente. Si hablamos de remuneraciones además de un salario, ¿qué debemos considerar? ¿Se incluyen los *fringe benefits* de la profesión? ¿Y la jubilación debe tenerse en cuenta? Como veremos, esta distinción, lejos de ser una cuestión semántica, tiene un impacto decisivo sobre los resultados de la investigación.

Utilizaremos dos estudios que analizan cuidadosamente y en forma amplia el tema salarial de los maestros. El primero, de Xiaoyan Liang (1999), trata el salario de los maestros en perspectiva comparada en doce países latinoamericanos (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay y

2 Se utilizan los términos “primaria” y “secundaria”, que corresponden a una misma denominación internacional estadística con la misma raíz en inglés, francés, español y portugués.

Venezuela), utilizando investigaciones gubernamentales por muestreo en domicilios. El segundo es de Werner Hernani-Limarino (2005), y se sirve también de investigaciones oficiales en diecisiete países de la región (además de los anteriores, Argentina, República Dominicana, México, Nicaragua y Perú).

Al considerar el salario de los docentes se debe primero comparar su salario bruto mensual o anual con los salarios de los no-maestros. Sin embargo, estas comparaciones tan básicas tienden a ser problemáticas. Como los maestros tienen un nivel educativo más alto que el promedio de los otros profesionales y un perfil etario diferenciado, se hace necesario tomar en cuenta dichas diferencias, pues sabemos que las personas con mayor instrucción y experiencia reciben salarios más altos.

En la comparación hecha por Liang, que utiliza el salario anual de los entrevistados, todos los resultados son estadísticamente significativos al 1%, con excepción de Panamá y Venezuela, significativos al 10%. Es decir, la probabilidad de que dichos resultados sean puramente efecto del azar es pequeña. Los resultados de Costa Rica, Honduras y Paraguay fueron omitidos por la autora por no ser estadísticamente significativos (ver Liang 1999, tabla 2).

Esta primer medición sugiere que los maestros latinoamericanos están efectivamente mal remunerados, pues reciben en promedio 20% menos que otras categorías profesionales de los países estudiados.

Sin embargo, existe una diferencia significativa en el número de horas efectivamente trabajadas por maestros y no-maestros. Como se muestra en el mismo estudio, los maestros trabajan en una semana 12% menos horas que los no-maestros<sup>3</sup> (Liang 1999: 6).

Si consideramos que el salario es una función de la productividad del trabajador, debemos considerar igualmente la diferencia de volumen de horas trabajadas de las diferentes categorías profesionales. Esto se obtiene fácilmente si en vez de utilizar el salario anual o mensual usamos el salario por hora.

3 Para todos los países la diferencia es estadísticamente significativa al 1%.

Allí la relación es distinta. En los dos estudios analizados, el salario por hora trabajada de los maestros es generalmente más alto que el de los no-maestros en la región. Los estudios utilizan metodologías algo distintas. El de Liang utiliza un análisis de regresión que considera las características personales de los entrevistados, tales como nivel de instrucción, experiencia y otras variables del mercado de trabajo. Hernani-Limarino compara el salario por hora de los maestros con aquellos integrantes de la fuerza laboral que tienen por lo menos un diploma de nivel secundario.

En ambos estudios la diferencia salarial es positiva para los maestros. Según Liang, reciben en promedio 8% más que sus pares profesionales con el mismo nivel de educación y experiencia. En el estudio de Hernani-Limarino, la diferencia es de 25%. En los dos estudios, la diferencia es positiva para casi todos los países. Brasil es el único país donde ambos estudios muestran salarios de maestros más bajos que el promedio de otras profesiones. En el estudio de Liang, Ecuador también figura con salarios de maestros más bajos que el promedio; para Hernani-Limarino, Nicaragua y República Dominicana también figuran con salarios por debajo del promedio.

La diferencia de metodología de los estudios y sus distintos resultados realzan un punto fundamental: la respuesta a la pregunta sobre el nivel salarial de los maestros depende del grupo con el que se compara. Según el estudio de Hernani-Limarino, que toma la diferencia salarial por hora trabajada entre maestros de dos grupos diferentes (en la primera muestra se consideran todos los profesionales no-maestros del país; en la segunda, los que se desempeñan en ocupaciones técnicas o de oficina), la diferencia en la comparación entre los grupos es significativa. Los maestros ganan 83% más que los no-maestros, pero apenas 15% más (por hora) que los profesionales técnico/administrativos.

Cuando nos referimos al salario por hora trabajada de los maestros algunos de sus representantes se quejan de lo poco apropiado del cálculo, pues los maestros trabajan muchas horas en su casa, lejos de la escuela, lo que hace que el número de horas trabajadas sea mayor que el de horas declaradas en los sondeos. La observación no nos parece procedente porque las investigaciones no especifican que se deban considerar como horas trabajadas solamente las horas de presencia en la escuela. En segundo lugar, los maestros no son los únicos profesionales que trabajan en su casa. De hecho, la mayoría de los profesionales liberales siguen



trabajando en casa después de su horario de trabajo. Los médicos estudian y leen casos clínicos, revistas especializadas y libros técnicos; participan en conferencias, etcétera. Los abogados preparan escritos y actualizan la legislación. Los empresarios se informan sobre gestión, asisten a seminarios y charlas, investigan sobre su competencia, etcétera. Por consiguiente, no se puede tratar a los maestros como un caso aparte. Lo que importa en nuestro estudio es que todas las categorías responden a una misma pregunta, ya que se trata de comparar el salario docente con otras categorías. Siempre que no se hagan diferencias al tratar una u otra profesión, el estudio mantiene su confiabilidad.

Debemos considerar otra diferencia que repercute en los niveles efectivos de salarios entre maestros y no-maestros: el tiempo de vacaciones. Los maestros de la región suelen disfrutar de largas vacaciones: hasta tres meses al año. Haciendo un cálculo para dicho periodo de vacaciones, Liang estima que el salario por hora del maestro aumenta a un nivel más alto que el de los no-maestros en todos los países, con excepción del Ecuador, y que esa diferencia salarial por hora trabajada en la región sería del orden de 32% a favor de los maestros. Es decir, teniendo en cuenta el periodo de vacaciones, el salario por hora de los maestros sería casi un tercio superior al de los no-maestros, incluyendo allí diferencias de escolaridad, experiencia, etcétera.

Además de los salarios propiamente dichos, la mayoría de los maestros del sistema público acceden a dos beneficios no disponibles en la iniciativa privada: estabilidad laboral y regímenes especiales de jubilación. Ambos tienen un impacto significativo en el flujo total de ingresos recibidos por los maestros a lo largo de sus vidas. No existen, en América Latina, estudios que tomen en cuenta estas otras variables para lograr una estadística de todo el continente.

Hay, sin embargo, un estudio sobre Brasil (Vegas 2000). En él, la autora demuestra que dos tercios de los maestros del sistema público gozan de estabilidad laboral, no pudiendo ser destituidos. Tal proporción es significativamente más alta que el promedio total de funcionarios públicos, donde apenas 31% tienen estabilidad. Y aun siendo el valor absoluto de las retribuciones de los maestros más bajo que el de los no-maestros, el hecho de pertenecer al sector público hace que trabajen en promedio cinco años menos que los del sector privado, y que la remuneración percibida a lo largo de su carrera profesional sea de 4%

a 8% más alta que la de los funcionarios del sector privado con iguales condiciones personales. No podemos afirmar hasta qué punto este cuadro es aplicable en forma general al resto del continente.

Dichas comparaciones pueden objetarse; primero, y desde el punto de vista del maestro o de cualquier profesional, las cuentas mensuales se pagan con el salario mensual y no con la tasa horaria. Por lo tanto, un salario por hora más alto no se traduce necesariamente en un contracheque más alto, puesto que al trabajar menos el maestro se puede estar llevando menos ingresos a su casa. El tema es saber en qué medida el tiempo libre se puede traducir en otras actividades remuneradas. Para este caso no tenemos respuestas.

Otra cuestión es si con el salario recibido se puede ser un maestro competente y dedicado. Es decir, los valores absolutos quizá no permitan comprar una canasta básica necesaria para el ejercicio profesional. La pregunta puede ser relevante, pero no nos conduce muy lejos, puesto que se podría aplicar a otras categorías de profesionales que no ganan más —o que incluso ganan menos—. Además, hay que considerar el hecho de que los maestros de la región son en aplastante mayoría del sexo femenino y provienen de hogares en los cuales el salario se complementa con el del cónyuge. Un estudio de docentes brasileños realizado por la Unesco (2004) indica que dos tercios de los maestros viven en hogares cuyo ingreso mensual es superior a cinco salarios mínimos.

Los dos argumentos anteriores ofrecen un matiz a las comparaciones del presente estudio, y podemos afirmar que las comparaciones de salario no significan una desventaja para los maestros.

Además del monto de los salarios, es importante discutir la evolución de los salarios docentes a lo largo de sus carreras. Este aspecto tiene efectos importantes en la captación y retención de profesionales calificados en el sector.

Los salarios de los maestros tienen una trayectoria peculiar, pues suelen ser mayores que los de otras profesiones al inicio de la carrera. Luego, tienden a aumentar más lentamente que otras actividades.

Hernani-Limarino (2005) demuestra que el sueldo inicial de un maestro es 88% más alto que el sueldo inicial del resto del mercado de trabajo

de América Latina y 162% más alto que el sueldo inicial de personas que tienen el nivel secundario completo. En el primer caso, la diferencia es observada en catorce de los diecisiete países estudiados (las excepciones son El Salvador, Nicaragua y Venezuela, donde los sueldos iniciales de maestros son más bajos). Cuando la comparación se da en personas con diploma secundario, la diferencia se verifica en todos los países sin excepción.

Sin embargo, este valor inicial superior es compensado por un avance salarial más lento con el correr del tiempo. Es decir, con el pasar del tiempo los maestros ven su salario aumentado menos que el de otras categorías profesionales, fruto de un congelamiento, en la mayoría de los países, de su sistema de remuneración, que acostumbra recompensar casi exclusivamente la antigüedad, no valorando el mérito. El aumento salarial de los maestros, cuando es comparado con el perfil de crecimiento salarial de los no-maestros, en general es menor en diez de los diecisiete países investigados. Esto significa que la experiencia adquirida en el trabajo no es tan valorada en el salario, en comparación con otras categorías profesionales.

Según Hernani-Limarino, los años sumados de escolaridad de los maestros traen menos beneficios económicos si se comparan con la situación observada entre no-maestros. Mientras que un año más de estudio aumenta el salario de los maestros en 5%, ese valor varía entre 8% y 14% entre no-maestros, dependiendo del grupo utilizado en la comparación.

Ese menor aumento puede tener diferentes explicaciones. Puede significar que aquél que opta por el magisterio tiene menos competencia entre compañeros, dado lo ajustado de los salarios, lo que haría que los más aptos busquen otra profesión. Otra hipótesis es que, teniendo igual escolaridad, opten por el magisterio, aun siendo una profesión de menores recursos económicos, a cambio de vacaciones más largas y mayor estabilidad laboral. Hoxby y Leigh (2003) opinan que el ajuste salarial, resultado de la sindicalización de los maestros, es la mejor explicación del descenso en la calidad de los maestros en Estados Unidos durante las últimas décadas.

Sumadas, estas tres características —salario inicial comparativamente más alto, bajos aumentos para escolaridades adicionales y experiencia— permiten suponer que las personas que optan por el magisterio

buscan seguridad, estabilidad y un ambiente menos competitivo. No les importa permanecer en una carrera cuyo crecimiento salarial es pequeño, pues prefieren cambiarlo por su previsibilidad. El hecho de que en esos países la mayor parte de los maestros de primaria sean mujeres casadas y de bajo nivel socioeconómico hace pensar que la profesión es una opción de personas con bajas aspiraciones económicas y que aportan muy poco al ingreso familiar (De Santis, Gertel y Cristina 2002, para el caso Argentina, y Vegas 2000 para el de Brasil).

