

Política de educación y formación

Los docentes son importantes

**ATRAER, FORMAR Y CONSERVAR
A LOS DOCENTES EFICIENTES**



**Los docentes
son importantes:
atraer, formar y conservar
a los docentes eficientes**

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos de 30 países democráticos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión de las Comunidades Europeas participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Las opiniones e interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.

Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título:
Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers (OECD 2005)

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en www.oecd.org/publishing/corrigenda

© OCDE 2009

Traducción y edición: Gilda Moreno y Laura Valencia.

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

La OCDE autoriza libremente toda reproducción de esta publicación para uso personal, no comercial. Los permisos para fotocopiar con fines comerciales o de uso público una parte de este trabajo deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com. En todos estos casos, el anuncio del derecho de autor y cualquier otra leyenda relacionada con la propiedad intelectual tienen que ser conservados en su forma original. Toda solicitud para otro uso comercial o público de este material o para derechos de traducción debe dirigirse a rights@oecd.org.

Prefacio

Muchos países de la OCDE enfrentan serias dificultades en el reclutamiento de suficientes docentes calificados para remplazar la gran calidad de aquellos que se jubilarán de aquí a cinco o diez años. En la mayoría de los países —sufran o no esta escasez— se informa que hay inquietud acerca de la eficacia de los docentes. Más aún, las funciones docentes están cambiando y los profesores necesitan nuevas habilidades para satisfacer las necesidades de poblaciones estudiantiles cada vez más diversas, y para trabajar eficazmente con nuevos tipos de personal en las escuelas y en otras organizaciones.

En abril de 2002, el Comité de Educación de la OCDE emprendió un estudio internacional sobre la política magisterial para ayudar a los países a compartir iniciativas innovadoras y exitosas, e identificar las opciones de política pública para atraer, formar y conservar a los docentes eficientes. Esta publicación es el resultado principal de ese trabajo, a partir del cual se generaron también 25 informes producidos por los países participantes, 10 informes de varios equipos de analistas externos que visitaron los países, y además varios estudios de investigación encargados a otras entidades. Este proyecto de la OCDE proporciona quizás el análisis más completo jamás realizado sobre asuntos de política magisterial a nivel internacional.

El trabajo de la OCDE permite a los países aprender los unos de los otros, proponer temas y sugerir opciones de intervención política que quizás sea difícil tocar en debates nacionales. Ambos aspectos son evidentes en este informe y en el trabajo que lo sustenta. El grado de participación activa de los países miembros y asociados también es claro. Los 25 países participantes movilizaron recursos muy sustanciales durante un periodo de dos a tres años y asumieron riesgos al abrir sus políticas magisteriales al escrutinio externo y al debate. El acercamiento cooperativo permitió a los países conocerse más a sí mismos y a la vez aumentar la base de conocimiento general al acumular pruebas internacionales relacionadas con el impacto de las reformas de la acción gubernamental y las circunstancias bajo las cuales éstas funcionan mejor.

El proyecto se benefició durante la preparación de documentos, la reunión con los equipos de analistas y la asistencia a conferencias y seminarios, de la participación de organizaciones sindicales de docentes, líderes escolares, padres de familia, alumnos, educadores de docentes y empleadores de comités consultores nacionales.

El proyecto también se benefició de la participación del Comité Consultor de Empresas e Industrias de la OCDE (BIAC, por sus siglas en inglés) y del Comité Consultor sobre Sindicatos (TUAC, por sus siglas en inglés) y otras organizaciones internacionales que también se interesan en la política magisterial: el Consejo de Europa, la Comisión Europea, la Fundación

Europea de Formación, Eurydice, la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA, por sus siglas en inglés), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Centro Europeo para la Educación Superior de la UNESCO (CEPES), el Instituto Internacional para la Planificación Educativa de la UNESCO (IIEP) y el Banco Mundial.

En el apéndice 1 de este informe se detallan las muchas personas y organizaciones que contribuyeron al proyecto como coordinadores nacionales, autores de los informes de cada país, autores de los informes de investigación encargados a otras entidades y miembros de los equipos de analistas de los países. En total, más de 150 personas contribuyeron en estas funciones y su trabajo ejerció una influencia de enorme relevancia en el proyecto. Además, el establecimiento de comités consultores nacionales, de los procesos de consulta utilizados en la elaboración de los informes de los países y durante las visitas de análisis a los países, así como el gran número de escuelas e instituciones de educación superior visitadas por los equipos de analistas, muestra que el proyecto se benefició de las aportaciones de muchos cientos de personas más. Esperamos que este informe refleje de manera adecuada todas las aportaciones y constituya un aporte significativo a la base común del conocimiento.

Dentro de la OCDE, el proyecto fue llevado a cabo por la División de Política de Educación y Formación de la Dirección de Educación, bajo el liderazgo del director de la División, Abrar Hasan. Phillip McKenzie y Paulo Santiago fueron los responsables de la investigación y elaboración de este informe. Anne Sliwka (Universidad de Mannheim), en su papel de consultora, asumió la responsabilidad del área de formación magisterial del capítulo 4 del informe, y Hiroyuki Hase, de la Secretaría de la OCDE, contribuyó de forma sustancial. Yael Duthilleul (IIEP), como comisionado del Banco Mundial y consultor, contribuyó al desarrollo conceptual del proyecto y asumió la responsabilidad de realizar dos visitas de análisis nacionales. El apoyo estadístico fue proporcionado por la difunta Catherine Duchêne de la División de Indicadores y Análisis Educativos. Sabrina Leonarduzzi fue responsable de todo el trabajo administrativo, la organización de los seminarios y la comunicación con los países participantes. John Coolahan (National University of Irlanda, Maynooth) brindó su especial asesoría en una etapa clave de la elaboración de este informe. Viviane Consoli y Melissa Peerless proporcionaron apoyo editorial. Un gran número de otros colegas de la Dirección de Educación brindaron asesoría en momentos importantes. En particular, se estableció una colaboración estrecha con el trabajo de desarrollo relativo a los indicadores sobre los docentes y la enseñanza, y el trabajo del Centro para la Investigación e Innovación Educativas (CERI, por sus siglas en inglés) en la obra *Schooling for Tomorrow and Formative Assessment: Improving Learning in Secondary Classrooms* (Educación para el mañana y evaluación formativa: mejorar el aprendizaje en las aulas de secundaria).

La OCDE mantendrá todo su empeño en realizar estudios de calidad sobre la enseñanza y sus profesionales e impulsar proyectos de política educativa. También se propone mantener vivo el impulso de los trabajos dedicados a los docentes y a la enseñanza y seguir colaborando en proyectos de política magisterial, así como en este informe.

Este informe se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE.

Este libro se tradujo al español gracias al acuerdo OCDE-México para Mejorar la Calidad de la Educación en México.



BARRY MCGAW
Director de Educación, OCDE
Mayo 2005

Índice

Resumen ejecutivo	11
Capítulo 1. Introducción: la atención centrada en los docentes	21
1.1. La creciente atención en asuntos docentes	22
1.2. Panorámica de las grandes líneas de la acción gubernamental	23
1.3. Metodología y participación de los países	24
1.4. Organización del informe	25
Capítulo 2. ¿Por qué es importante la política magisterial?	27
2.1. La enseñanza de calidad es vital para mejorar el aprendizaje estudiantil	28
2.2. Los docentes son significativos en la fuerza laboral y en los presupuestos escolares	31
2.3. Las inquietudes acerca de la política magisterial se intensifican	32
2.4. Análisis de la política magisterial	35
2.5. Análisis del mercado laboral magisterial	37
Capítulo 3. Hacer de la docencia una elección profesional atractiva	43
3.1. Preocupaciones acerca de la capacidad de atracción de la docencia	44
3.2. Estimar la demanda futura de docentes	67
3.3. Factores que tornan la docencia en una carrera profesional atractiva	75
3.4. Prioridades para el desarrollo de políticas futuras	93
Capítulo 4. Desarrollo de los conocimientos y habilidades de los docentes	103
4.1. Evolución de las funciones de los docentes	105
4.2. Resultados de la investigación sobre docentes eficientes	108
4.3. Educación inicial de los docentes	110
4.4. Certificación de nuevos docentes	127
4.5. Programas de inducción para nuevos docentes	130
4.6. Desarrollo profesional	137
4.7. Prioridades para el desarrollo de políticas futuras	150
Capítulo 5. Seleccionar y contratar a docentes	161
5.1. La enseñanza y el empleo en el servicio público	162
5.2. Características de las condiciones de empleo de los docentes	164