### **¿Adónde nos llevan las comparaciones?**

Los números examinados en el presente estudio se pueden resumir de la siguiente manera:

- Hay serios problemas de calidad en las escuelas latinoamericanas.
- No parecen estar unidos los salarios docentes y la calidad de la educación brindada.
- No se puede decir que, en comparación con otros profesionales con niveles similares de escolaridad, los maestros ganen menos.

Todo indica que, ante estas constataciones, un gobernante no podría, a conciencia, proponer aumentos significativos de salarios como herramienta para mejorar la calidad de la educación de su país, pues ni los salarios son menores en relación con otras profesiones similares, ni parecen ser determinantes para la calidad de la enseñanza. Además, las autoridades de la educación tienen serias dificultades políticas para lograr presupuestos más amplios.

No obstante, el tema no se agota con estas conclusiones. Hay evidencias de que los cursos de formación docente no reúnen a los mejores egresados de la enseñanza secundaria. ¿Por qué se estaría dando esta situación en América Latina, donde los salarios no son significativamente más bajos que los de otras categorías? Hay varias explicaciones posibles. Una de ellas es que el ambiente de trabajo en las escuelas públicas es un factor negativo. Las ventajas salariales y el menor compromiso de tiempo no compensan el sacrificio de enseñar en escuelas públicas. Si esto es cierto, tendría sentido mejorar las condiciones de trabajo en las escuelas. Una confirmación indirecta de esta hipótesis

sería el hecho de que las escuelas privadas de muy buen nivel no siempre pagan mejores salarios que las públicas para lograr de los maestros la calidad deseada.

Otro aspecto del tema son las características de la evolución salarial de los maestros a lo largo de sus carreras. El análisis sugiere que las personas atraídas por la carrera docente renuncian a la posibilidad de obtener mayores beneficios salariales por la previsibilidad del trabajo y se sienten cómodas con sistemas de remuneración basados en criterios colectivos y no resultantes del desempeño individual. Ésta parece ser una de las razones por las cuales la mayoría de los programas de remuneración vinculados al desempeño de los maestros han tenido un resultado por debajo del esperado (Vegas 2005; Ontiveros 2005). Además, como ya se dijo, varios estudios sugieren que el salario del maestro no es una variable importante en la apreciación del desempeño de los alumnos (Menezes-Filho y Pazello 2005; Vélez, Schiefelbein y Valenzuela 1993).

Creemos que la pregunta fundamental que aún permanece sin respuesta es la siguiente: ¿qué lleva a optar por la carrera docente? ¿Es, como defienden algunos, una vocación? ¿Una pasión? Y si así fuera, ¿sería el salario lo que determinaría la elección de la carrera? ¿O el magisterio se habría vuelto una última alternativa para aquellas personas que no se sintieron atraídas por otras profesiones? ¿Qué le interesa al maestro? ¿Cuál es su deseo fundamental? ¿Estar mejor remunerado? ¿Tener mejor preparación y más confianza en su capacidad? ¿Ver el brillo en la mirada del alumno que finalmente superó sus dificultades y aprendió? ¿Estar en un ambiente con niños y jóvenes? ¿Trabajar lejos del mundo corporativo? ¿Ser parte del servicio público y contribuir al bien común?

Responder a estas preguntas parece ser un camino más productivo en la orientación de una estructura de incentivos a la carrera docente que ayuden a los gobiernos a atraer personas capaces, prepararlas de manera adecuada y conservar los mejores profesionales de la carrera. La discusión centrada sólo en los salarios difícilmente resultará en una mejora significativa de la calidad educativa de la región, puesto que ni son más bajos que los de otras categorías, ni tienen un impacto directo sobre la calidad de la enseñanza.

## **Nuevos caminos a explorar**

El presente estudio ha intentado demostrar que las soluciones a la baja calidad de la enseñanza en América Latina no pasan por establecer salarios más altos —si los comparamos a otras categorías de nivel equivalente de remuneración—. Ni los salarios son más bajos para los maestros, ni las diferencias de salarios en distintos lugares se asocian a variaciones correspondientes de calidad.

Aumentar los salarios no parece una solución prometedora para mejorar la calidad de la enseñanza. En cierto modo es una conclusión optimista, pues si fuera necesario pagar mucho más a los maestros estaríamos frente a un cuadro problemático de dificultades políticas y recorte de presupuesto en otras áreas.

Recomendar nuevas soluciones puede sobrepasar los objetivos presentes, pero podemos por lo menos especular sobre otras soluciones posibles.

### **Premios e incentivos financieros para contratar mejores profesionales**

En el estado de Connecticut, Estados Unidos, se viene utilizando un sistema de premios monetarios para atraer mejores maestros, ofreciendo un monto considerable de dinero y la firma de un contrato. La lógica del sistema es que en esa etapa de la carrera profesional una suma de dinero tiene más valor que aumentos salariales a lo largo de la vida. El esquema permite atraer maestros mejor calificados, no obstante las significativas deserciones al finalizar el contrato obligatorio. Independientemente de los resultados específicos de este caso, la idea es interesante y no se debe descartar porque puede resultar menos costosa que ofrecer salarios más elevados a lo largo de toda la vida profesional.

### **Mejorar el ambiente laboral de los maestros**

Algunas escuelas, tanto públicas como privadas, logran atraer mejores maestros cuando crean un ambiente de trabajo favorable para los docentes. Los directores se han dado cuenta de que ofreciendo un ambiente favorable y una atmósfera de trabajo más saludable es posible atraer maestros más calificados.

¿Por qué el sector público en general no logra hacer lo mismo? Es inconcebible que una carrera que ofrece estabilidad y retiro generoso y anticipado no pueda mantener satisfechos a sus maestros. Sin embargo, las escuelas privadas que pagan menos y ofrecen menos ventajas salariales logran captar mejores profesionales.

Es obvio que pueden lograrse avances en esta dirección. Inevitablemente, las soluciones pasan por la elección del director, la autonomía de la escuela y otros factores que atañen al ambiente donde se desempeña el maestro.

Sin entrar a una apreciación más sistemática de los factores que determinan el clima de organización de las escuelas, basta comprobar cómo un buen director logra crear en poco tiempo un ambiente favorable y, en contraposición, cómo un mal director provoca una degradación de la atmósfera escolar.

### **Cambios en la carrera docente**

La carrera docente presenta deficiencias de todo tipo. Los ascensos no dependen del mérito o desempeño. Los avances y beneficios dependen de diplomas y cursos cuya utilidad para el aprendizaje del alumno es muy relativa. No se penaliza debidamente el ausentismo, y la estabilidad funcional es exagerada e impide eliminar del cuadro docente a maestros sin un perfil adecuado para el magisterio. Es interesante constatar que en el mejor sistema educativo de América Latina, el cubano, los maestros inadecuados son eliminados.

Aunque se admitan todas las resistencias políticas e institucionales a los cambios en los estatutos del magisterio, los gobernantes no pueden negarse a considerarlos. Si las reformas no son posibles, las menos ideales pueden significar beneficios.

### **Mejores prácticas en clase**

Según las investigaciones, los malos resultados escolares muestran inadecuadas prácticas en clase, sin tener relación con el salario docente. Por ejemplo, un estudio del Banco Mundial demostró que 25 a 50% del tiempo de clase —en una muestra de escuelas brasileñas— se

utilizaba copiando del pizarrón y, como se sabe, copiar del pizarrón no conlleva consecuencias positivas para el aprendizaje. La mitad del tiempo de enseñanza se está perdiendo.

En los últimos años se ha podido acumular un conjunto de conocimientos sobre lo que funciona y lo que no funciona en el proceso de enseñanza. Puesto que se trata de conocimientos basados en investigaciones de buena calidad, podemos denominarla “educación basada en evidencia”. Independientemente de lo que ganan los maestros, si cambian sus prácticas obsoletas por lo realmente efectivo en clase, el aprendizaje se verá beneficiado en una medida considerable.

Existen prácticas bastante simples cuyo costo financiero es cero o muy bajo y que resultan importantes para mejorar el desempeño del alumno. Entre ellas, utilizar y corregir deberes, el uso constante de evaluaciones de aprendizaje, el apoyo con buenos libros didácticos, la solución de problemas de infraestructura de las escuelas, como la inexistencia de pizarrones y sillas, el conocimiento que demuestre el maestro de lo que enseña, la utilización del tiempo en clase para actividades de enseñanza, en lugar de funciones técnico-administrativas, etcétera.

### **La utilización de nuevas tecnologías de enseñanza**

Cuando surgieron la televisión y las computadoras se temía que sustituyeran a los maestros. Esto creó una enorme resistencia a su utilización. Con el correr del tiempo se ha comprobado que la tecnología puede mejorar la calidad de la enseñanza sin por ello sustituir a un maestro por una máquina.

De hecho, la mayoría de las veces la tecnología no reduce la demanda de maestros. Tenemos como ejemplo los casos de Telesecundaria de México y Telecurso 2000 en Brasil. En ambos, el alumno recibe la imagen por televisión o video; es una clase de inigualable calidad, superior al maestro más talentoso, en vista de la abundancia de recursos técnicos y tiempo de preparación de estos mecanismos. Sin embargo, después de la clase electrónica, los alumnos pasan a trabajar con maestros que resultan indispensables para el buen funcionamiento del método. Éste es uno de los tantos ejemplos de combinación de maestros y tecnología. Existen cada vez más maneras distintas y



eficaces de utilizar a los maestros en lo que son insustituibles, y a las máquinas en lo que son mejores.

## Reformular cursos de formación docente

En diversos países latinoamericanos los cursos de formación docente son excesivamente teóricos, enfocados en la historia del pensamiento sobre educación, en teorías pedagógicas y epistemología. Suelen ser bastante disociados de la realidad del sistema escolar que el maestro encontrará después de graduarse. Contrariamente a lo que ocurre en los procesos de formación de países avanzados, son cursos que no se enfocan en el desarrollo de competencias de enseñanza y tampoco ofrecen a los futuros maestros experiencia práctica —como pasantías— con alumnos que después encontrarán cuando se gradúen. No enseñan competencias sino que las desvalorizan, resultando un reduccionismo de la “verdadera función” del magisterio que es la de servir de elemento de concientización y movilización social. Por ende, el futuro maestro se ve impedido de acceder al conocimiento técnico que evitará el fracaso del alumno.

## Referencias bibliográficas

BARRO, Robert y Jong-Wha LEE

1997 “Schooling Quality in a Cross-Section of Countries”, NBER Working Paper, 6198.

DE MOURA, Claudio y Gustavo IOSCHPE

2007 “La remuneración de los maestros en América Latina: ¿es baja? ¿Afecta la calidad de la enseñanza?”, en *Documentos*, n.º 37, disponible en <[www.preal.org](http://www.preal.org)>.

DE SANTIS, Mariana; Héctor GERTEL y Daniela CRISTINA

2002 “Who Chooses to Become a Teacher in Argentina?”. Mimeo.

FULLER, Bruce y Prema CLARKE

1994 “Raising School Effects While Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules and Pedagogy”, en *Review of Educational Research*, vol. 64, n.º 1, pp. 119-157.

HANUSHEK, Eric

1986 “The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools”, en *Journal of Economic Literature*, vol. 24, n.º 3, pp. 1141-1177.

- 1995 "Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries", Mimeo, Wallis Institute of Political Economy, Rochester University. Working Paper n.º 3.
- HEDGES, Larry; Rob GREENWALD y Richard LAINE  
 1996 "The Effect of School Resources on Student Achievement", en *Review of Educational Research*, vol. 66, n.º 3, pp. 361-396.
- HERNANI-LIMARINO, Werner  
 2005 "Are Teachers Well Paid in Latin America and the Caribbean?", en E. Vegas (editora), *Incentives to Improve Teaching. Lessons from Latin America*. Washington: Banco Mundial.
- HOXBY, Caroline y Andrew LEIGH  
 2003 "Pulled Away or Pushed Out? Explaining the Decline of Teacher Aptitude in the United States". Mimeo.
- LIANG, Xiaoyan  
 1999 "Teacher pay in 12 Latin American Countries: How does teacher pay compare to other professions, what determines teacher pay, and who are the teachers?". Banco Mundial, LCSHD Paper Series, n.º 49.
- MENEZES-FILHO, Naercio y Elaine PAZELLO  
 2005 "Do Teachers' Wages Matter for Proficiency? Evidence from a Funding Reform in Brazil". Mimeo.
- ONTIVEROS JIMÉNEZ, Manuel  
 2005 "Educational reform and institutional incentives. Their effects on quality of primary education". Mimeo.
- Unesco  
 2004 "O Perfil dos Professores Brasileiros: O Que Fazem, O Que Pensam, O Que Almejam", Sao Paulo: Unesco y Ed. Moderna.
- VEGAS, Emiliana  
 2000 "Teachers in Brazil: Who are they and how well they fare in the labor market". Mimeo.
- VEGAS, Emiliana (editora)  
 2005 *Incentives to Improve Teaching. Lessons from Latin America*. Washington: Banco Mundial.
- VÉLEZ, Eduardo; Ernesto SCHIEFELBEIN y Jorge VALENZUELA  
 1993 "Factores que afectan el rendimiento académico en la educación primaria". Mimeo.

## COMENTARIO

# Salario docente y resultados educativos: una relación compleja

*Claudia Peirano (Chile)*

El estudio de Claudio de Moura Castro y Gustavo Ioschpe es muy interesante y aporta perspectivas para analizar la relación entre salarios docentes y resultados de la educación. Sin embargo, creo que es recomendable mirar con mayor cuidado los resultados comparados de los meta-análisis, sobre todo cuando combinan información de países en desarrollo, como los de América Latina, con información de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).

En primer lugar, existe una base de capital humano muy diversa entre países con distinto nivel de desarrollo; por lo tanto, las comparaciones de productividad y de salarios se basan en “horas docentes contratadas” de calidad muy disímil. No sólo existen grandes déficits de aprendizaje en los alumnos, en términos internacionales; también existen grandes déficits en las competencias generales (y probablemente en las específicas) de los docentes.

Chile participó el año 2000 en la Encuesta de Alfabetización de Adultos (SIALS), una medición internacional en la que participan principalmente países de la OECD. Los resultados, para una muestra representativa de la población chilena, fueron dramáticos. Más de 50% de la población chilena no alcanza los estándares mínimos de competencia en prosa, interpretación de documentos y habilidades cuantitativas. Esta mayoría no competitiva bajo un estándar internacional incluye desde personas sin estudios hasta profesionales. Sólo entre 3% y 4% de la población alcanza buenos niveles de competencia. Por consiguiente, la evidencia da cuenta de que en Chile los alumnos actuales están rodeados de adultos que, en su gran mayoría son analfabetos funcionales. Probablemente la realidad del resto de países de la región no sea muy distinta. Entonces cuando hablamos de “los docentes” tenemos que considerar el nivel cultural local y el real potencial de productividad

de los maestros. Esta consideración probablemente juegue contra los beneficios docentes, ya que seguramente las personas con menos competencias son menos sensibles a los aumentos de productividad frente a los aumentos de salario.

En segundo lugar, existen umbrales mínimos que deben ser considerados al momento de evaluar qué factores son importantes para mejorar la educación. El ejemplo más claro es la infraestructura. Los estudios realizados en países desarrollados indican que las inversiones en infraestructura no mejoran la calidad de los aprendizajes, de lo que se concluye que ésta no es una inversión prioritaria. Sin embargo, cuesta pensar que, en situaciones de pobreza (por ejemplo, pasar de una carpas a un colegio con techos y bajos) la infraestructura no importe. Lo mismo podría suceder con los salarios docentes. Es probable que por sobre cierto umbral los diferenciales de salarios no impliquen diferenciales de productividad. Sin embargo, existe poca información sobre el efecto que puede tener sobre el trabajo docente pasar de tener un ingreso muy precario a tener un salario ubicado en el rango del resto de los profesionales de su respectivo país.

En tercer lugar, la información de los países en desarrollo, con excepción de las mediciones internacionales, suelen ser de mala calidad. Habitualmente existen problemas de registro, de falta de estándares y de falta de *comparabilidad* en el tiempo de los datos.

Por consiguiente, se recomienda ser cuidadoso al comparar la experiencia de distintos países. Hay que mirar con atención los casos de condiciones precarias, y la discusión sobre productividad y salarios debe incluir el componente de fortalecimiento del capital humano para ir mejorando el nivel del trabajo docente.

Para ilustrar un poco más la información de la ponencia comentada, quisiera compartir los datos que tenemos para el caso de Chile, donde el Ministerio de Educación aplicó una encuesta en el año 2005 para contar con mejor información sobre los docentes. Esta encuesta se aplicó a una muestra representativa de los docentes del país.

La encuesta consiste en varios módulos, que incluyen la caracterización del hogar, antecedentes de la familia, información sobre la formación inicial de los docentes, los perfeccionamientos, algunas preguntas

sobre salud, historia laboral de los últimos cinco años, ciertas características del establecimiento donde trabaja, y la percepción sobre algunos programas de incentivos que está desarrollando el Ministerio de Educación.

El primer dato interesante es que, si comparamos a los docentes con el resto de profesionales de Chile, vemos que la profesión docente está mayoritariamente impartida por mujeres.

En segundo lugar, los docentes en Chile tienen una edad promedio de 50 años. Se trata un grupo profesional de mayor edad promedio que el resto de profesionales chilenos, y de edad promedio mayor que el conjunto de adultos mayores de 18 años del país.

Cuando estamos pensando en políticas de apoyo, planes de perfeccionamiento, de mejoramiento de productividad, etcétera, debemos tener clara la distribución de edad de los docentes en nuestros respectivos países para dimensionar adecuadamente los problemas y las estrategias de trabajo.

El ingreso per cápita de los docentes es más bajo que el del promedio del resto de profesionales en Chile, pero es también casi el doble de lo que se paga a una persona cualquiera del total de la distribución de personas que trabajan en Chile. El ingreso promedio del hogar ubica a los docentes entre el cuarto y quinto nivel de ingreso en Chile.

Si se analiza el nivel educacional de los padres de los profesionales en Chile, se observa que en el resto de los profesionales hay una mayor proporción de madres con estudios secundarios o superiores. Los docentes, en cambio, tienen una mayor proporción de madres que sólo alcanzaron educación básica. Por lo tanto, los docentes, en su mayoría, presentan un salto muy significativo respecto a la situación educacional de sus madres en la generación anterior. Asimismo, la mayoría de los docentes declaró que su actual situación económica era superior a la de su familia de origen.

Un aspecto muy relevante para conocer a la población docente son las características de su formación inicial, y probablemente ésta es un área de grandes diferencias incluso entre los países de nuestra región. En el caso de Chile la mayor parte de los docentes cuenta con estudios

superiores en educación y prácticamente no se encuentran dictando clases personas que no tengan formación superior.

Finalmente, es importante que los países cuenten con información respecto a las condiciones laborales y los perfiles salariales de los docentes al momento de tomar decisiones respecto a las condiciones de las carreras docentes.

En Chile la mayor parte de los docentes trabajan actualmente en un colegio y casi la totalidad de ellos cuentan con un contrato de trabajo. Se trata de un grupo profesional con un alto grado de formalidad en sus contratos, en comparación con el resto de los trabajadores.

Quisiera compartir también los resultados de otros estudios que analizan el salario docente en Chile. Se estima que el perfil de salarios para los docentes al inicio de su carrera no es muy distinto e incluso puede ser más alto que el del resto de los profesionales. En la medida en que avanza el desarrollo profesional, el resto de profesionales trabaja en condiciones de mercado con una tasa de crecimiento mucho más alta en el tiempo, y los salarios comienzan a diferenciarse por productividad. En el caso de los docentes, en cambio, está completamente preestablecida la tasa de incremento salarial y su reajuste depende del presupuesto nacional. Para el caso de Chile, la tasa de crecimiento de los salarios docentes de acuerdo con la experiencia es más baja que en el resto de las profesiones, y no está asociada al mérito o la productividad del trabajo docente. En los últimos seis años se han implementado procesos voluntarios de certificación docente, que llevan asociados incrementos de remuneraciones por periodos de hasta diez años.

Con toda esta información quise ilustrar sobre el tipo de antecedentes que se debieran considerar para tener un buen diagnóstico de la situación de los docentes en cada país y pensar en nuevas políticas públicas sobre la base de la evidencia. Todos los países están enfrentados a la decisión de priorizar las inversiones y el gasto en educación. Sin duda, la discusión sobre el nivel y la trayectoria salarial de los maestros estará presente en nuestros países por lo menos hasta que los docentes no tengan remuneraciones comparables con las de personas con estudios semejantes. En la medida en que se cuente con información confiable sobre la realidad docente y sobre los resultados de aprendizaje de los alumnos, estas medidas podrán estar mejor encaminadas.

## COMENTARIO

# Salario docente, su impacto sobre la calidad y su nivel

*Martín Benavides (Perú)*

Recientemente se ha publicado un documento de trabajo del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe-PREAL (De Moura e Ioschpe 2007) en el cual se discute si el salario de los docentes es realmente bajo y si los salarios impactan sobre la calidad. El presente artículo tiene como propósito discutir las dos ideas principales de dicho documento: que los salarios no afectan la calidad educativa y que los salarios de los docentes no son tan bajos.

### **Salarios y calidad**

Los autores señalan en el texto que los salarios “no determinan la excelencia de la enseñanza”; además, “que las investigaciones muestran una débil o nula asociación entre salario y calidad”. En estas dos ideas empieza ya a aparecer una cierta confusión de orden metodológico. Dos variables pueden estar asociadas, pero esto no significa necesariamente que una determine la otra. Por un lado, puede que sea difícil establecer una relación de causalidad (el salario podría impactar sobre la calidad, o podría ser al revés, es decir que la calidad sea la que lleve a un mejor salario), por lo cual antes que hablar de determinación se tendría que hablar de asociación. Por otro lado, decir que una variable determina a otra implica suponer una relación bastante fuerte entre ambas. Se podría incluso considerar que una variable tiene una relación con otra pero no la determina, pues existen otras variables que entran a definir la relación que se quiere analizar.

En todo caso, los autores señalan que no hay relación (aparentemente ni siquiera asociación) entre salarios y calidad. Sustentan sus afirmaciones en estudios previos de otros investigadores.

No obstante, hay varios problemas metodológicos. El primero tiene que ver con una idea de los propio autores, quienes señalan claramente que “no podemos, a partir de este estudio, determinar el impacto de un aumento salarial que duplique o triplique los niveles actuales de remuneración de todos los maestros” (De Moura e Ioschpe 2007: 6). Ésta no es una limitación menor si se trata de establecer una relación (de determinación o asociación) entre una variable y otra (ingresos y calidad). En el Perú, la estructura de los salarios y de incentivos de los docentes titulados es, por ejemplo, bastante homogénea y no permitiría detectar variabilidad o diferencias que expliquen desigualdades en la calidad o, más precisamente, en el logro estudiantil. En ese contexto, si incluyéramos los ingresos actuales de los docentes en una ecuación para medir la calidad educativa en el Perú, sería totalmente esperable que los ingresos no muestren una relación significativa. Pero esto no quiere decir que no exista relación, a menos que estemos preparados para sostener que debemos pagar a los docentes menos incluso que el salario mínimo, dado que no importa cuánto se gane, para evaluar si eso tiene algún impacto sobre la calidad educativa. Para llegar a las conclusiones de los autores habría que hacer un análisis de cambio en los salarios y observar cómo dicho cambio altera o no la calidad, controlando además otros factores no pecuniarios que influyen sobre la relación entre ingresos y calidad. Un *paper* de Loeb del año 2000 que intenta una aproximación de este tipo muestra que un aumento de 10% en el salario disminuye los ratios de deserción en 4% (Loeb 2000).