5.3. Selección y contratación de los docentes	171
5.4. Periodos de prueba para los docentes principiantes	177
5.5. Respuestas a las necesidades de contratación de personal a corto plazo	180
5.6. Movilidad de los docentes	182
5.7. Prioridades para el desarrollo de políticas futuras	185
Capítulo 6. Conservar docentes eficientes en las escuelas	191
6.1. Preocupación acerca de la conservación de los docentes eficientes en las escuelas	192
6.2. Factores de retención de los docentes eficientes en las escuelas	200
6.3. Prioridades para el desarrollo de políticas futuras	234
Capítulo 7. Desarrollo e implementación de la política magisterial	245
7.1. Involucrar a los docentes en el desarrollo e implementación de políticas	246
7.2. Mejorar la base de conocimientos para apoyar la política docente	251
Apéndice 1 Cómo se realizó la actividad	255
Antecedentes de la actividad de la OCDE	255
Propósitos de la actividad de la OCDE	255
Metodología y participación de los países	256
Países participantes	257
Apéndice 2 Un marco para informar sobre la política magisterial	267
Cuadros	
1. Implicaciones de política	14
2.1 Porcentaje de docentes en la fuerza laboral total y porcentaje de la remuneración de los docentes dentro del gasto actual destinado a las escuelas	32
3.1A. Docentes sin todas las calificaciones	53
3.1B. Docentes sin todas las calificaciones, por sector escolar	53
3.1C. Docentes sin todas las calificaciones, cambios de 1995 a 2001	53
3.2. Comparación de los sueldos promedio de docentes de secundaria con los de otros empleados del sector público, 1999	84
4.1. Requerimientos de formación magisterial inicial, 2001	116
4.2. Programas formales de inducción para los nuevos docentes, escuelas públicas, 2004	132
4.3. Desarrollo profesional para docentes, escuelas públicas, 2004	140
5.1. Contratación y despido de docentes, escuelas públicas, 2004	168
5.2. Procedimientos de selección de docentes y criterios de selección, escuelas públicas, 2004	172
5.3. Periodo de prueba para docentes principiantes, escuelas públicas, 2004	178
5.4. Reemplazos de docentes a corto plazo, escuelas públicas, 2004	181
6.1A. Tasa de abandono de los docentes	193
6.1B. Tasa de abandono de docentes, por sector escolar	193
6.1C. Tasa de abandono de docentes, por género	193
6.1D. Tasa de abandono de docentes, cambios de 1995 a 2001	193
6.2A. Proporción de docentes que se retiran entre quienes dejan la profesión	196

6.2B. Proporción de docentes que se retiran entre los que abandonan la profesión	196
6.3. Edad de jubilación de los docentes, escuelas públicas, 2002	197
6.4. Ajustes al sueldo base de los docentes de instituciones públicas, 2002.	
Tipos de criterios para ajustar los sueldos base otorgados a los docentes de instituciones públicas	207
6.5. Evaluación de los docentes en las escuelas públicas, 2002	213
A.1. Coordinadores nacionales en los países participantes	258
A.2. Autores de los informes nacionales	259
A.3. Análisis temáticos nacionales y miembros de los equipos	261
A.4. Seminarios de los países participantes	263

Recuadros

2.1 Definición de “docente”	29
3.1. Mejorar la distribución de las habilidades y experiencia de los docentes entre las escuelas de Francia	55
3.2. Atraer docentes a zonas lejanas y rurales de Australia	56
3.3. Incentivos para atraer candidatos a la docencia en Inglaterra y en Gales	58
3.4. Planificación de las necesidades futuras de los docentes en los Países Bajos	74
3.5. Apoyo para antiguos docentes en Inglaterra y Gales	78
3.6. Mejorar la imagen y el estatus de los docentes de Austria, Brandenburgo (Alemania), Finlandia, la República Eslovaca y Suecia	91
4.1. Atraer a estudiantes de alta calidad a la formación magisterial en Israel	112
4.2. Experiencia de campo en formación magisterial inicial en Irlanda, Israel, México, los Países Bajos y Suecia	122
4.3. Formación magisterial para quienes cambian de carrera en Estados Unidos de América	124
4.4. Reformas a la formación magisterial en Suiza	126
4.5. Estándares de desempeño para profesores en Inglaterra, Quebec (Canadá) y Victoria (Australia)	129
4.6. Inducción de docentes en Corea, Grecia y Noruega	134
4.7. Un Manual para docentes jóvenes en la comunidad francesa de Bélgica	135
4.8. Formación profesional y mejora escolar en Baaden-Württemberg (Alemania) y Suecia	148
5.1. Un nuevo estatus de empleo para los docentes en Suiza	164
5.2. El <i>School Teachers Review Body</i> en Inglaterra y Gales	165
5.3. Sistema de sueldos individuales de los docentes en Suecia	166
5.4. Selección y contratación de docentes en Dinamarca e Irlanda	174
5.5. El Grupo de Reemplazo de docentes de la comunidad flamenca de Bélgica	180
5.6. El Programa de Formación de Experiencia Social para docentes en Japón	183
6.1. Vínculos entre el desempeño y los sueldos de los docentes en Suiza	209
6.2. Asignación de excelencia a los docentes en las escuelas chilenas	210
6.3. Certificación de la excelencia de los docentes en Estados Unidos de América	211
6.4. El <i>Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente</i> de Chile	220
6.5. Proporcionar mayor diversidad de carrera en Australia, Estados Unidos de América, Inglaterra y Gales, Irlanda y Quebec (Canadá)	223
6.6. Programas de liderazgo para directores de escuela en Inglaterra	227
6.7. Remodelación del personal escolar en Inglaterra y Gales	230

6.8. Apoyo de las TIC para docentes y estudiantes en Corea	232
6.9. Nuevas oportunidades para docentes experimentados en Brandeburgo (Alemania), Noruega y los Países Bajos	234
6.10. Cambio organizacional y en el sitio de trabajo en la enfermería en Estados Unidos de América	239
7.1. Consulta y reforma de la política magisterial en Chile e Italia	246
7.2. Estructuras de consulta en Hungría	247
7.3. El Consejo Docente en Irlanda	248
7.4. Participación de los docentes a nivel escolar en España y Suecia	249

Gráficas

2.1 Marco conceptual para la actividad	36
2.2 Marco para el mercado laboral docente (reproducido de Santiago, 2004)	38
2.3 Flujos dentro y fuera de la profesión docente	40
3.1A. Dificultad promedio percibida de contratar docentes calificados en varias áreas de estudio	47
3.1B. Dificultad promedio percibida de contratar docentes calificados en informática/tecnología de la información, por país, 2001	47
3.1C. Dificultad promedio percibida de contratar docentes calificados en matemáticas, por país, 2001	48
3.2A. Percepciones de los directores con respecto a si la escasez o deficiencia de los docentes entorpece el aprendizaje estudiantil, 2000	48
3.2B. Percepciones de los directores con respecto a si la escasez o deficiencia de los docentes entorpece el aprendizaje estudiantil por área, 2000	49
3.3. Percepción que tienen los directores del grado en que factores relacionados con los docentes entorpecen el aprendizaje estudiantil, media de los países, 2000	50
3.4A. Porcentaje de puestos vacantes, en los Países Bajos, por nivel de educación y región, 1997 y 2000	51
3.4B. Porcentaje de puestos vacantes, en Inglaterra, por área, escuelas secundarias, 1996 a 2003	51
3.5 Métodos utilizados para cubrir las vacantes docentes, 2001	52
3.6. Porcentaje de docentes de secundarias públicas (grados 9-12) sin un título (de especialización o licenciatura) en la materia impartida, Estados Unidos de América (1993-1994 y 1999-2000)	54
3.7. Porcentaje de docentes de secundaria (grados 7-12) sin un título (de especialización o licenciatura) en la materia impartida, Estados Unidos de América, 1999-2000	56
3.8. Índice de cambio entre 1995-1997 y 1999-2001 en el número de estudiantes que ingresan a los programas de educación magisterial inicial, todo tipo de programas (periodo 1995-1997 = 100)	58
3.9A. Distribución de docentes en instituciones públicas y privadas por grupo de edad, educación primaria, 2002	61
3.9B. Distribución de docentes en instituciones públicas y privadas por grupo de edad, educación secundaria, 2002	62
3.9C. Porcentaje de docentes de 50 años de edad y más, educación primaria, 1992-2002	62
3.9D. Porcentaje de docentes de 50 años de edad y más, educación secundaria, 1992-2002	63

3.10A. Porcentaje de mujeres entre el personal docente de instituciones públicas y privadas, educación primaria	63
3.10B. Porcentaje de mujeres entre el personal docente de instituciones públicas y privadas, educación secundaria	64
3.10C. Porcentaje de mujeres entre el personal docente en cada grupo de edad, media nacional de la OCDE, por nivel educativo, 2002	64
3.10D. Porcentaje de varones entre los estudiantes que ingresan a programas de educación magisterial inicial	65
3.11. Los factores determinantes de la demanda de docentes	69
3.12. Cambios demográficos esperados en la población en edad escolar de 2002 a 2012 (2002 = 100)	70
3.13. Proporción alumno-docente contra sueldo promedio de los profesores (con 15 años de experiencia)	71
3.14. Índice de cambio entre 1996 y 2002 de los sueldos de los docentes con 15 años de experiencia y las proporciones alumno-docente, escuelas primarias (1996 = 100)	72
3.15A. Principales razones para convertirse en docente, profesores de primaria, Francia, 2000	77
3.15B. Motivaciones más importantes para convertirse en docente, por nivel de educación, Australia, 2002	77
3.16. Dificultad para contratar a docentes de matemáticas totalmente calificados y PIB per cápita, educación secundaria de segundo ciclo, 2001	80
3.17A. Sueldos de docentes en educación primaria, 2002	81
3.17B. Sueldos de docentes comparados entre niveles de educación, 2002	82
3.18. Proporción de los sueldos de los docentes después de 15 años de experiencia con el PIB per cápita, instituciones públicas, 2002	82
3.19. Cambio en los sueldos de los docentes entre 1996 y 2002, educación primaria	84
3.20. Sueldos relativos de los docentes a lo largo del tiempo	86
3.21. Porcentaje de docentes que trabajan a tiempo parcial en instituciones públicas y privadas, 2002	87
4.1. Número de años de educación postsecundaria requeridos para convertirse en docente, 2001	119
4.2. Apoyo de la escuela a actividades de desarrollo profesional, 2001	144
4.3. Porcentaje de docentes que asistió a un programa de desarrollo profesional en los tres meses previos según los directores de las escuelas PISA, 2000	145
4.4. Participación de los docentes en actividades de formación profesional en el segundo ciclo de la educación secundaria, 2001	145
4.5. Frecuencia promedio de varios tipos de actividades de desarrollo profesional para todos los países, 2001	146
5.1. Percepción de los directores acerca de la responsabilidad de la escuela en la contratación y despido de docentes, 2000	175
6.1A. Proporción de docentes de escuelas públicas que se <i>marchan</i> y que se <i>cambian</i> , por escuela y características de los docentes, Estados Unidos de América, para varios años escolares	194
6.1B. Proporción de docentes de escuelas públicas que se <i>marchan</i> y que se <i>cambian</i> , por escuela y características de los docentes, Estados Unidos de América, 1999-2000 a 2000-2001	194
6.2. Tasas de rotación y abandono de docentes, Inglaterra, todas las escuelas para tiempo completo en el sector de escuelas subsidiadas, 2000-2001	195