Por otro lado, tal como se dijo al inicio del texto, los autores sustentan su conclusión en estudios no explícitamente diseñados para evaluar la relación entre niveles salariales y calidad. Por ejemplo, citan un estudio de Vélez, Schiefelbein y Valenzuela del año 1993, y otro de Fuller y Clarke del año 1994. En el caso del *paper* de Vélez y colegas, no se trata de un estudio sobre los cambios salariales y su impacto sobre el rendimiento, sino de una sistematización de informes de investigación, con modelos distintos, con mediciones de logro diferentes y donde la variable no es “salario” sino “incentivo económico”. No encuentran relación entre incentivos económicos y logro, pero, como señalan los autores, esto quizá se deba a que el incentivo económico es muy pequeño. El *paper* de Fuller y Clarke sistematiza también estudios no diseñados para evaluar la relación entre salarios y calidad, sino con otros propósitos. Es decir, los autores no cuentan con información adecuada para señalar tan tajantemente que los salarios no afectan la calidad.



Para evaluar dicha relación se deberían diseñar estudios que permitan contar con una estructura salarial heterogénea. Se debería incluso, en ese contexto, poder evaluar impactos de diferentes niveles salariales, pues puede que los efectos sean diferentes para un nivel que para otro.

Para entender la relación entre salario y calidad habría que partir, además, de un modelo conceptual que grafique la forma como el salario llegaría hasta la calidad. Esto supone identificar mecanismos que medien dicha relación. Por ejemplo, analizar si el salario se relaciona con la generación de más o menos confianza, de más o menos autoestima, de más o menos seguridad, de más o menos satisfacción, de una mayor o menor expectativa hacia los logros de los estudiantes, y si estas dimensiones afectan el desempeño de los profesores. Todos estos temas son importantes en el caso peruano. Sabemos, por un estudio de Cuenca y O'Hara (2006), que un tercio de los docentes consideran que el estrés está entre las enfermedades que más se les han diagnosticado, mientras que otro tercio considera que la angustia es uno de los malestares más frecuentes.

No sabemos si el salario afecta estas dimensiones ni si éstas a su vez impactan sobre la calidad educativa, aunque hay estudios que identifican un impacto positivo de las expectativas de los docentes sobre los alumnos en el rendimiento de estos últimos (Casassus 2003).

## **El nivel de los salarios**

Los autores señalan que el salario de los docentes no es bajo si se compara con el de otros profesionales y si se toman en cuenta las horas trabajadas. En este último aspecto se centra el mayor problema de dicha aproximación. De acuerdo con los autores, los salarios de los docentes son más bajos que los de otros profesionales similares siempre y cuando no se consideren las horas de trabajo. Cuando éstas se toman en cuenta, afirman los autores, los salarios de los docentes ya no son más bajos.

La definición de las horas de trabajo es entonces central, y la pregunta es si las encuestas de hogares capturan adecuadamente esta dimensión. Algunos dicen que no porque no se reportan las horas de trabajo

del docente en el hogar. Los autores del documento se defienden de dicha crítica diciendo que los otros profesionales también trabajan en sus casas.

No obstante, no queda claro si cuando les preguntan por las horas de trabajo todos (los otros profesionales y los docentes) las reportan o no por igual. Mi impresión es que el problema se dé más entre los docentes, pues es probable que éstos piensen en sus horas pedagógicas cuando reportan el número de horas que trabajan, mientras que los otros profesionales puede que estén pensando en el total de sus horas de trabajo. En todo caso, dado lo central del asunto de las horas, deberíamos estar completamente seguros de contar con buena información.

Cuando se incorporan en los análisis las horas de trabajo fuera del centro educativo, la historia de los salarios iguales cambia. En el Perú, Saavedra (2004), por ejemplo, hace un cálculo asumiendo dos horas de trabajo por día más que las reportadas, y encuentra que los salarios de los docentes sí son menores en zonas como Lima, donde hay un mercado de trabajo distinto al de otras localidades. Y la diferencia puede ser mayor aún si se considera que, de acuerdo con el estudio de Cuenca y O'Hara (2006), la mitad de los docentes trabajan más de cuarenta horas a la semana en total (el cálculo de Saavedra se hace asumiendo un máximo de cuarenta horas a la semana).

Por otra parte, hay otro tipo de evidencia que sugeriría que al menos en el Perú el salario de los maestros puede que no esté siendo el adecuado. Los maestros son los profesionales que más ocupaciones secundarias tienen, según Saavedra (2004); llegan a ser un cuarto del total de docentes aquéllos que la tienen, según el Informe de Progreso Educativo de PREAL (GRADE-PREAL 2007). De igual modo, si bien los sueldos de los maestros peruanos aumentaron 45% en términos reales durante la gestión de Alejandro Toledo, habría que preguntarse si es suficiente para la economía familiar, tomando en cuenta además que la canasta básica de consumo total per cápita, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), es de 300 soles aproximadamente. Por otro lado, según un estudio de Tenti Fanfani (2005) realizado en diferentes países, en el Perú los maestros tienen aspiraciones salariales que doblan sus salarios

reales y, a diferencia de otros países, los maestros se clasifican en los quintiles de ingresos más bajos. Finalmente, cada vez menos docentes llegan a la carrera influenciados por un familiar docente, y quizás esto refleje la paulatina pérdida de estatus ocupacional del docente, que puede tener que ver con una percepción de bajos salarios.

## Reflexiones finales

El uso ligero de la evidencia con la que se cuenta para sustentar ideas es una práctica lamentablemente usual. Es importante sustentar con información e investigación las decisiones de política, pero no puede ser cualquier tipo de evidencia la que se use. En contextos de evidencia poco clara, como la del impacto de los salarios sobre la calidad (Saavedra 2004), es mejor evitar definir una política sobre la base de una lectura parcial de la investigación.

En el texto que comentamos uno puede estar totalmente de acuerdo con lo que se busca cambiar en cuanto a la carrera docente: desarrollar premios e incentivos financieros, mejorar el ambiente laboral de los docentes y sus prácticas, utilizar nuevas tecnologías y reformular los cursos de formación docente. Queda claro además que mejorar el desempeño docente puede que tenga que ver con todas esas opciones, y no tanto con alguna de ellas por separado. Queda claro también que el manejo de los salarios no debe ser el único instrumento de política con el que debe contar una reforma educativa. Pero de allí a decir que los salarios no impactan sobre la calidad o no son tan bajos como se supone, hay una brecha. Esas dos afirmaciones necesitarían un respaldo empírico con el que no se cuenta.

## Referencias bibliográficas

CASASSUS, Juan

2003 *La escuela y la (des) igualdad*. Santiago de Chile: Lom.

CUENCA, Ricardo y Jessica O'HARA

2006 *El estrés en los maestros: percepción y realidad. Estudio de casos en Lima Metropolitana*. Lima: Cooperación Técnica Alemana GTZ-Proeduca.

DE MOURA, Claudio y Gustavo IOSCHPE

2007 "La remuneración de los maestros en América Latina: ¿es baja? ¿Afecta la calidad de la enseñanza?", en *Documentos*, n.º 37, disponible en <[www.preal.org](http://www.preal.org)>.

GRUPO DE ANÁLISIS PARA EL DESARROLLO (GRADE) y PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PREAL)

2006 *Informe de progreso educativo Perú 2006. La educación peruana sigue enfrentando desafíos*. Lima: GRADE-PREAL.

LOEB, Susana y Marianne PAGE

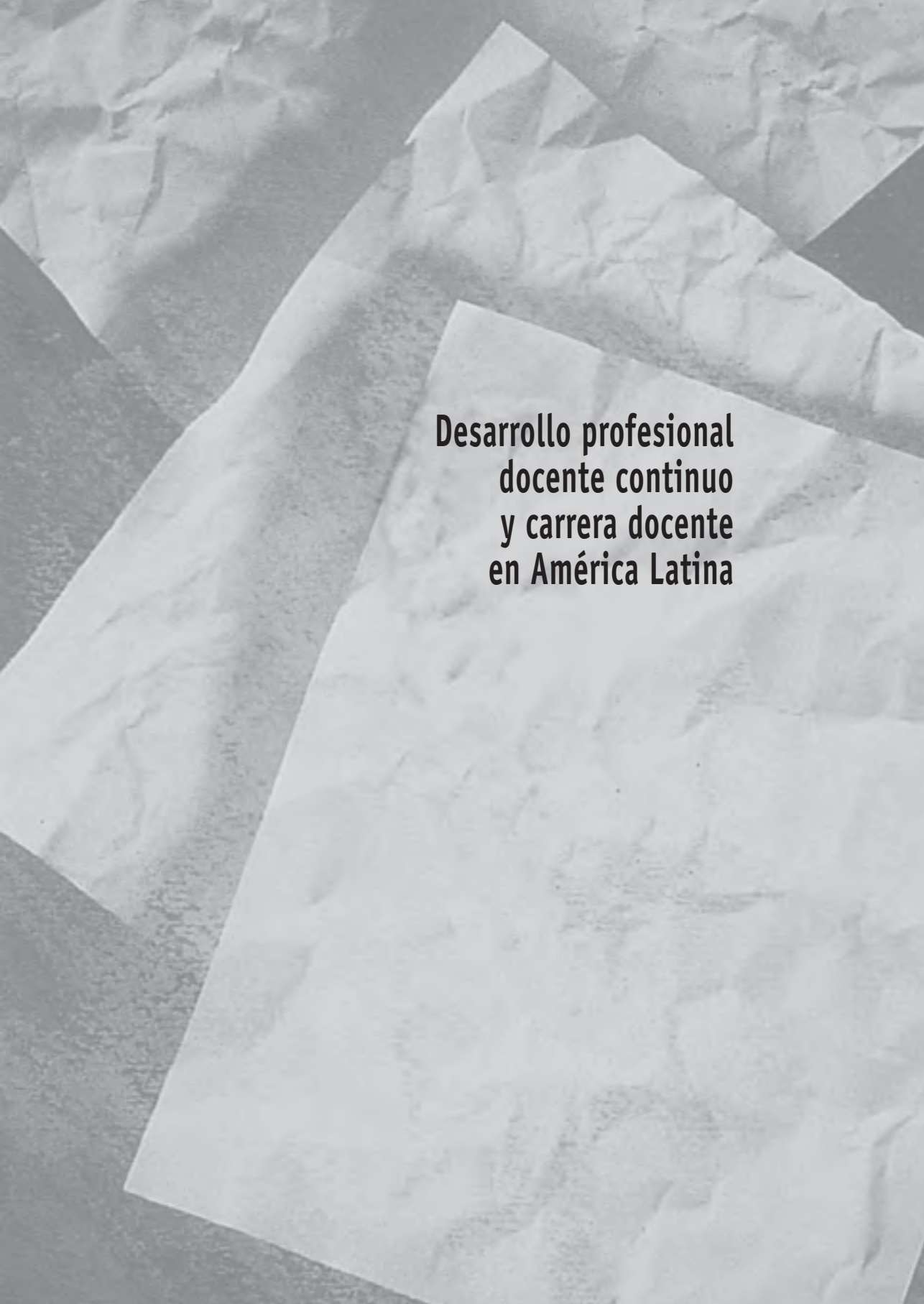
2000 "Examining the Link between Teacher Wages and Student Outcomes: The Importance of Alternative Labor Market Opportunities and Non-pecuniary Variation", en *Review of Economics and Statistics*, n.º 82, pp. 393-408.

SAAVEDRA, Jaime

2004 La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales. Implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos, en Patricia Arregui y otros, *¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades*. Lima: GRADE, pp.181-246. Disponible en <[http://www.grade.org.pe/eng/asp/brw\\_pub11.asp?id=638](http://www.grade.org.pe/eng/asp/brw_pub11.asp?id=638)>.

TENTI FANFANI, Emilio

2005 *La condición docente*. Buenos Aires: Siglo XXI.



**Desarrollo profesional  
docente continuo  
y carrera docente  
en América Latina**



# Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina

*Flavia Terigi*

Este artículo reporta los resultados de un estudio sobre la situación actual de las políticas de desarrollo profesional docente (DPD) en los países de América Latina y el Caribe. Identifica las principales problemáticas que estructuran el campo de estas políticas y analiza las iniciativas más alentadoras, apoyándose en relevamientos propios, en fuentes secundarias y en una consulta a expertos de la región.