6.3A. Razón principal para convertirse en docente y fuente principal de satisfacción en el puesto actual, docentes de secundaria del sector privado católico subsidiado, comunidad francesa de Bélgica, 1999	201
6.3B. Razones aducidas por los docentes para dejar la profesión, Inglaterra, verano de 2002	201
6.3C. Porcentaje de docentes del sector público que se marchan que calificaron varias razones como muy importantes o extremadamente importantes en su decisión de dejar la profesión docente, Estados Unidos de América, 2000-2001	202
6.4. Años del sueldo inicial al sueldo máximo, primer ciclo de educación secundaria, 2002	204
6.5. Relación del sueldo de los docentes en la parte superior de la escala y después de 15 años de experiencia con el sueldo inicial, primer ciclo de la educación secundaria, instituciones públicas, 2002	205
6.6. Estructura de la escala de sueldos reglamentarios de los docentes, varios países, primer ciclo de la educación secundaria, instituciones públicas, 2002	205
6.7. Distribución del equipo escolar por categoría de personal según informes de los directores, segundo ciclo de educación secundaria, 2001	223
6.8. Porcentaje de decisiones relacionadas con la gestión de personal tomadas por las escuelas por modo, educación secundaria, escuelas públicas, 2003	226
6.9. Factores identificados por docentes como negativos de la docencia y sugerencias de docentes para conservar docentes	229
6.10. Funciones percibidas de los docentes en las escuelas y funciones asumidas que no consideran apropiadas para ellos, docentes de secundaria del sector privado católico subsidiado, comunidad francesa de Bélgica	230

Resumen ejecutivo

La importancia de la política magisterial

La política magisterial es prioritaria en las agendas nacionales. Los significativos cambios económicos y sociales que se están experimentando han hecho que la educación de alta calidad sea más importante que nunca. Sobre la escuela y los docentes gravan exigencias cada vez más complejas. Los ministros de educación de la OCDE se han comprometido en nombre de sus países a mejorar la calidad del aprendizaje para todos, pero este ambicioso objetivo se podrá lograr sólo si todos los estudiantes reciben una enseñanza de alta calidad.

Todos los países procuran mejorar sus escuelas para responder más adecuadamente a expectativas sociales y económicas más altas. Representando el recurso más significativo de las escuelas, los docentes se vuelven esenciales para mejorar la escuela. La mejora de la eficacia y equidad de la educación depende, en gran medida, de que se estimule a personas competentes para que deseen trabajar como docentes, de que su labor docente sea de alta calidad y todos los alumnos tengan acceso a una enseñanza de alta calidad.

En esta obra se presentan los resultados de un proyecto de gran importancia de la OCDE, *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers* (Atraer, formar y conservar a docentes eficientes), que se efectuó durante el periodo 2002-04. Para realizar el proyecto los países prepararon informes nacionales. Unos equipos externos de analistas visitaron a algunos de esos países, y se recopiló información, sin contar la investigación solicitada a otras entidades y seminarios. El hecho de que 25 países participaron indica que los asuntos magisteriales son prioritarios para la política pública y es probable que lo sean cada vez más en el futuro.

Las exigencias a las escuelas y a los docentes se están tornando cada vez más complejas. Hoy en día, la sociedad espera que los establecimientos escolares trabajen con diferentes idiomas y estudiantes de distintas procedencias, que sean conscientes de las cuestiones culturales y de género, que promuevan la tolerancia y la cohesión social, y respondan con eficacia a los alumnos desfavorecidos o con problemas de aprendizaje y de conducta, usen las nuevas tecnologías y se mantengan actualizados en las áreas de conocimiento de rápido desarrollo y en las nuevas formas de evaluar a los alumnos. Es necesario que los docentes sean capaces de preparar a los educandos para una sociedad y una economía en la cual se esperará de ellos autonomía en el aprendizaje, capacidad y motivación para seguir aprendiendo durante toda la vida.

Los asuntos magisteriales ocupan actualmente un sitio prioritario en las agendas de política debido a las inquietudes expresadas por los propios docentes acerca del futuro de su profesión, y en particular, si es lo bastante atractiva para nuevos docentes talentosos y si los profesores reciben una compensación adecuada y apoyo por su trabajo. Dado que los docentes están en contacto cotidiano con los estudiantes que posiblemente formen la próxima generación de docentes, el entusiasmo y la motivación de la fuerza magisterial actual representan influencias importantes en la oferta magisterial futura.

El aumento de interés hacia cuestiones de política docente representa una oportunidad de particular importancia. El hecho de que una gran cantidad de docentes contratados durante el gran periodo de expansión de las décadas de 1960 y 1970 están ahora cerca de la jubilación es, en la mayoría de los países, a la vez un desafío importante y una oportunidad sin precedentes. Incluso si el cambio generacional en el cuerpo profesoral supone un esfuerzo debido a la necesidad de transmitir habilidades y experiencias, varios países tienen ahora la posibilidad de beneficiarse de la creación de una nueva fuerza laboral docente, ocasión que se da una vez en cada generación.

De aquí a cinco o diez años se incorporará a la profesión un número de docentes mucho mayor que en los 20 años recién pasados. El ingreso de tantos nuevos docentes con habilidades actualizadas e ideas nuevas tiene el potencial de renovar de manera importante las escuelas. También es posible liberar recursos para el desarrollo, puesto que una fuerza laboral docente más joven implica menos presiones presupuestales. Por otra parte, si la docencia no se percibe como una profesión atractiva y la enseñanza no cambia de manera substancial, se corre el riesgo de que la calidad de los centros educativos baje y sería difícil revertir una espiral de deterioro.

Principales inquietudes

Pese a que la información a menudo es desigual, que faltan datos a largo plazo y que no todos los países se encuentran en la misma posición, ha surgido una panorámica amplia.

Inquietudes acerca de la atracción de la docencia como carrera profesional

Cerca de la mitad de los países señala que hay serias inquietudes acerca del mantenimiento de una oferta adecuada de docentes de buena calidad, en especial en materias con mucha demanda.

- Existe una inquietud generalizada acerca de las tendencias a largo plazo en la composición de la fuerza laboral docente, en particular por el hecho de que habrá menos “docentes de talento” y menos varones.
- Hay inquietud acerca de la imagen y el estatus de la docencia ya que los docentes sienten a menudo que su trabajo es subestimado.
- Los sueldos relativos de los docentes están bajando en la mayoría de los países.

Inquietudes acerca del desarrollo del conocimiento y las habilidades de los docentes

- Casi todos los países muestran inquietudes acerca de lagunas “cualitativas” de los docentes ya que su conocimiento y sus habilidades para cubrir las necesidades escolares están cuestionadas.

- Hay inquietudes importantes con respecto a las limitadas conexiones entre la educación de los maestros, su desarrollo profesional y las necesidades del centro escolar.
- Muchos países carecen de programas sistémicos de inducción para profesores principiantes.

Inquietudes acerca de la selección y la contratación de docentes

- Hay inquietud en la mayoría de los países acerca de la distribución inequitativa de los docentes entre las escuelas y sobre la escasez de profesores de calidad necesarios en las zonas desfavorecidas. Las escuelas a menudo tienen poca participación directa en los nombramientos de los docentes.
- Algunos países tienen un gran exceso de oferta de docentes calificados, lo que hace surgir otros desafíos relacionados con las políticas.

Inquietudes acerca de la conservación de los docentes eficientes en las escuelas

- Algunos países tienen altas tasas de desgaste de los docentes, en especial entre los de reciente ingreso.
- Los docentes expresan inquietudes con respecto a los efectos de la pesada carga de trabajo, el estrés, y las condiciones de trabajo deficientes en la satisfacción en el puesto y en la eficacia de la labor docente.
- En la mayoría de los países se dispone de medios limitados para dar reconocimiento y recompensar el trabajo de los docentes.
- Los procedimientos para responder a una enseñanza ineficaz suelen ser pesados y lentos.

El envejecimiento de la fuerza laboral docente agrava muchas de las inquietudes mencionadas. En promedio, el 25% de los docentes de primaria y el 30% de los docentes de secundaria tienen más de 50 años y en algunos países más del 40% de los docentes se encuentra en este grupo de edad. Es probable que en los próximos años se produzcan grandes cantidades de retiros.