Una premisa de este artículo es que los docentes tienen distintas necesidades de formación a medida que avanzan en su carrera profesional, por lo cual tanto las políticas como los planteamientos teóricos deben superar los esquemas discretos que diferencian entre formación inicial y en servicio (*“pre” and “in service” training*) y enfocar el desarrollo profesional como un continuo durante la formación inicial, la incorporación al ejercicio de la docencia y el desempeño profesional.

## **Los docentes como grupo social y como categoría profesional**

El presente estudio llama la atención de los gobiernos sobre algunas características definitorias de la docencia en América Latina relevantes para las políticas de DPD:

**Flavia Terigi.** Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires y doctorada por la Universidad Autónoma de Madrid. Es profesora de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de General Sarmiento, así como docente de posgrado de las universidades de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Di Tella. Ocupó la subsecretaría de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es autora de libros y artículos científicos y de divulgación sobre aprendizaje, currículo y formación docente; entre ellos, *Currículum: itinerarios para aprehender un territorio y el reciente Diez miradas sobre la escuela primaria*.

- En tanto fuerza laboral, los docentes de América Latina son millones. Cualquier programa de DPD que aspire a abarcar al conjunto de la fuerza laboral docente deberá encontrar modos de atender la cuestión de la masividad.
- Los docentes han dejado de ser parte de la proporción más formada de la población en los distintos países. En estas condiciones, propuestas sistemáticas de DPD podrían mejorar la calidad de su formación y contribuir a jerarquizarlos como grupo especializado de la población más formada de cada país.
- América Latina presenta proporciones relativamente altas de docentes titulados, pero existen importantes variaciones entre países y numerosas “lagunas cualitativas”. El DPD deberá asumir propósitos y probablemente características diferentes en los países, niveles y/o especialidades en los que la proporción de docentes sin títulos específicos es alta.
- Para los docentes de la región, la pobreza ya no es únicamente una situación que afecta a la población estudiantil con la que tienen que trabajar, sino una realidad vivida. Tan importante como la pobreza en sí es la percepción de pobreza que parecen tener maestros y profesores. Estas situaciones pueden incidir en la disposición de los docentes a participar en propuestas de formación que constituyen seguramente una exigencia.
- Muchos docentes tienen trayectorias educativas que no les aseguran una buena formación previa, y por lo tanto las titulaciones formales ya no expresan que sus poseedores cuenten con conocimientos, habilidades e instrumentos relativamente homogéneos. Los sistemas de formación dirigidos a los docentes en ejercicio deben realizar un análisis cuidadoso de los saberes reales de sus destinatarios.
- Los docentes trabajan en entornos poco proclives a su profesionalización. Las administraciones tienen que encontrar modos de controlar los efectos no deseados de las carreras docentes y generar motivos válidos para que maestros y profesores sostengan proyectos de desarrollo profesional.
- Por primera vez en la historia, la sociedad pide a los educadores que preparen a las nuevas generaciones para hacer frente a las exigencias de una sociedad futura que aún no existe. En medio



de fuertes críticas sociales a los sistemas escolares y a los docentes mismos, los sistemas de DPD deben asegurar a los educadores una formación que acompañe y en buena medida anticipe los cambios sociales.

- Durante la oleada de reformas de la década de 1990 los procesos de “reconversión”, “actualización” o “reciclaje” del Estado fueron uno de los focos de conflictividad entre los sindicatos docentes y los gobiernos de la región. Los maestros y profesores pueden estar mal predispuestos hacia las iniciativas estatales de desarrollo profesional, por lo cual es necesario encontrar modos de que lleguen a compartir los propósitos y sentidos de las propuestas de formación.

## **El desarrollo profesional y la carrera docente**

Se ha estudiado el ingreso a la carrera docente (sus modalidades, condiciones y criterios de admisión), la organización de la carrera, los mecanismos de ascenso y los de evaluación de los desempeños docentes, en los estatutos de cuatro países: Argentina, Colombia, Chile y Paraguay. Se trata de “generaciones diferentes” de normas, algunas formuladas en tiempos de fortaleza del llamado Estado de bienestar, y otras en contextos de su debilitamiento y de preocupación creciente por la eficiencia y el control, lo que tiene consecuencias en el modo de tratar las cuestiones analizadas:

- Ingreso a la docencia: el requerimiento de título es una exigencia generalizada, pero las normas no prevén regulaciones de formación o capacitación para los docentes sin título, aunque en todos los países existen lagunas cualitativas, en algunos casos de gran escala. La mayoría de los países han establecido el nivel superior para la formación docente, pero todavía hay países donde los maestros realizan su formación en el nivel secundario. Algunos países han establecido pruebas de admisión para el ingreso a la docencia o condicionan el nombramiento en los cargos a un periodo de prueba con evaluación.
- Organización de la carrera: históricamente, en la región el trabajo docente se configuró según un modelo basado en la carrera, que sólo permite que el docente ascienda a puestos de trabajo

que lo alejan del aula, y en el cual el régimen de compensaciones se encuentra desvinculado de las actividades desarrolladas en la escuela. Las normas de segunda generación comienzan a incluir regulaciones diferentes, haciendo posible que un mismo puesto esté ocupado por personas con grados académicos distintos, e incorporando algunos mecanismos que buscan reconocer salarialmente los desempeños definidos como de calidad superior. Sin embargo, este tipo de compensaciones no se desarrolla sin problemas: puede desconocer la variedad de las buenas prácticas docentes y la complejidad de su evaluación, y no asegura que todos los maestros y profesores sean lo suficientemente buenos.

- **Ascenso en la carrera:** por tratarse en general de carreras verticales, el cambio reconocido por la norma es el ascenso, y los estatutos son minuciosos en la regulación de las condiciones y los procedimientos para ascender. El concurso es la modalidad establecida en todos los casos, con detallados requerimientos de capacitación. El problema principal parece ser el credencialismo, por lo cual es necesario concentrar esfuerzos para que las propuestas de formación permanente consigan alterar esa lógica por la vía de su potencia y productividad.
- **Evaluación de los desempeños:** es un elemento constitutivo de la carrera docente, y en algunos casos analizados guarda estrecha relación con la formación continua. En las normas de segunda generación, a los docentes con dificultades para validar la evaluación se les prescriben recorridos de formación necesarios para que puedan presentarse nuevamente a evaluación y continuar en el puesto de trabajo.

México y Puerto Rico han diagramado carreras magisteriales que crean un sistema de progreso profesional que independiza los reconocimientos a la carrera de las otras regulaciones que rigen el trabajo docente. A los docentes incorporados a los sistemas de carrera magisterial se les posibilita el acceso a determinados reconocimientos, incluidos los económicos, cuando cumplen un conjunto de condiciones, muchas de ellas ligadas a procesos de formación continua. Las dos propuestas son llamativas por el papel que otorgan a las instancias de formación. Como esquema general de carrera, la mexicana es un ensayo interesante en tanto impulsa la movilidad horizontal dentro del sistema, promovien-

do en cada vertiente o nivel formatos de capacitación específicos. En cuanto a la carrera magisterial en Puerto Rico, su rasgo innovador es el plan de mejoramiento profesional que el docente presenta de acuerdo con su perfil profesional y sus propias inclinaciones.

Una parte de los debates acerca de la carrera docente y el desarrollo profesional ha derivado, en los últimos años, en la búsqueda de modos de controlar los “efectos perversos” de las carreras (como el credencialismo, o la paradoja de recompensar a “los mejores” con dejar de ser docentes) o de forzar la participación de los docentes en instancias de formación específicas (como las propuestas que la consideran parte de la evaluación que decide los adicionales salariales). Este trabajo aboga por un cambio en la perspectiva, a favor de construir un “entorno profesional” que atraiga no sólo para el ingreso a la carrera docente, sino para la permanencia y el progreso en ella. Algunos componentes de una reformulación de las carreras en la perspectiva del desarrollo profesional son las siguientes:

- Asignación de nuevas funciones calificadas a los docentes que ya tienen cargos en el sistema, con requerimientos específicos de formación ligados a las prácticas propias de las nuevas funciones.
- Planes de mejoramiento profesional que permitan a cada docente elaborar un proyecto de formación y desarrollo de largo alcance, adoptando como criterios las disciplinas que le interesan y los conocimientos que necesita reforzar o adquirir.
- Estímulos a los estudios superiores en el área de educación, por ejemplo mediante la remuneración por otros títulos obtenidos en áreas relacionadas con la cuestión educativa.
- Año sabático, reglamentando los casos en los cuales es factible otorgar este beneficio según las prioridades de las políticas de mejora de la profesión establecidas por los gobiernos, y con obligación del docente de retornar a la escuela por un tiempo de trabajo mínimo preestablecido, una vez finalizado este periodo.
- Pasantías en otras escuelas en una función similar a la que se cumple en la propia, entendiéndose que desempeñar la misma función en otro contexto institucional es una interesante herramienta de formación.

- Sistemas de mentorazgo que destaquen a docentes calificados y de reconocida trayectoria para el acompañamiento de maestros y profesores noveles en sus primeros desempeños laborales, con una asignación económica especial.

Los gobiernos de la mayoría de los países de América Latina están buscando formatos de carrera que habiliten movimientos horizontales y que incluyan herramientas que estimulen a los maestros y profesores a permanecer en la tarea docente a lo largo de toda su carrera profesional, así como a mejorar continuamente su formación y desempeño. La vía parece ser una carrera docente más ligada al desarrollo profesional del docente, a su formación continua, que estimule la adquisición de nuevas capacidades y conocimientos, en el marco de mecanismos institucionales que promuevan la salida transitoria del puesto de trabajo frente a alumnos, para capacitarse y/o para participar en experiencias de innovación o investigación, y retornar luego al trabajo en el aula en condiciones superiores de formación.

La experiencia de la década de 1990 hace palmaria la necesidad de preservar de los debates asuntos intrínsecos a la tradición del trabajo docente en la región, como la estabilidad en el puesto de trabajo, el derecho de agremiación y el principio de igual remuneración por igual tarea. Se trata de asuntos sensibles que si resultan amenazados dificultan toda posibilidad de analizar innovaciones en otros aspectos del trabajo docente y la carrera profesional. En cambio una modificación del foco de debate, que centre la discusión en la construcción de un entorno profesional con perspectivas de profesionalización atractivas, se presenta a priori como una vía más promisorias, cuyas potencialidades merecerían ser exploradas.

### **La experiencia acumulada en la región**

En la década pasada, los países de la región se plantearon necesidades de capacitación masiva de los docentes en ejercicio en el marco de los programas de reforma de sus sistemas educativos. En ese contexto se organizaron dispositivos masivos, basados en el formato curso, estructurados desde una perspectiva remedial y organizados en dos circuitos diferenciados de formación: uno para directores y supervisores, centrado principalmente en temas de gestión, que resultó un

área casi excluyente en la formación directiva en la década; y otro para docentes de aula, para maestros y profesores, con mayor énfasis en aspectos disciplinares, pedagógicos o curriculares. En general, estos dispositivos fueron objeto de duras críticas y produjeron una fuerte discusión académica, política y sindical.

A lo largo de la década, sin embargo, se fueron generando nuevas modalidades de capacitación y se establecieron tendencias que constituyen una base importante para los nuevos desarrollos de DPD en la región. Desde aquellas políticas de capacitación en gran escala las experiencias de formación continua han sido numerosas, y hoy es visible el esfuerzo de los gobiernos por ordenar una oferta que se ha multiplicado y dispersado, y por alinearla con las políticas generales de mejora de la educación y de inclusión educativa. El estudio identifica siete tendencias en los análisis especializados —y, en menor medida, en el diseño de las políticas recientes— en cuanto a las condiciones que deberían cuidar los procesos de formación continua:

- Visualización de la formación de los docentes como un proceso continuo, y no como una colección de eventos de formación.
- Las necesidades prácticas de los docentes en el aula como foco principal de los programas de formación en servicio.
- Formaciones sistemáticas y sostenidas en el tiempo.
- Programas específicos centrados en los problemas de la enseñanza en condiciones adversas.
- Diversificación de las instituciones y articulación en sistemas institucionales de formación docente continua.
- Articulación de las políticas de desarrollo profesional con las carreras profesionales de los maestros y profesores.
- Aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación (TIC).