El análisis muestra que los asuntos relativos a la cantidad y calidad de los docentes están entrelazados con claridad. Los sistemas escolares responden a menudo a la escasez de docentes combinando, a corto plazo, una reducción de los baremos de calificaciones para acceder a la profesión, con la asignación de docentes poco competentes en las materias que van a enseñar, y un aumento del número de clases que se asigna a los docentes o del número de estudiantes en cada grupo. Por más que estas propuestas aseguren que las aulas no se queden sin docente y que la escasez no se vuelva muy notoria, producen, sin embargo, preocupación sobre la calidad de la enseñanza y del aprendizaje.

En otro nivel, los países que no tienen escasez de docentes calificados pueden aún enfrentar inquietudes acerca de si la calidad de los docentes es adecuada, en particular si los procesos de selección no dan como resultado que los mejores solicitantes sean contratados como docentes.

Sin una acción estratégica de política se corre el riesgo de que la profesión docente se deteriore en el largo plazo. A medida que las sociedades se enriquezcan y las calificaciones educativas iban aumentando, así como las oportunidades de empleo, parece haber disminuido en efecto la atracción que la carrera docente ejercía por permitir ascender socialmente y tener seguridad de empleo. Las inquietudes generalizadas acerca de las dificultades

enfrentadas por muchas escuelas, alimentadas por informes a menudo muy negativos de los medios, han menguado la fuerza de atracción de la profesión docente. Las expectativas y demandas a los centros educativos han aumentado, mientras que, en muchos países, los recursos no siempre se han proporcionado con el mismo ritmo. Las restricciones en cuanto a recursos son un factor que interviene en varias de las inquietudes identificadas.

Pero hay indicios positivos de que las intervenciones políticas pueden contribuir a cambiar la situación, como muestran los ejemplos proporcionados en el informe. En algunos países los docentes gozan de una buena posición social y hay más solicitantes calificados que puestos vacantes. Incluso en países donde la escasez ha sido preocupante, hay señales recientes de un resurgimiento del interés por la docencia y las iniciativas políticas parecen estar dando resultados.

Implicaciones políticas en dos niveles

La calidad de la docencia no está determinada sólo por la “calidad” de los docentes —aunque esto es claramente decisivo—, sino también por el ambiente en el cual trabajan. Los docentes capaces no necesariamente alcanzarán su potencial en ambientes que no les brindan el apoyo apropiado o suficientes desafíos y recompensas. Las políticas dirigidas a atraer y conservar a docentes eficientes deberán reclutar personas competentes para desenvolverse en la profesión, y a la vez brindar apoyo e incentivos para el desarrollo profesional y el desempeño continuo en niveles altos.

Se necesitan iniciativas de política en dos niveles. El primero atañe a la profesión docente en su conjunto y busca mejorar su estatus y competitividad dentro del mercado laboral, así como el desarrollo magisterial y los ambientes escolares de trabajo. El segundo conjunto de iniciativas es más específico y se centra en atraer y conservar a tipos particulares de docentes y atraer docentes para que trabajen en determinadas escuelas. En el cuadro 1 se resumen las principales direcciones de política de acuerdo con si se aplican a la profesión docente en su conjunto o si están más centradas en tipos particulares de docentes o escuelas.

Cuadro 1. Implicaciones de política

Objetivo de la política	Dirigido a la profesión docente en su conjunto	Dirigido a tipos particulares de docentes o escuelas
Hacer que la enseñanza se vuelva una opción profesional atractiva	Mejorar la imagen y el estatus de la docencia Volver más competitiva la retribución de los docentes Mejorar las condiciones de empleo Capitalizar la sobreoferta de profesores	Expandir la oferta de posibles profesores Hacer más flexibles los mecanismos de recompensa Mejorar las condiciones de ingreso para los nuevos docentes Estudiar de nuevo el equilibrio entre la proporción alumno-docente y el sueldo promedio del docente
Desarrollar el conocimiento y las habilidades de los docentes	Desarrollar perfiles de docentes Considerar el desarrollo magisterial como un continuo Hacer más flexible y adaptable la educación magisterial Convalidar programas de educación magisterial Integrar el desarrollo profesional a lo largo de toda la carrera	Mejorar la selección en la educación magisterial Mejorar las experiencias de campo prácticas Certificar a nuevos docentes Fortalecer los programas de inducción

Cuadro 1. **Implicaciones de política (cont.)**

Objetivo de la política	Dirigido a la profesión docente en su conjunto	Dirigido a tipos particulares de docentes o escuelas
Reclutar, seleccionar y contratar docentes	Usar formas más flexibles de empleo Proporcionar a las escuelas más responsabilidad por la administración del personal docente Cubrir las necesidades de personal a corto plazo Mejorar los flujos de información y la supervisión del mercado laboral docente	Ampliar los criterios para la selección de profesores Hacer obligatorio un periodo de prueba Estimular una mayor movilidad de los docentes
Conservar a los docentes eficientes en las escuelas	Evaluar y recompensar la enseñanza eficaz Brindar más oportunidades para variar y diversificar la carrera Mejorar el liderazgo y el ambiente escolares Mejorar las condiciones de trabajo	Reaccionar frente a los docentes ineficientes Brindar más apoyo a los docentes principiantes Proporcionar horario y condiciones de trabajo más flexibles
Desarrollar e implementar la política magisterial	Involucrar a los docentes en el desarrollo e implementación de políticas Desarrollar comunidades profesionales de aprendizaje Mejorar la base de conocimientos para apoyar la política magisterial	

Se trata de una agenda difícil, pero abordar un área sin la apropiada atención política a aspectos interrelacionados generará sólo resultados parciales. Sin embargo, es difícil cubrir todas las áreas a la vez y las restricciones de recursos conllevan inevitablemente a hacer concesiones mutuas.

Implicaciones para diferentes tipos de países

No todas las implicaciones de política se aplican por igual a la totalidad de los 25 países participantes. En varios casos muchas de las direcciones de las políticas están ya establecidas, mientras que en otros países pueden tener menos relevancia debido a que prevalecen diferentes estructuras y tradiciones sociales, económicas y educativas.

En su mayoría los docentes son empleados del sector público, pero los modelos básicos de empleo en el sector público difieren de un país a otro. En los países participantes se evidencian dos modelos básicos para configurar el empleo docente: el modelo “basado en la carrera” y el “basado en el puesto”. Si bien ningún país representa un ejemplo “puro” de cualquiera de estos modelos, la distinción es útil para aclarar las características del empleo de los docentes.

En los sistemas basados en la carrera por lo general se espera que los docentes permanezcan en el servicio público durante toda su vida profesional. El ingreso inicial por lo regular ocurre en la juventud, se fundamenta en credenciales académicas o en una oposición para acceder a la función pública, y los criterios de ingreso suelen ser demandantes. Una vez reclutados, los docentes generalmente son asignados a puestos de acuerdo con reglamentos internos. Los ascensos se basan en un sistema de grados vinculados al individuo más que a un puesto específico. Los sueldos iniciales suelen ser relativamente bajos, pero hay una vía clara para llegar a sueldos más altos y programas de pensiones relativamente generosos. Corea, España, Francia y Japón proporcionan ejemplos de países con muchas de las carac-

terísticas de los servicios públicos basados en la carrera. En general, los países con servicios docentes basados en la carrera no tienen mayores dificultades con la oferta de docentes. La mayoría cuenta con más solicitantes bien calificados que puestos disponibles. El empleo en el sector público en dichos países tiende a tener un carácter bastante diferente con respecto al empleo en el sector privado, sin contar que en varios criterios (sueldo promedio, seguridad en el empleo y beneficios de pensiones) se le considera a menudo superior.

En los sistemas basados en la carrera tienden manifestarse dudas de tipo cualitativo, ya que la formación de los docentes no está conectada con las necesidades escolares, el criterio de selección para el ingreso no siempre hace hincapié en las competencias necesarias para una enseñanza eficaz, los docentes carecen de incentivos fuertes para continuar evolucionando una vez que obtienen la plaza, y las fuertes reglamentaciones limitan la capacidad y los incentivos para que los centros educativos respondan a las diversas necesidades locales. Cabe preguntarse si tales sistemas pueden resultar atractivos para quienes no están seguros de querer comprometerse desde temprana edad a una carrera magisterial vitalicia o para quienes ya han adquirido experiencia en otras carreras. En dicho países, por lo tanto, en respuesta a estas contradicciones, parece urgente actuar políticas que permitan trazar conexiones más fuertes entre la educación inicial, la selección y el desarrollo profesional de los docentes. La introducción de puestos de trabajo más flexibles, abre a la posibilidad de contratar personal externo, de proporcionar a las autoridades educativas locales y a los directores de las escuelas más margen para las decisiones relacionadas con el personal y permitir que se instituya una administración basada en objetivos.

Los servicios públicos basados en el puesto tienden a centrarse en seleccionar el candidato más adecuado para cada puesto, bien sea por contratación externa o por ascenso interno. Dichos sistemas por lo general permiten un acceso más abierto a una gama amplia de edades y la contratación de personas con otras carreras es relativamente común, como lo es pasar de la enseñanza a otros trabajos y después volver a la docencia. Pese a que los sueldos iniciales a menudo son atractivos, por lo general alcanzan su nivel máximo relativamente temprano en la carrera profesional. El ascenso de los docentes depende de que compitan con éxito por los puestos vacantes y el número de vacantes de nivel más alto suele estar restringido. La selección y administración de personal en dichos sistemas con frecuencia está descentralizada, en manos de las escuelas o las oficinas de las autoridades locales. Canadá, Suecia, Suiza y el Reino Unido son ejemplos de países con muchas de las características del empleo de servicio público basado en el puesto.

Varios de estos sistemas enfrentan problemas en cuanto a la contratación de los docentes sobre todo en materias como matemáticas, ciencias y tecnología de la información y la comunicación (TIC). Si bien las condiciones del empleo en el sector público en dichos países tienden a ser similares al empleo en el sector privado, el sector público a menudo carece de la capacidad y flexibilidad para competir con el sector privado. A tales sistemas también les resulta en general difícil retener a un núcleo de docentes experimentados más allá del rango de los 30 a los 40 años de edad. Por consiguiente, las escuelas en dichos países con frecuencia tienen una alta rotación de personal, en especial en las zonas desfavorecidas. Debido a que, al asignar personal a las escuelas, los sistemas basados en el puesto a menudo dependen menos de la reglamentación que los sistemas basados en la carrera, se suelen crear mayores disparidades entre las escuelas en cuanto a calificaciones y experiencia de los docentes.

Como respuesta a dichas inquietudes, las prioridades de intervención política en los países con servicios basados en el puesto incluyen poner un mayor énfasis en criterios sis-

técnicos generales para la selección de personal, la evaluación del desempeño y la formación de trayectorias profesionales. Debido a que las autoridades locales desempeñan una función tan crucial en la administración de personal y en la formulación de programas para cubrir las necesidades locales, estos países también necesitan hacer comparativamente mayor hincapié en la selección y formación de los directores y otros líderes escolares. Dado que los procesos de selección y administración de los docentes se asemejan más al mercado en los sistemas basados en el puesto, las escuelas de zonas desfavorecidas o en ubicaciones impopulares necesitan recibir una cantidad significativamente mayor de recursos para poder competir por docentes calificados y es necesario diferenciar mucho más los sueldos y las condiciones de trabajo para atraer a los tipos de docentes de los que se tiene poca oferta. Es probable que los sueldos y condiciones uniformes produzcan un exceso en la oferta de algunos tipos de docentes y escasez de otros.

Orientaciones políticas comunes

Si existen grandes diferencias entre las tradiciones que basan el empleo en el servicio público en la carrera o en el puesto, no son pocas las direcciones políticas comunes en los dos modelos.

Hacer más hincapié en la calidad que en la cantidad de los docentes

Hoy en día, muchas investigaciones apuntan que la calidad de los docentes y de su enseñanza son los factores de más peso para conseguir que los alumnos tengan buenos resultados y son los que reaccionan más a la eficacia de las políticas públicas. Resulta también patente que la eficacia de los docentes varía marcadamente. Las diferencias en el desempeño estudiantil son a menudo mayores dentro de un mismo centro escolar que entre un centro a otro. Enseñar es un trabajo exigente y no es posible que todos los involucrados sean profesionales eficaces y que se mantengan tales a lo largo del tiempo. Sin embargo, en general se ha enfocado la selección y empleo de docentes de manera a considerarlos como entes intercambiables, centrándose más en la cantidad de contratados que en las cualidades que tienen o que podrían desarrollar.

Para proponer una agenda que mejore la calidad docente entre los elementos clave se encuentran una mayor atención a los criterios de selección, tanto en la educación inicial como en la contratación de docentes, la evaluación continua durante toda la carrera profesional para identificar áreas por mejorar, reconocer y recompensar la enseñanza eficaz, y asegurar que los docentes cuenten con los recursos y el apoyo necesarios para cumplir con las altas expectativas que tiene la sociedad. Una conclusión contundente del proyecto apunta a que los docentes están muy motivados por los beneficios intrínsecos de la enseñanza — trabajar con niños y jóvenes, ayudarles a desarrollarse y aportar una contribución a la sociedad — y que las estructuras del sistema y el entorno profesional necesitan asegurar que los docentes puedan centrarse en estas tareas.

Recentrando de forma más radical este planteamiento sobre la calidad de los docentes habría que rediseñar su trabajo para atribuir más importancia a los aspectos profesionales y del conocimiento; se contrataría quizás a menos docentes, pero se emplearía a más personas para realizar las partes de su trabajo actual que no requieren habilidades docentes profesionales, y se pagaría bastante más a los docentes para atraer y conservar a los mejores candidatos posibles.

Desarrollar perfiles profesionales convenientes a la vez al desarrollo de la práctica docente y a las necesidades de la escuela

Está generalmente reconocido que los países necesitan tener manifestaciones claras y concisas de las habilidades y conocimientos que se requieren a los docentes, y es necesario que estos perfiles se implementen en la escuela y el sistema de formación docente. El perfil de competencias de los docentes debe derivarse de los objetivos del aprendizaje de los estudiantes y proporcionar normas que sirvan para toda la profesión y un entendimiento compartido de lo que debería ser una enseñanza exitosa.

Los perfiles de los docentes deberán cubrir un sólido conocimiento de la materia, habilidades pedagógicas, la capacidad de trabajar con eficacia con un amplio rango de estudiantes y colegas, de contribuir a la escuela y a la profesión y la capacidad de continuar desarrollándose. El perfil podría expresar diferentes niveles de actuación según que los docentes sean principiantes, experimentados o tengan responsabilidades mayores. Un perfil magisterial claro, bien estructurado y con un consenso amplio puede ser un mecanismo poderoso para ajustar los elementos involucrados en el desarrollo de los conocimientos con las habilidades de los profesores y para proveer un medio de evaluar si los programas de desarrollo magisterial están ejerciendo alguna influencia.

Considerar el desarrollo magisterial como un proceso continuo

Las etapas de educación de educación inicial docente, de inducción y desarrollo profesional necesitan estar mucho mejor interconectadas para crear un sistema de aprendizaje y desarrollo más coherente para los docentes. La manifestación de las competencias y normas de la actuación de los docentes en diferentes etapas de su carrera proporcionarán también una estructura para el continuo de desarrollo magisterial. Como parte de esto es necesario contar con un conjunto claro de expectativas acerca de las propias responsabilidades de los docentes por su desarrollo continuo, y una estructura de apoyo para facilitar su crecimiento.

Una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida para los docentes implica que en la mayoría de los países deberá prestarse mucho más apoyo a los docentes en las etapas tempranas de su carrera, así como proporcionar los incentivos y los recursos para un desarrollo profesional continuo. En general, pueden obtenerse mejores beneficios de la optimización de la inducción y del desarrollo de profesores a lo largo de toda su carrera que del aumento de la duración de la educación previa al servicio.

Volver más flexible la educación inicial docente

En varios países, las personas se ven obligadas a orientarse hacia la enseñanza muy pronto en la educación superior. Esto puede encerrarlos prematuramente en una trayectoria profesional específica mientras que sus intereses pueden todavía evolucionar, y se encuentran al fin enseñando al terminar estudios que los prepararon para poco más. Estas mismas estructuras pueden también obstaculizar tanto a estudiantes que en una fase más avanzada de sus estudios quieran orientarse hacia la docencia, como a profesionales en otras ocupaciones que a la mitad de su carrera decidan que encontrarían mayor satisfacción como docentes.

Un sistema más flexible de educación magisterial proporcionaría diferentes entradas a la profesión, incluyendo estudios de posgrado después de una calificación inicial en otro campo de estudio, oportunidades para aquellos que empezaron en las escuelas como paraprofesionales o auxiliares de docentes para obtener calificaciones completas que se basan en su experiencia en las escuelas, y posibilidades para quienes desean cambiar de

rumbo a media carrera para combinar las cargas reducidas de enseñanza y la participación común en programas de preparación de docentes. El sistema debería establecer vínculos más cercanos con las escuelas, proporcionando apoyo más directo a los docentes principiantes al principio de su carrera. Tales cambios, que ya se están introduciendo en varios países, ayudan a concentrar los recursos de educación magisterial en las personas que les darán mejor uso.

Transformar la docencia en una profesión rica en conocimientos

Uno de los principales desafíos para los encargados de política educativa que se enfrentan a las exigencias de una sociedad del conocimiento es cómo sostener la calidad de los docentes y asegurar que todos ellos continúen participando en un aprendizaje profesional continuo. La investigación con respecto a las características del desarrollo profesional eficaz indica que los docentes necesitan ser agentes activos en el análisis de su propia práctica a la luz de las normas profesionales, y el progreso de sus propios alumnos a la luz de las normas para el aprendizaje estudiantil. La enseñanza permanece sin cambio en gran medida mientras que otras formas de trabajo se han transformado de manera drástica. Muchos otros profesionales comienzan su vida de trabajo con una sensación de que entran a una función que ha sido configurada por la investigación pasada y que será transformada durante su vida de trabajo por la investigación futura. Éste es un estímulo que la docencia aún no ha ofrecido. Hay señales de cambio en algunos países donde los docentes desempeñan un papel de investigadores en paralelo a su función pedagógica; donde los docentes abordan de manera más activa el nuevo conocimiento y el desarrollo profesional se basa en los índices de la mejora de la práctica docente.

Proporcionar a los centros escolares mayor responsabilidad en la gestión del personal docente

En las empresas exitosas se suele afirmar que la selección de personal constituye el conjunto más importante de decisiones que deben tomar. En el caso de la docencia, los datos muestran con demasiada frecuencia que el proceso de selección se pliega a reglas de calificaciones y antigüedad que guardan poca relación con la calidad necesaria para ser un docente eficaz. En muchos países el tamaño de los sistemas escolares torna a menudo muy impersonal el proceso de selección de los docentes y hace que sea difícil para los docentes identificarse con las escuelas en las que fueron nombrados, o para las escuelas, adaptarse a ellos.