El estudio aquí presentado analiza cada una de estas tendencias en sus aspectos conceptuales y en sus expresiones en las políticas recientes de DPD. Las dos últimas son objeto de desarrollos ampliados.

## Las tecnologías de la información y comunicación en el desarrollo profesional docente

El potencial pedagógico de las TIC ha comenzado a ser explorado en las propuestas de formación docente continua en la región. La mayor parte de las experiencias se centran en la formación de docentes en el dominio de las TIC con el propósito de incorporarlas a las actividades de enseñanza. Son todavía escasas las experiencias que se apoyan en el potencial de las TIC para rediseñar los procesos de formación docente continua y vehicular otros contenidos.

Los países de la región están haciendo esfuerzos importantes por incorporar las potencialidades de las nuevas tecnologías en la esfera educativa. El estudio realizó un relevamiento de las páginas web de los ministerios de Educación de la región (y de los portales educativos, cuando éstos existen) que deja al descubierto dos brechas:

- entre los programas promovidos y las posibilidades de las TIC, que no parecen aprovechadas en toda su variedad. En tal sentido, son una mayoría las páginas web que ofrecen información y algún curso *on-line*, y relativamente pocas las que incorporan una plataforma tecnológica que ofrezca posibilidades de comunicación sincrónicas y asincrónicas, tales como foros de discusión, *chat*, correo electrónico y consultas en línea;
- entre las declaraciones de los programas con respecto a las posibilidades que se abren a los docentes con el recurso de las TIC y la capacidad instalada en las escuelas de la región, con el riesgo de que esta brecha incrementa la baja predisposición de muchos docentes hacia los entornos tecnológicos.

Es posible plantear tres aportes sustantivos que las TIC están en condiciones de dar a los procesos de DPD: *a)* expandir el volumen de propuestas de DPD disponibles y extender su alcance; *b)* ofrecer a los docentes la experiencia que necesitan para vivenciar y comprender los cambios contemporáneos con respecto a la producción y circulación del saber, y para aproximarse a la manera como aprenden, comparten y viven las actuales generaciones de alumnos y las que se les presentarán en el futuro; y *c)* constituir el soporte que posibilite el desarrollo de redes institucionales para el DPD, en especial entre las instituciones

encargadas de la formación inicial y continua y los docentes que trabajan en los sistemas escolares.

La literatura disponible no deja de advertir sobre las tensiones y obstáculos que se presentan a estas experiencias. En especial se destaca la necesidad de encontrar los modos de lidiar con el contraste entre las altas expectativas y los logros efectivos, y de advertir contra la ilusión de que la introducción de las TIC produce por sí misma el cambio en las propuestas pedagógicas.

### **Cinco problemas adicionales para las políticas**

Además de los señalados hasta aquí, existen cinco problemas adicionales para las políticas educativas comprometidas en una perspectiva de desarrollo profesional de los docentes:

- Parecería que las propuestas de formación continua no toman suficientemente en consideración las desiguales formaciones iniciales de los docentes, ni se plantean la universalización de la titulación docente de los agentes que se desempeñan en sus escuelas.
- Aún no se dispone de un marco referencial adecuado ni de una teoría suficientemente probada acerca del modo en que nuevos saberes (los que circulan en la formación continua en sus variados formatos) se incorporan al marco referencial de los docentes.
- Valiosas experiencias de DPD surgen ligadas a formas de financiamiento que permiten un impulso inicial pero no son suficientes para su consolidación y desarrollo. Países enteros tienen sus posibilidades de DPD completamente supeditadas al financiamiento externo; y en otros se registra un avance importante del sector privado en las ofertas de formación, en especial en lo que refiere a las propuestas apoyadas en las TIC. Ningún planteamiento de conjunto y a largo plazo es verosímil si no se atiende el problema de la sustentabilidad de la inversión en el DPD.
- Las condiciones laborales de los docentes plantean restricciones importantes a las perspectivas de formación continua, en es-

pecial debido al tiempo que los docentes pueden destinar a las propuestas de formación.

- Aún no está clara la base institucional del DPD. La mayoría de los países revelan iniciativas espasmódicas, con tendencia a la discontinuidad y amenazadas por la falta de recursos.
- En paralelo a la elaboración de este trabajo, otros consultores de PREAL han abordado en sendos informes asuntos intensamente conectados con nuestro objeto; son éstos la evaluación de los desempeños docentes, los procesos de incorporación a la docencia, los salarios docentes y los incentivos, y la identificación y promoción de las “buenas prácticas”. En consecuencia, este trabajo no profundiza en esas otras temáticas, sino que se concentra en las experiencias referidas al desarrollo profesional y a su ligazón con la carrera docente. De todos modos, es importante señalar que las temáticas se cruzan en las iniciativas concretas, de modo que no se debe exagerar la independencia de asuntos que involucran múltiples factores, procesos y actores. Antes bien, este informe busca, junto con los demás, ofrecer aportes a la discusión más general sobre los modos de mejorar las políticas dirigidas al sector docente en los países de la región.



## COMENTARIO

# Centrar la formación docente en las necesidades de los estudiantes y las prácticas de enseñanza

*Carlos Marcelo García (España)*

En primer lugar quiero reconocer la amplitud, calidad y profundidad del trabajo de Flavia Terigi. Me parece una excelente radiografía de la actual política y de los programas de formación docente en América Latina. Conforme ella ha ido presentando su trabajo, y también al leerlo, recordaba una frase de Michael Fullan que siempre repito porque me gusta, y que dice que la formación es la mejor de las soluciones pero el principal de los problemas. Él habla de la formación como solución porque siempre que aparecen reformas, cambios en educación, miramos la formación como una salida para facilitar que las personas aprendan. Pero la formación también es un problema porque nadie aprende si no quiere aprender.

Flavia Terigi ha hablado de cómo en el caso del profesorado la motivación para aprender es una motivación intrínseca. Nos preocupamos por formarnos, porque nos gusta ver que nuestros niños, que nuestros alumnos aprenden; porque nos gusta trabajar en un entorno confortable y adecuado con los compañeros; porque nos gusta ver que vamos progresando como persona y como escuela.

Esta motivación intrínseca caracteriza a la formación docente, y sobre ella es complicado incidir directamente. Por eso muchas políticas educativas fracasan, porque son incapaces de incidir en ese elemento profundo que es desarrollar la capacidad de las personas para implicarse. Y se implican porque perciben claramente que algo va a mejorar su propia autoestima, su propia capacidad de enfrentarse a los problemas; en definitiva, su propio ser como persona y como docente.

Durante los años en los cuales se vienen investigando los procesos de aprender a enseñar, en demasiadas ocasiones hemos tenido la sensación de reproducir el famoso mito de Sísifo. Por más que conozcamos cómo funcionan los procesos de cambio y de aprendizaje, la realidad es

tozuda y nos dice que debemos volver al inicio y continuar intentando con parsimonia que ésta cambie. A ello se refiere la ponente en la primera parte de su trabajo.

Me gustaría llamar la atención sobre algo que ella toca de manera puntual. Tiene que ver con la necesidad de insertar la formación inicial docente en ese continuo de formación a lo largo de la vida. Flavia Terigi desarrolla de manera extensa la problemática del desarrollo profesional docente; pero ¿cómo encajaría la formación inicial en la radiografía que ha planteado sobre el desarrollo profesional docente?

Después de leer la ponencia he estado planteándome algunas cuestiones para tratar de aportar ideas complementarias. En este sentido, Flavia Terigi afirma que la formación docente debería estar centrada en las necesidades de los docentes. Yo le planteo: ¿acaso no debería estar también centrada en las necesidades de los alumnos?, ¿no son los alumnos y sus necesidades de aprendizaje, las competencias a adquirir, aquello sobre lo cual debería girar la formación docente? De no ser así, seguramente podemos estar pensando en que organizamos la formación para los docentes como último destinatario, y me parece que es razonable pensar que formamos a los docentes para que nuestros alumnos aprendan en mejores condiciones. Por eso, creo que sería interesante cambiar ese enfoque. Me parece conveniente recordar que las investigaciones han mostrado que los programas de formación docente con capacidad para ejercer cambios en la enseñanza se caracterizan por centrarse en la necesidad de aprendizaje de los alumnos.

Otro aspecto a destacar en relación con la formación docente tiene que ver con el contenido de la formación. Se habló acerca de qué conocimientos deberían poseer los docentes, con ejemplos como saber explicar una proporción o una fracción, conocer la diferencia entre peso y masa, o saber explicar cómo se produce la densidad y en qué consiste. Estos ejemplos apuntaban a nuestra necesidad de formar a los docentes no para lo general sino principalmente para lo particular. En este sentido constatamos que ha habido una línea de investigación preocupada por conocer cómo adquieren los profesores el conocimiento didáctico del contenido que enseñan: en una formación con éxito, los profesores trabajan sobre cómo transformar el currículo directamente con sus alumnos y toman como objeto de estudio quizá no tanto la teoría, sino las prácticas y las tareas de enseñanza que realizan los estudiantes.

De esta forma, tomar las tareas de aprendizaje de los alumnos como objeto de estudio y de análisis, como una forma de compartir ideas, es un elemento interesante que atrapa y compromete a los profesores.

La ponente afirma que aunque planteemos la necesidad de la formación centrada en la escuela, esto no significa que toda la formación deba darse en la escuela. La idea de hacerse en la escuela significa que está centrada en los problemas que los profesores encuentran en su trabajo diario. Se trata de una formación que toma como idea, como principio, las necesidades que tienen los profesores en sus aulas.

Quiero destacar igualmente otro aspecto que tiene que ver con la profesión docente, caracterizada por ser una profesión aislada, cuando la cultura del aislamiento es perjudicial para cualquier posibilidad de mejora. No mejoramos si no somos capaces de ver cómo otros hacen su trabajo y que otros vean cómo lo hacemos. En este sentido, me llama la atención lo que ocurre en otras profesiones como la medicina. Recuerdo una noticia sobre doscientos médicos reunidos en Sevilla para analizar cómo se interviene con una nueva técnica de cirugía. Esa técnica, esa operación, se está grabando y a la vez la están viendo otros médicos; después los médicos van a los congresos y analizan cómo se aplica exactamente esta técnica. Me pregunto: ¿en qué congreso de educación hemos visto cómo se enseñan las fracciones? Seguramente en ninguno. Me parece que tenemos que hacer este cambio de discurso. Somos especialistas en hacer diagnósticos excelentes, tenemos una muy buena radiografía de los problemas que nos acucian, pero me parece que hay una falla para referirnos a la práctica y cuando no organizamos la formación en torno a problemas concretos.

Flavia Terigi comenta la importancia de que la formación tenga continuidad y apoyo. En efecto, las personas no cambiamos de un día para otro, y eso tiene que ver también, de alguna forma, con el momento en la carrera docente en que se encuentre el profesor. En este sentido, como ella sugiere, conviene pensar en itinerarios de formación para diferentes profesores en diferentes momentos de su carrera profesional.

Igualmente importante para el éxito de los programas de formación docente es que ésta sea rica en fuentes de información; es decir, que aporte elementos de debate, elementos que lleven ideas nuevas al profesorado. Por eso experiencias, como visitar a otras escuelas, en otras

ciudades y contextos, son positivas porque ayudan al profesorado a cuestionar su cotidianidad.

Avanzando en las ideas anteriores, y en la línea que plantea la ponencia comentada, me parece que tenemos que avanzar hacia una mayor institucionalización de la formación docente. Ésta requiere instalarse en un sistema, y ese sistema necesita estructura, personal, gestión, formadores.

Además, la formación siempre se organiza en torno a ideas acerca de cómo se aprende a enseñar; éstos son los modelos de formación. Sería interesante conocer que modelos predominan actualmente.

Es fundamental, por último, la incorporación de la tecnología, sobre todo porque estamos enseñando a una nueva generación, a una generación digital. Se ha acuñado el término de “nativos digitales”; nuestros alumnos son nativos digitales. Está ocurriendo en muchas aulas, donde curiosamente ya los alumnos saben más que los profesores; y eso que para algunos puede ser un elemento negativo, para muchos profesores está suponiendo un rejuvenecimiento porque necesariamente tienen que buscar alternativas para explicar a los alumnos aquello que ya no conocen.

Es necesario entender que la manera de aprender de la nueva generación puede tener elementos diferentes a la nuestra: una mayor familiaridad con el hipertexto, por ejemplo, y el pensamiento paralelo, por el cual los alumnos están haciendo varias cosas a la vez y a lo mejor no tan mal como nosotros creemos, con nuestro pensamiento lineal.

En la formación es importante saber que la tecnología es un buen aliado siempre que seamos capaces de reconocer qué es lo importante. Usar la tecnología en la formación docente tiene mucho sentido, siempre y cuando no hagamos más de lo mismo; es decir, no reproduzcamos en formato *on line* lo que ya sabemos que no tiene mucho sentido y es una formación transmisiva. Si usamos la tecnología para un fin reproductivo, evidentemente estaremos haciendo “vino nuevo en odres viejos”. Utilicemos la tecnología para compartir, para intercambiar, para aprender juntos. Ésta me parece una utilización de la tecnología mucho más adecuada para un profesional del conocimiento como el docente del siglo XXI.

## COMENTARIO

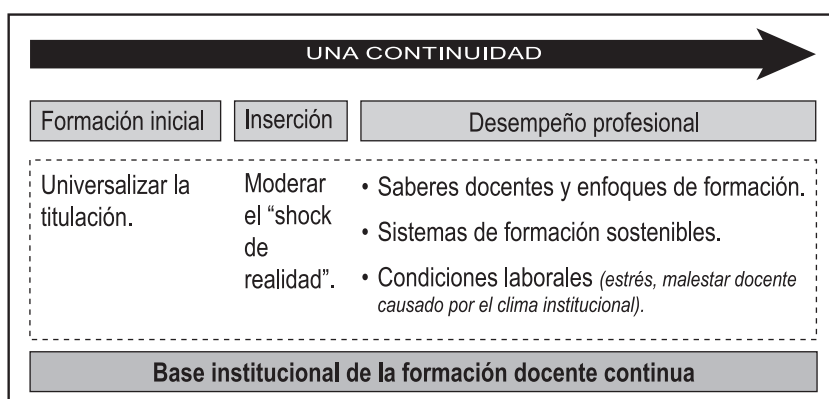
# Desarrollo profesional de la docencia: el maestro como sujeto en la política y la cultura

Severo Cuba Marmanillo (Perú)

La lectura del texto de Flavia Terigi ha sido bastante inspiradora. En primer lugar, destaco que propone pensar en el desarrollo profesional *docente* como una continuidad. Cuando se diseña la formación de quien se dedicará a la enseñanza, esto no puede estar desvinculado (de hecho, no lo está) de pensar en el desarrollo de toda la carrera docente. Hay que pensar, entonces, en el conjunto de componentes de esta continuidad, desde el proceso de reclutamiento y la formación inicial hasta el desempeño calificado. El gráfico 1 muestra esta visión.

En esta visión, el desempeño profesional resulta de los saberes docentes que se ponen en juego. Y hay, por lo tanto, necesidad de interrogarse sobre éstos, sobre cómo se construyen, se sistematizan y se comunican. Pienso que este interrogarse por los saberes docentes como campo donde se juega el desempeño es de suma importancia

Gráfico 1  
**Desarrollo profesional docente**



para definir los enfoques de la formación continua. ¿Con qué lógica se plantea la formación del maestro? ¿Qué papel ocupa el sujeto docente en un enfoque de formación que oriente la formación permanente en el marco de esta visión de itinerario continuo del desarrollo profesional?

A estas interrogantes tan definitivas para replantear los enfoques sobre la formación, Flavia Terigi agrega la necesidad construir sistemas de formación sostenibles en el largo plazo, de modo que el proceso de desarrollo profesional de un maestro, que supone más de treinta años en promedio, sea atendido adecuadamente y podamos tener un mejoramiento permanente del grupo magisterial en nuestros países. Esto exige necesariamente una base financiera estable; necesitamos invertir y saber que es posible sostener esos procesos de formación a lo largo de todo el itinerario de desarrollo profesional docente.

Ciertamente, no bastan sistemas de formación sostenibles; se requiere también un marco de condiciones favorables para el ejercicio docente. Un estudio reciente de Unesco-Orealc sobre la situación de la salud de los docentes en varios países de América Latina encontró que el problema de salud más extendido entre los maestros no tiene que ver con las vías respiratorias, la vista o los riñones —que por sentido común son los males atribuibles a la enseñanza—, sino que tiene ver más con el clima institucional. Se trata del estrés docente, que se genera debido al tipo de trato de las autoridades, los conflictos al interior de las instituciones educativas y, en general, las limitaciones para un ejercicio creativo y enriquecedor de la enseñanza.

Este conjunto de elementos que identificamos como parte del continuo del desarrollo profesional docente requiere una base institucional estable y al mismo tiempo flexible. Dar forma a esta base es un reto complejo. Para visualizar esta complejidad veamos el caso del Perú, donde se aprobó una ley para la instalación del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. Esta institucionalidad debe servir de base para atender la calidad de la formación inicial, y garantizar la evaluación del desempeño para la calificación y el ascenso. Junto a este sistema está el campo del planeamiento de políticas de desarrollo profesional nacional y regional, que supone un fortalecimiento institucional de los niveles subnacionales de gobierno, de la articulación de los gobiernos locales y las instancias intermedias de gestión educativa, de la oferta de formación desde universidades,

institutos superiores pedagógicos y otros agentes vinculados con el desarrollo magisterial. Esta base institucional ha de ser, entonces, una red compleja y articulada, no una institución en particular. Se nos plantea, así, un tema sumamente complejo.

Pero además esta complejidad organizacional y de identidades institucionales tiene a la base una trama que podemos describir como un círculo de pobreza que tiene atrapada a la educación, y particularmente al desarrollo profesional docente.

Tomemos como punto inicial de este círculo la selección de los postulantes a la carrera docente, que no exige una alta formación a los ingresantes. Esta baja exigencia tiene como siguiente punto del círculo la calidad de la oferta de formación: la formación pedagógica inicial no atiende las deficiencias de origen y además propone experiencias de aprendizaje similares a la escuela tradicional; los futuros maestros son formados repitiendo un modelo escolar. Éste es un problema clave porque durante la formación inicial los maestros deberían reflexionar sobre las huellas que dejó en ellos la experiencia escolar, y poner en cuestión, desde su experiencia, todo un modelo enseñanza.

Cuando un maestro o una maestra se ponen frente a sus alumnos, no lo hacen con su plan de clases sino con su biografía. Es necesario, por lo tanto, que este docente tenga la oportunidad de reelaborar esa biografía escolar, esa biografía social, puesto que este conjunto de aprendizajes es el que pone en funcionamiento cuando enseña. Ésta es una tarea que la formación inicial no viene cumpliendo.

Un maestro formado en estas condiciones va a escuelas en contextos de pobreza y marginalidad, y cuando participa en procesos de formación “continua” accede a experiencias no sistemáticas, irregulares y centradas en el control. Se trata de formas de “capacitación” que tienen que ver con la implementación de directivas. La reflexión pedagógica que se pueda plantear en esos espacios tiene que ver básicamente con una lógica de cargar al docente con un repertorio de métodos y técnicas, con la idea de que las aplicará exacta y automáticamente.

Otro punto de este círculo: una administración educativa que no favorece los procesos de innovación. Esto ocurre mucho en las escuelas, y los maestros que desarrollan iniciativas no tienen el apoyo necesario

Gráfico 2  
Círculo de pobreza del desarrollo profesional docente



para desarrollarlas. En consecuencia, tenemos escuelas que brindan una educación de baja calidad.

Esto quiere decir que en el tiempo de vida que un niño pasa en su escuela —once años en promedio— no logra los resultados requeridos socialmente. Como producto de este tiempo de escolaridad resultan jóvenes con un déficit en su formación, y son éstos los postulantes al magisterio. Cuando Flavia Terigi dice que en América Latina los maestros no forman parte de lo que podríamos llamar “la élite cultural o científica de sus países” sino de la población que ha tenido menos acceso a conocimiento, esto es una expresión del círculo que hay que desarmar (véase el gráfico 2).



Gráfico 3  
**Instrumentos para desarmar  
 el círculo de pobreza del desarrollo profesional docente**



Algunas ideas para desarmar este círculo<sup>1</sup> están planteadas en lo que Flavia Terigi nos ha presentado. El círculo requiere otro conjunto de políticas en apariencia no ligadas al tema docente, pero que si no atendemos será como arar en el mar; tal vez tendríamos maestros mejor formados, pero si estas condiciones no son atendidas, no romperemos el círculo. Los problemas de la docencia hay que verlos articulados a otras situaciones de la realidad social de nuestros países, como las inequidades, las carencias y la exclusión. Es un punto que quiero dejar señalado (véase el gráfico 3)

1 Este gráfico ha sido elaborado a partir del presentado en *Quereres y saberes para una docencia reflexiva en el Perú*, de Severo Cuba y Liliam Hidalgo. PRO EDUCA-GTZ y Ministerio de Educación, Lima, 2000.

Es importante aplicar políticas que incentiven a los mejores estudiantes a dedicarse a la carrera docente, así como una selección de carácter inclusivo por diversidad cultural y que comprenda la realidad del nivel de la escolaridad. En el Perú, en estos días de fines de marzo tendremos los resultados de los últimos exámenes de admisión a los institutos superiores pedagógicos, bastante centralizados y para los que se puso una nota aprobatoria de 14. Si bien esta exigencia suena bien, se ha prescindido de la diversidad y la desigualdad que hay en el país, con lo que se afecta todo un proyecto de formación de maestros nativos amazónicos cuya selección responde a criterios comunales y culturales de estas naciones. El carácter centralizado de esta prueba ha sido un factor de exclusión efectiva. Necesitamos procesos inclusivos y descentralizados porque debemos responder a una complejidad social y cultural que habitualmente el Estado no ha querido reconocer.

Definitivamente, en los últimos diez años ha habido en el Perú un importante proceso de reforma de la formación docente. Sin embargo, el tema de la formación de formadores no está lo suficientemente desarrollado. Existe una comunidad de formadores de docentes a nivel nacional pero, nuevamente, el ejemplo de un examen centralizado da cuenta de que esta comunidad no está siendo tomada en cuenta, y no hay confianza en que sus integrantes realicen descentralizadamente estos procesos de selección. Con esta comunidad de formadores se tendría que profundizar una reforma de formación magisterial y establecer una práctica de formación docente diversa, descentralizada, pues no hay una ruta única ni un solo tipo de necesidades.

El otro elemento está vinculado al Sistema Nacional de Acreditación y Evaluación. Hay una discusión sobre la validez y la legitimidad de los estándares en la evaluación de aprendizajes y del desempeño docente. Nadie discute la necesidad de establecer estándares, pero qué los hace legítimos y qué los hace válidos es una cuestión a profundizar. Un proceso de evaluación y definición de estándares no puede ser algo sobre lo cual uno se siente interrogado, algo que no tiene que ver directamente con lo que los maestros enfrentan día a día en su trabajo cotidiano; se debe fundar en las interrogantes que emergen de la experiencia de enseñanza, de los retos que identifican de cara a sus niños y la comunidad.

Ahora bien: visto en términos generales, lo que aparece marcando la carrera magisterial es el concepto de evaluación permanente. En coherencia con lo que afirman Flavia Terigi y Carlos Marcelo, es clave precisar que esta evaluación ha de ser pensada en función del desarrollo profesional, y no en términos de la medición de tipos de desempeño.