La escuela se está volviendo el agente clave dentro del sistema educativo para mejorar el aprendizaje estudiantil, lo que implica que las escuelas tienen que asumirse una mayor responsabilidad —y transparencia— en la selección de docentes, las condiciones de trabajo y el desarrollo. Sin embargo, para ejercer estas habilidades con eficacia, es claro que muchas escuelas necesitarán equipos de liderazgo más hábiles y un apoyo más fuerte. En particular, las escuelas que atienden a comunidades desfavorecidas, que a menudo enfrentan dificultades serias para atraer y conservar docentes hábiles, necesitarán muchos más recursos para hacer del trabajo en tales centros escolares una elección de carrera viable. La descentralización exitosa de la gestión del personal requiere que las autoridades central y regional participen con firmeza en asegurar una distribución adecuada y equitativa de recursos magisteriales en todo el país. Se requieren también normas de actuación determinadas externamente para impedir que, involucrando mayormente la escuela en la gestión de personal, empeoren las desigualdades entre las escuelas públicas.

Desarrollar y aplicar la política magisterial

Los temas incluidos en este informe abordan la esencia del trabajo y la carrera de los docentes. El éxito de cualquier reforma estriba en la participación activa de los propios docentes en el desarrollo y aplicación de las medidas políticas. Si los docentes no participan de manera activa en la formulación de las políticas y experimentan un sentido de “propiedad” de la reforma, es poco probable que puedan implementarse con éxito cambios significativos. Por otro lado, los grupos interesados no deberían poder ejercer derecho de veto con respecto a las reformas educativas que son mandadas mediante procesos políticos democráticos. Hacerlo significaría poner en riesgo el apoyo público tan necesario a la educación. Es difícil encontrar el equilibrio adecuado, pero un diálogo y una consulta abiertos, continuos y sistemáticos son fundamentales para el proceso.

Los arreglos institucionales pueden también tener una gran influencia. En varios países se han formado consejos docentes que, a profesionales de la enseñanza y a otros grupos interesados, brindan a la vez un foro para el desarrollo de políticas y, de manera crucial, un mecanismo para el establecimiento de normas dirigidas por la profesión y un control de calidad en la formación, la inducción, la actuación y el desarrollo profesional de los docentes. Estas organizaciones buscan obtener para la docencia la combinación de autonomía profesional y rendición pública de cuentas que ha caracterizado durante largo tiempo a otras profesiones como la medicina, la ingeniería y el derecho. Esto implicaría que los docentes intervendrían más en los criterios de ingreso a su profesión, las normas para ascensos en su carrera y la base sobre la cual los docentes ineficientes deberían abandonar la profesión.

La necesidad de involucrar de manera más activa a los docentes se extiende más allá de razones políticas y el pragmatismo. Uno de los principales desafíos para los autores de políticas que enfrentan las exigencias de una sociedad del conocimiento es cómo sostener la calidad docente y asegurar que todos los docentes continúen involucrándose en modos eficaces de un aprendizaje profesional continuo. La política desempeña una función clave al ayudar a los docentes a desarrollar comunidades profesionales de aprendizaje dentro y fuera de los centros educativos.

En muchos países hay amplias lagunas de investigación con respecto a los docentes, su preparación, trabajo y carrera. Dicha investigación es importante no sólo para mejorar la base de conocimiento para la política magisterial, sino también como una manera de introducir nueva información e ideas a las escuelas y asegurar que los docentes participen más activamente con nuevo conocimiento. Hay una carencia particular de investigación que compare las condiciones de trabajo y carrera de los docentes con las de otras profesiones. Una buena parte de la información e investigación utilizadas en la formulación de políticas magisteriales es en gran medida autorreferencial y una información comparativa sobre otras profesiones ayudaría a brindar una perspectiva de las tendencias y resultados de la investigación relacionados con los docentes, así como ideas para el cambio.

La formulación de políticas se beneficiaría también de una supervisión y evaluación más amplias de la innovación y la reforma. Los países constatan que pueden capitalizar más la diversidad dentro de sus sistemas si ponen a prueba las políticas de reforma basándose en proyectos piloto, con escuelas y regiones voluntarias, antes de la implementación generalizada. Para lanzar una estrategia eficaz de puesta en marcha de la reforma, es fundamental identificar los factores implicados en las innovaciones exitosas y crear en otras escuelas las condiciones para su difusión, generalización y para asegurar su duración.

Capítulo 1

Introducción: la atención centrada en los docentes

Resumen

La OCDE realizó un importante estudio internacional de políticas aptas para atraer, formar y conservar a los docentes eficientes en las escuelas. Basado en las experiencias de 25 países en todo el mundo y en una amplia información e investigación, en el proyecto de la OCDE se analizaron los desarrollos clave que afectan a los maestros y su trabajo, y se desarrollaron opciones de política para consideración de los países.

Se están planteando preguntas clave a largo plazo sobre la necesidad de que los sistemas escolares se tornen mucho más competitivos en la elección de docentes hábiles y motivados, y sobre la manera de mejorar la eficacia del trabajo docente. Este capítulo explica por qué la política magisterial es una prioridad en las agendas nacionales, describe la metodología utilizada en el proyecto y pone de relieve los principales desafíos de política que los países enfrentan en la actualidad.

El proyecto se centra en asuntos de política magisterial de 25 países: Alemania, Australia, Austria, Bélgica (comunidades flamenca y francesa), Canadá (Quebec), Chile, Corea, Dinamarca, la República Eslovaca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Japón, México, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza.

Hay algunas diferencias asombrosas entre los países en cuanto a sus acercamientos a la contratación, la educación, los sueldos y las condiciones de trabajo, la contratación, evaluación y estructuras de carrera de los maestros. Este análisis internacional proporciona a los países una oportunidad de aprender más acerca de sí mismos examinando sus experiencias con respecto a las de otros países, y mostrando los efectos que pueden tener las diferentes políticas magisteriales. El informe proporciona muchos ejemplos de políticas innovadoras y prometedoras adoptadas en todo el mundo.

De aquí a cinco o diez años se incorporará a la profesión un número mucho mayor de nuevos maestros que en los últimos 20 años. La entrada de una gran cantidad de nuevos docentes con habilidades actualizadas e ideas novedosas tiene el potencial de renovar sustancialmente las escuelas. Sin embargo, si la docencia no se percibe como una profesión atractiva y la enseñanza no cambia de forma fundamental, se corre el riesgo de que la calidad de las escuelas baje. Hay mucho en juego en la política magisterial.

1.1. La creciente atención en asuntos docentes

La política magisterial es prioritaria en las agendas nacionales. Los extensos cambios económicos y sociales que se están experimentando han hecho que la educación de alta calidad sea más importante que nunca. Las demandas a las escuelas y a los docentes son cada vez más complejas. Los ministros de educación de la OCDE se han comprometido en nombre de sus países a mejorar la calidad del aprendizaje para todos, pero este ambicioso objetivo no podrá lograrse a menos que todos los estudiantes reciban una enseñanza de alta calidad.

Todos los países procuran mejorar sus escuelas y responder de la mejor manera posible a las expectativas sociales y económicas más altas. La educación proporciona los cimientos para aprender a lo largo de la vida y para el desarrollo individual y nacional. Por ser el recurso más significativo de las escuelas, los docentes son centrales para los programas de mejora de las escuelas. Mejorar la eficacia y la equidad de la educación depende, en gran medida, de asegurar que las personas competentes deseen trabajar como docentes, que su enseñanza sea de alta calidad y que todos los estudiantes tengan acceso a una enseñanza de alta calidad. En las reuniones de los ministros de Educación de la OCDE se ha subrayado la importancia crucial de los docentes y de su trabajo para la calidad de la educación.

Sin embargo, muchos países tienen ahora una fuerza laboral docente en proceso de envejecimiento y encuentran dificultad para atraer a profesionales calificados a la enseñanza o a retenerlos por mucho tiempo una vez que empiezan. Algunos otros países aún se benefician de una oferta amplia de personas que desean convertirse en docentes y tienen tasas de rotación docente relativamente bajas. No obstante, puede haber preocupación acerca de la calidad cuando la escasez de docentes no es aparente. Todos los países participantes señalan que hay inquietudes con respecto a la mejor forma de asegurar que los docentes estén bien preparados para la demanda de poblaciones estudiantiles más diversas, expectativas sociales más altas de las escuelas, expansión de los campos de conocimiento y nuevos tipos de responsabilidades. Por tanto, es necesario que la política magisterial aborde los asuntos tanto de cantidad como de calidad, en buena medida porque en muchos aspectos están estrechamente interconectados.

Los asuntos docentes son también prioritarios en las agendas de política debido a inquietudes expresadas por los propios docentes acerca del futuro de su profesión: si es lo bastante atractiva para candidatos talentosos, y si los docentes son suficientemente recompensados y apoyados en su trabajo. Dado que los profesores están en contacto diario con los estudiantes que potencialmente conforman la próxima generación de docentes, el entusiasmo y la motivación de la fuerza laboral docente actual son influencias importantes en la oferta de futuros docentes.

La oportunidad actual del aumento del interés en los asuntos de política magisterial es de particular relevancia. El hecho de que la gran cantidad de docentes que fueron contratados durante el importante periodo de expansión de las décadas de 1960 y 1970 están ahora cerca de la jubilación es a la vez un desafío importante y una oportunidad sin precedentes en la mayoría de los países. Si bien es necesario remplazar grandes cantidades de experiencia y habilidades a medida que los docentes se jubilan, varios países cuentan ahora con una oportunidad única en una generación de dar forma y beneficiarse de los cambios sustanciales en la fuerza laboral docente. De aquí a cinco o diez años se incorporará a la profesión un número de docentes mucho mayor que en los últimos 20 años. El ingreso de cantidades sustanciales de nuevos docentes con habilidades actualizadas e ideas nuevas tiene el potencial de renovar de manera importante las escuelas. También es posible liberar recursos para el

desarrollo puesto que una fuerza laboral docente más joven implica menos presiones presupuestales. Tales cambios contribuirían a la realización de un escenario de “re-educación” en el cual las escuelas hagan una contribución vital al desarrollo comunitario y disfruten de un alto nivel de confianza pública (OCDE, 2001). Por otra parte, si la docencia no se percibe como una profesión atractiva y la enseñanza no cambia de forma fundamental, se corre el riesgo de que la calidad de los centros educativos baje y sería difícil revertir una espiral de deterioro. Esta posibilidad indeseable ha sido llamada el “escenario de disolución en el cual la escasez de docentes se convierte en una crisis real de personal” (OCDE, 2001). Hay mucho en juego en la política magisterial.

1.2. Panorámica de las grandes líneas de la acción gubernamental

En este informe se abordan políticas que contribuyen a atraer, formar y conservar docentes eficientes en las escuelas. El informe se basa en una importante investigación de la OCDE acerca de la política magisterial, realizada en colaboración con 25 países de todo el mundo (véase el apéndice 1). El hecho de que tantos países hayan participado indica que los asuntos docentes son una prioridad para la política pública y es probable que lo sean aún más en el futuro.

El informe se dirige a proporcionar un análisis internacional detallado de:

- Las tendencias y desarrollos en la fuerza laboral docente.
- Datos actuales de los factores clave para atraer, formar y conservar a docentes eficientes.
- Las políticas y prácticas innovadoras y exitosas.
- Las opciones de política magisterial para consideración de los países.
- Las prioridades para el trabajo futuro en los ámbitos nacional e internacional.

En el informe se identifican las iniciativas adoptadas por los poderes públicos en dos niveles. El primero se relaciona con la profesión docente en su conjunto e incluye medidas para asegurar que la sociedad valore el trabajo de los docentes, que la enseñanza se considere estimulante y valiosa, y que se mejore el entorno de formación y trabajo de los docentes. El segundo es más específico y reconoce que no hay un solo mercado laboral uniforme para docentes. Más bien, hay un conjunto de diferentes mercados laborales que se distinguen por tipo de escuela (primaria, secundaria, técnico-profesional, etcétera) y características individuales (como género, edad, experiencia previa de trabajo, habilidad académica y especialización en una asignatura). Estas iniciativas se enfocan en los factores que atraen y conservan a tipos particulares de personas a la docencia, y que llevan a los docentes a trabajar en ciertas escuelas.

La calidad de la enseñanza es determinada no sólo por la “calidad” de los docentes —aunque este aspecto es claramente crucial—, sino también por el ambiente en el cual trabajan. Los docentes capaces no necesariamente alcanzarán su potencial en ambientes que no les brinden el apoyo apropiado o desafíos y recompensas suficientes. Las políticas dirigidas a atraer y conservar a docentes eficientes necesitan reclutar a personas competentes para desenvolverse en la profesión, así como proporcionar apoyo e incentivos para el desarrollo profesional y el desempeño continuo en altos niveles.

No todos los resultados y las propuestas políticas se aplican por igual a cada país. Los países tienen diferentes estructuras sociales, económicas y educativas, y se encuentran en

diferentes etapas de desarrollo de políticas públicas. Para reflejar este aspecto, en el informe se intenta identificar las prioridades clave para los países que enfrentan distintas circunstancias. No obstante, a pesar de la diversidad de situaciones nacionales, es posible identificar algunas grandes orientaciones comunes, las cuales se abordan en detalle en los capítulos siguientes. En parte estas iniciativas de política han sido obligadas por la necesidad de que los sistemas escolares adquieran mucha más competitividad en la contratación de personas hábiles y motivadas como docentes, pero también reflejan los juicios de que la calidad de la enseñanza y el aprendizaje mejoren como resultado. Se están planteando cuestionamientos significativos a largo plazo con respecto a cómo hacer de la enseñanza una labor más placentera e interesante, y cómo mejorar la eficacia del trabajo docente.

1.3. Metodología y participación de los países

El proyecto se basó en el trabajo de países voluntarios, en colaboración mutua y con el Secretariado de la OCDE. Implicó examinar asuntos y respuestas políticas específicos de los países relacionados sobre cómo atraer, formar y conservar a docentes eficientes, así como colocar estas experiencias dentro de una estructura internacional más amplia para generar ideas y resultados pertinentes para los países en su conjunto. En el apéndice 1 se detallan los procesos involucrados, los informes de los países y otros documentos que se han producido, además del gran número de organizaciones y personas que contribuyeron al proyecto y a la preparación de este informe.

El proyecto implicó dos acercamientos complementarios: el *enfoque de Investigación Analítica* y el *enfoque de Análisis Nacional*. En el enfoque de Investigación Analítica se utilizaron varios medios —informes de antecedentes de los países, análisis bibliográfico, análisis de datos y documentos solicitados a otras entidades— para analizar los factores que configuran la atracción, la formación y la conservación de docentes eficientes, y posiblemente respuestas políticas. Todos los países participantes estuvieron involucrados en este enfoque. Además, nueve países también eligieron organizar un Análisis Nacional, en el que participaron equipos analistas externos que emprendieron una visita para realizar un estudio de caso intensivo, cuyas conclusiones se asentaron después en una Nota Nacional.

Los países que participaron en este proyecto fueron:¹

- *En la parte de Investigación Analítica* (25 países con 26 informes nacionales): Alemania, Australia, Austria, Bélgica (comunidad flamenca), Bélgica (comunidad francesa), Canadá (Quebec), Chile, Corea, Dinamarca, la República Eslovaca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Japón, México, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza.
- *En la parte de Análisis Nacional* (nueve países con 10 visitas para investigación): Alemania, Austria, Bélgica (comunidad flamenca), Bélgica (comunidad francesa), Corea, España, Hungría, Italia, Suecia y Suiza.

Este acercamiento cooperativo brindó a los países la oportunidad de aprender más sobre sí mismos al examinar sus experiencias comparándolas con las de otros países. Hay algunas diferencias asombrosas entre los países en lo que respecta a sus fuerzas laborales docentes, como lo ilustran varios indicadores de la OCDE (OCDE, 2004):

¹ Sin embargo, en la medida en que son cubiertos por la *OECD Education Database*, los países de la OCDE que no participaron en el proyecto son considerados en el análisis y figuran en las gráficas y cuadros del informe.

Edad: en Alemania e Italia más del 50% de los docentes del primer ciclo de la educación secundaria tiene 50 años o más, mientras que tan sólo un 10% de los profesores coreanos se encuentra en este grupo de edad.

Género: en la República Checa y Hungría las mujeres comprenden más del 80% de los docentes del primer ciclo de educación secundaria, mientras que sólo 40% de los docentes japoneses del primer ciclo de educación secundaria son mujeres.

Educación magisterial: en Italia se requiere un promedio de ocho años de educación superior para capacitarse como docente de bachillerato, en comparación con los cuatro años necesarios en Australia e Inglaterra.

Sueldos: en Corea un docente de primaria con 15 años de experiencia gana alrededor de 2.7 más que el PIB per cápita (una medida general del ingreso promedio), mientras que en la República Eslovaca un docente equivalente gana sólo alrededor de 0.55 veces el PIB per cápita.

Al documentar tales diferencias entre los países e intentar entender sus causas y consecuencias, el análisis comparativo puede ayudar a formular cuestionamientos sobre las prácticas establecidas desde tiempo atrás, así como acumular datos sobre el impacto de las diferentes estrategias de acción política.

1.4. Organización del informe

El informe cuenta con seis capítulos más. En el capítulo 2 se proporciona el fundamento de la investigación y se describe la estructura que se utilizó, incluyendo las maneras en las que se entrelazan las áreas clave de la política magisterial. En los capítulos 3 a 6 se abordan los principales aspectos que impulsan el proyecto: atraer personas competentes a la profesión docente (capítulo 3), desarrollar las habilidades y conocimientos de los docentes (capítulo 4), seleccionar y contratar docentes (capítulo 5), y conservar en las escuelas a los docentes eficientes (capítulo 6). En cada uno de estos capítulos se analizan las tendencias y los nuevos hechos que preocupan a los responsables de las intervenciones políticas, los principales factores implicados, ejemplos de respuestas de política innovadoras, datos sobre el impacto de las intervenciones, y las opciones que los países pueden tomar en cuenta. En el capítulo 7 se abordan las maneras de construir la participación de los docentes, el sindicato de docentes y otros interesados en el desarrollo e implementación de políticas, las principales lagunas en la investigación y la base informativa, así como prioridades para el trabajo futuro. El apéndice 1 describe el procedimiento utilizado para realizar el proyecto, y presenta los diferentes resultados obtenidos además de este informe. El apéndice 2 proporciona una estructura de indicadores para dar a conocer la actuación de política docente y evalúa la disponibilidad actual de datos tanto en el ámbito nacional como internacional.