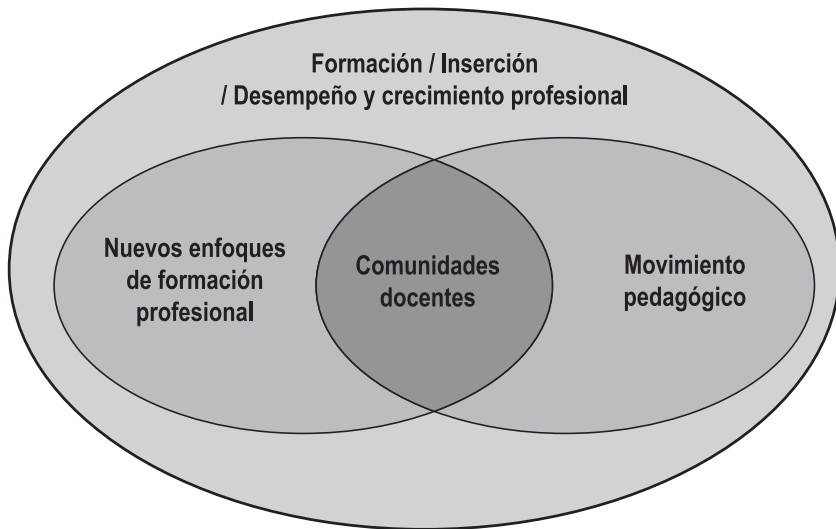
En el continuo del desarrollo profesional, la evaluación está presente en el proceso de selección de postulantes, con el proceso de formación inicial, en la inserción, el ingreso y la permanencia en la carrera. Implica una cultura de evaluación y de rendición de cuentas, de desarrollo de la investigación y del saber pedagógico docente.

Cómo notábamos al inicio, el desarrollo profesional docente exige la concurrencia de otros factores de la política magisterial: la política laboral y el salario, como un factor necesario aunque no suficiente. Ocurre que si hoy, en este momento, doblamos el salario de los maestros, esto no nos llevará automáticamente a un incremento de la calidad. No funciona así. Pero, por otro lado, si no tenemos una escala salarial adecuada para estos profesionales, no podremos incrementar la calidad, porque es un factor básico sin el cual no es posible pensar en el desarrollo profesional. Coincido con Flavia Terigi cuando menciona esta dificultad de plantear salarios diferenciados: es complejo y delicado. En líneas generales, da la impresión de que cuando se habla de esto se soslaya otro problema: tenemos salarios bajos por la misma razón por la que no se invierte en la educación pública. Por ello, se trata de comenzar por invertir más en educación.

El otro factor que ha de concurrir para propiciar el desarrollo profesional docente son los cambios en la gestión del sistema. Recordarán el estudio sobre la salud docente antes mencionado, que sostiene que el malestar docente tiene mucho que ver con el funcionamiento del sistema educativo. Es necesario, por tal razón, generar cambios en diversos niveles. En el Perú tenemos una instancia de gestión administrativa intermedia, las llamadas UGEL (Unidades de Gestión Educativa Local), en cuyas oficinas el maestro es objeto de un trato que linda con la corrupción y que desmotiva. Actualmente, la problemática existente en este nivel de gestión intermedia del sistema no está siendo atendida.

Finalmente, es una condición necesaria que la propuesta de carrera magisterial se desarrolle de una manera democrática. En el caso peruano,

Gráfico 4  
**Desarrollo profesional docente**



aunque tardía, la propuesta del Ejecutivo al Congreso reitera básicamente una propuesta que fue objeto de consulta; ésta es una práctica positiva, aunque sabemos que siempre tiene sus limitaciones.

Termino diciendo que todos estos elementos propuestos por Flavia tienen que ver también con una política educativa global, con un modelo educativo que replantea la relación de los procesos de educación con el sujeto y con los agentes de educación.

En el Perú tenemos por lo menos estos tres elementos educativos: la Ley General de Educación, el Proyecto Educativo Nacional y el Plan de Educación para Todos, como elementos que tienen que hacernos pensar para insertar en este marco la política magisterial, no fuera de él. Definitivamente, necesitamos nuevos enfoques de formación profesional en los cuales el docente ocupe un lugar. La formación del maestro ha de estar centrada en su papel como sujeto protagónico de la enseñanza y en su responsabilidad social frente a los estudiantes. Uno forma maestros pensando en esta lógica; no existen maestros porque sí sino porque tenemos generaciones que requieren ser formadas, y la docencia es una función social profesional. En este sentido, el papel del maestro tiene que redimensionarse.

Nosotros hablamos de las comunidades docentes, de diversas formas de organización pedagógica de los maestros, y esto tiene que ver necesariamente con una asociación colectiva mayor, con movimientos pedagógicos. En el Perú existen diversas formas de participación y modos como los maestros desarrollan experiencias para mejorar su desempeño. Lamentablemente, la política magisterial y la actuación de los funcionarios no siempre fortalecen esas experiencias; por el contrario, generan aparatos y medidas que no reconocen al maestro como sujeto sino como objeto en la política.

Por eso pensamos en dimensionar el papel del sujeto maestro; y sus formas de organización pedagógica son centrales en este proceso. Un proceso de reforma de la carrera docente supone no sólo normativa y papel del Estado, sino movimiento social, movimiento magisterial, movimiento pedagógico, actuación y protagonismo de parte de los docentes, y esto también tiene que ser reconocido y adecuadamente valorado.





## Conclusiones





# A MANERA DE CONCLUSIONES

## La formación docente: un proceso social y cultural

*Liliam Hidalgo Collazos (Perú)*

Quisiera señalar puntualmente algunas ideas que este diálogo ha aportado para proponer políticas en pro del desarrollo de la docencia en nuestros países.

1. Compartimos un esfuerzo por hacer que nuestros sistemas educativos cuenten con procesos y resultados de calidad. En el caso de América Latina, y del Perú en particular, lograrlo requiere un esfuerzo especial: hacer que sea posible para todos, sin distinciones. La exclusión ha sido y es un signo que hace que la equidad tenga una connotación especial a considerar en las políticas públicas.
2. En los últimos años hemos realizado grandes esfuerzos para ponernos de acuerdo y contar con políticas de Estado en materia educativa. Por tanto, toda reforma o programa de desarrollo de la profesión docente debe enmarcarse necesariamente en las grandes políticas nacionales ya en marcha, como el Proyecto Educativo Nacional (PEN) y los Proyectos Educativos Regionales (PER), según el ámbito que corresponda. Las decisiones políticas deben estar orientadas por estos planes y sostenerse en un programa de desarrollo de la profesión docente. Hemos aprendido que las medidas aisladas no aseguran transformaciones significativas. Las prioridades señaladas en el PEN y en los PER marcan una ruta para avanzar y minimizar el riesgo de la improvisación y la arbitrariedad.
3. Un programa de desarrollo de la profesión docente, más que un conjunto de normas, supondrá un proceso de carácter social y cultural, un conjunto de negociaciones y un proceso de concer-

**Liliam Hidalgo Collazos.** Educadora y Presidenta de Tarea Asociación de Publicaciones Educativas.

tación en un marco probablemente lleno de tensiones. La política debe considerar una visión plural, desde el conocimiento y el respeto a las condiciones en que se ejerce la docencia en cada realidad (educación intercultural bilingüe) y en una apuesta final por la revaloración de la profesión docente.

4. En contextos pluriculturales y multilingües como el peruano no es suficiente afirmar el derecho a la igualdad. Desde una lógica de equidad, es necesario afirmar también en el derecho a la diferencia, lo cual no supone lo mismo para todos porque en contextos muy diversos y desiguales como el nuestro las políticas uniformizadoras podrían profundizar las diferencias. Será necesario considerar la diversidad.
5. Asumir el problema de la docencia tiene que ver con cómo entendemos la naturaleza de la profesión docente, ¿De qué hablamos cuando decimos “la profesión docente”? ¿Cuánto de profesionalidad realmente estamos reconociendo en los docentes? ¿Son todavía los docentes objeto de políticas o sujetos de políticas? La construcción de esta visión compartida como país marca un punto de partida para la discusión y la toma de decisiones respecto a cómo operamos sobre elementos más concretos como la inserción, la evaluación, etcétera.
6. Es urgente contar con políticas claras que marquen un rumbo en el desarrollo de la profesión docente. Para el caso peruano, esto pasa por debatir, aprobar e implementar la Ley de la Carrera Pública Magisterial, que considera propuestas de inserción, ascenso, evaluación e incentivos, entre otros.
7. Es importante resaltar que los temas abordados colocan en agenda la situación de fragilidad de la formación docente inicial y continua. En cuanto a la primera, se señala con énfasis la necesidad de revisar el trabajo en el binomio teoría-práctica y su vinculación con la escuela en una relación bidireccional, de manera que podamos entender cómo la escuela se convierte en un espacio de formación, pero también cómo desde la formación inicial las ideas innovadoras suponen un cuestionamiento a las prácticas consagradas en su interior aportando a su renovación. En cuanto a la formación en servicio, se nos plantea superar los problemas relacionados con la efectividad de los procesos de formación continua para el fortalecimiento de las capacidades y

para la transformación de las prácticas, así como los problemas de sostenibilidad, haciendo de ella un proceso continuo, sistemático y sostenido, y superando la perspectiva de colección de eventos de formación amenazados por la falta de recursos.

8. Es necesario explicitar el carácter político de las propuestas de desarrollo de la profesión docente, y de cómo éste se debe ligar a las necesidades, prioridades y procesos internos del país. Estas decisiones guardan relación con el proyecto de país que subyace en nosotros como sociedad, entonces todo adquiere un sentido y una orientación más allá del sistema educativo, de manera que se responde a qué queremos de nuestros maestros pero también a qué estamos buscando como país.
9. En el Perú se plantea el tema de la remuneración de los maestros como un factor crítico de la calidad de la enseñanza, a pesar de que las investigaciones no han podido demostrar una asociación entre salario y calidad educativa. La investigación afirma que no se podrían proponer aumentos significativos de remuneraciones como herramientas para mejorar la calidad; nos animamos a afirmar que no se debería proponer como política de mejoramiento de la calidad sólo el aumento de las remuneraciones, sino que este aumento debería formar parte de un programa que considera otros factores identificados como significativos en relación con el mejoramiento de la calidad: por ejemplo, el fortalecimiento de la gestión escolar, el mejoramiento de las condiciones de trabajo (materiales y clima social), una estructura de incentivos permanentes durante la carrera y cambios en la formación docente, enmarcados en un abordaje mayor de factores que van más allá de la escuela.
10. El desarrollo de la profesión docente es un desafío que nos reta a todos. Estado, sociedad civil, sindicatos, etcétera, compartimos la responsabilidad y la búsqueda de soluciones. El cambio requiere —como señala Manuel Iguñiz— una amplia convocatoria y liderazgos afirmados. Esperamos que esto se concrete.



SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE  
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA  
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156, BREÑA  
CORREO: tareagrafica@terra.com.pe  
TELÉFONO: 332 3229. FAX: 424 1582  
AGOSTO 2008. LIMA, PERÚ

**P**rofesión docente en Latinoamérica: una agenda pendiente y cuatro retos emergentes retoma de manera creativa los tradicionales campos de la política docente, aún pendientes en las agendas educativas y sociales, y será de suma utilidad para que las decisiones sobre política docente contengan mayor información y apunten hacia el desarrollo profesional docente. Incluye las ponencias presentadas —en el Seminario Internacional del mismo nombre— por Claudio de Moura Castro, Gustavo Ioschpe, Carlos Marcelo, Claudia Peirano y Flavia Terigi, así como las reflexiones de Manuel Iguñiz y Denise Vaillant en el marco introductorio, y las de Liliam Hidalgo en las conclusiones. Asimismo, comentarios de los educadores e investigadores peruanos Martín Benavides, Severo Cuba, Marta López de Castilla y Rosario Valdeavellano.

**N**o debemos olvidar que mientras pensamos en el desarrollo profesional de los docentes hay alrededor de trescientos mil colegas nuestros atendiendo diariamente sus clases y tratando de recomponerse frente a las exigencias y presiones sociales. En la política magisterial concurren lo urgente y lo importante, exigiéndonos un tratamiento serio y comprometido.

ISBN: 979-9972-235-19-1



9 789972 235191