En los capítulos siguientes se presentan muchos ejemplos de iniciativas de los países en políticas y programas magisteriales. En recuadros independientes se destacan varias iniciativas particularmente innovadoras y prometedoras; así se ofrecen más detalles sobre las reformas. Sin embargo, debido a las restricciones de espacio, no fue posible proporcionar todos los detalles necesarios, por lo que invitamos al lector a consultar los informes de los países, los informes de análisis nacional y los estudios de investigación. Todos los documentos generados por el proyecto se enumeran en el apéndice 1 y están disponibles en www.oecd.org/edu/teacherpolicy.

Bibliografía

OCDE (2001), *Schooling for Tomorrow: What Schools for the Future?* Centre for Educational Research and Innovation, OCDE, París.

OCDE (2004), *Education at a Glance: OECD Indicators 2004*, OCDE, París.

Capítulo 2

¿Por qué es importante la política magisterial?

Resumen

En este capítulo se proporciona el fundamento para analizar la política magisterial y el marco teórico utilizado para estudiar sus principales componentes y sus interrelaciones.

Los docentes son importantes debido a su impacto en el aprendizaje estudiantil. La investigación indica que la mejora de la calidad docente es tal vez la intervención más eficaz para acrecentar la eficacia de los establecimientos escolares. Sin embargo, hay muchos aspectos importantes de la calidad docente que no se toman en cuenta por los indicadores como las calificaciones, la experiencia y las pruebas de habilidad académica. Algunas características de los docentes que son más difíciles de medir, y que sin embargo, pueden ser vitales para el aprendizaje estudiantil, necesitan ser más prominentes en la preparación y contratación de los docentes.

La importancia de los docentes se refleja en el tamaño de la fuerza laboral magisterial. La docencia es el empleador individual más grande de graduados y, en promedio, 64% del gasto actual en las escuelas se asigna a la remuneración de los profesores. Las políticas magisteriales afectan a muchas personas y pueden tener implicaciones sustanciales para los presupuestos escolares.

En años recientes, se han intensificado las inquietudes sobre el magisterio debido a los profundos cambios económicos y sociales emprendidos y los imperativos para las escuelas de que proporcionen los cimientos de un aprendizaje a lo largo de la vida. Todos los sistemas escolares han realizado reformas curriculares de importancia y han hecho hincapié en la igualdad de géneros dentro de las escuelas, la incorporación de la tecnología de información y comunicación, así como una mayor integración de alumnos con necesidades especiales. Tales desarrollos requieren reexaminar la función de los docentes, su preparación, trabajo y carrera profesional.

Una dificultad mayor es la de entender la compleja gama de factores — que atañen a la sociedad, el sistema escolar y la escuela — que producen una grave preocupación por la realización de una política magisterial. Es importante identificar las maneras en que estos factores interactúan y aquellos que sean posiblemente más sensibles a la intervención política. Entender las operaciones del mercado laboral magisterial es de relevancia particular. Los aspectos clave incluyen los factores que configuran la demanda y oferta de docentes, la capacidad de reacción de éstos a los incentivos, las concesiones que los gobiernos enfrentan al definir el número de docentes necesarios y los mecanismos de afectación de los profesores a los centros educativos.

En este capítulo se presentan los fundamentos para analizar la política magisterial y se describe la estructura para utilizar sus componentes principales y las maneras en que se entrelazan. El uso del término “política” se justifica por el hecho de que, en casi todos los países, los docentes en su gran mayoría son empleados por el sector público, o bien, por las escuelas que reciben por lo menos parte de su financiamiento del gobierno. (En el recuadro 2.1 se define lo que se entiende por “docente” en las investigaciones internacionales). En promedio, en los países de la OCDE, más de 90% de todo el gasto en escuelas primarias y secundarias proviene de fuentes públicas (OCDE, 2004a). El gasto público en las escuelas representa 3.5% del PIB en promedio, o sea menos del 10% del gasto público en general. Como ya se detalló, los sueldos de los docentes son el componente más grande de los gastos en las escuelas. Además, los gobiernos por lo general configuran la organización de las escuelas y los principales aspectos de la educación magisterial y las condiciones de trabajo de los docentes.

2.1. La enseñanza de calidad es vital para mejorar el aprendizaje estudiantil

El rendimiento en aprendizaje estudiantil varía en forma considerable entre los alumnos de una edad similar. Por ejemplo, en el estudio de habilidades de lectura del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) se encontró que en los países de la OCDE en su conjunto, el 10% de los alumnos eran capaces de desempeñar tareas de lectura muy sofisticadas, como manejar informaciones difíciles de encontrar en textos que no conocen, y acudir a conceptos que pueden resultar inesperados (OCDE, 2001a). Por otra parte, el 18% de los alumnos se ubicaron a un nivel igual o menor al nivel 1 de alfabetización; esto es, eran capaces, en el mejor de los casos, de hacer una conexión simple entre la información del texto y el conocimiento cotidiano común. Debido a sus pobres habilidades de lectura, dichos estudiantes tendrán, con probabilidad, problemas en su educación y enfrentarán dificultades considerables al hacer la transición al empleo o a estudios adicionales. En algunos países, la diferencia entre los alumnos de 15 años que se sitúan en los dos extremos de la habilidad de lectura es equivalente al efecto de varios años de educación adicional.

El aprendizaje estudiantil está influido por muchos factores, incluyendo las habilidades, las expectativas, las motivaciones y la conducta de los alumnos; los recursos, las actitudes y el apoyo de la familia; las habilidades, las actitudes y la conducta del grupo de pares; la organización de la escuela, los recursos y el ambiente; la estructura y el contenido curriculares, así como las habilidades, los conocimientos, las actitudes y prácticas de los docentes. Las escuelas y las aulas son ambientes complejos y dinámicos. Por esta razón un eje importante de la investigación educativa ha sido, y sigue siendo, la identificación de los efectos de estos variados factores, así como la manera en que ellos interactúan y se relacionan entre sí, con diferentes tipos de estudiantes y de aprendizaje.

Realizar la investigación sobre los factores que influyen en el aprendizaje estudiantil es difícil en los terrenos conceptual, metodológico e informativo (Vignoles *et al.*, 2000). Los investigadores se han visto obligados a usar conjuntos y metodologías de información que proporcionan sólo medidas limitadas de aprendizaje e indicadores parciales de la gama de influencias en el aprendizaje estudiantil. Los resultados, interpretaciones e implicaciones de política de dicha investigación suelen rebatirse. Es necesario actuar con precaución al generalizar los resultados de la investigación de un tiempo o un lugar a otro, y en especial entre fronteras nacionales. Mucha de la investigación procede de Estados Unidos de América, país cuyo sistema educativo difiere significativamente en diversos aspectos del de otros países, incluyendo las áreas de gobernanza, financiamiento y políticas relacionadas con el currículum y la evaluación.

Recuadro 2.1. Definición de “docente”

A menos que se indique lo contrario, el término “docente”, como se utiliza en este informe se basa en la definición que el proyecto Indicadores de Sistemas Educativos (INES, por sus siglas en inglés) de la OCDE ha adoptado en su recopilación de información, de la que trae origen gran parte de los datos utilizados en esta obra.

Un docente se define como una persona cuya actividad profesional implica la transmisión de conocimientos, actitudes y habilidades que se imparten a los alumnos matriculados en un programa educativo. Esta definición no depende de la calificación obtenida por el docente ni del modo de impartir su enseñanza. Se basa en tres conceptos:

1. *Actividad*, excluyendo así a los docentes sin deberes de docencia, aunque se incluye a docentes que no están trabajando de manera temporal (por ejemplo, por enfermedad o lesiones, licencia de maternidad o paternidad, o vacaciones).
2. *Profesión*, excluyendo así a personas que trabajan de manera ocasional o voluntaria en las instituciones educativas.
3. *Programa educativo*, excluyendo así a personas que proporcionan a los alumnos servicios que no sean la instrucción formal (por ejemplo, supervisores, organizadores de actividades, entre otros).

Personal docente se refiere al personal profesional directamente involucrado en enseñar a los alumnos, incluyendo docentes de aula, docentes de educación especial y docentes que trabajan con los estudiantes en clases enteras en un aula, en grupos pequeños en un salón de recursos o en enseñanza individualizada dentro o fuera de un aula regular. El personal docente incluye también directores de departamentos, cuyos deberes incluyen cierta cantidad de enseñanza (por ejemplo, por lo menos 0.25 del equivalente de tiempo completo), pero no incluye al personal no profesional que ayuda a los docentes en su tarea docente, como los auxiliares de docentes u otro personal paraprofesional.

Asimismo, en general, no se clasifica como docentes a los directores, subdirectores y otros administradores escolares sin responsabilidades docentes en las instituciones educativas, así como los profesores sin responsabilidades de enseñanza activa en dichas instituciones.

Los datos que se dan sobre los sueldos de los docentes se refieren sólo a docentes de aula de tiempo completo.

En la *educación técnico-profesional*, se incluye en la definición a los docentes de la “parte académica” en un sistema de formación de tipo dual. En este mismo sistema, se excluye a los capacitadores del “módulo en empresa”.

Docentes de tiempo completo o de tiempo parcial

La clasificación del personal educativo como de “tiempo completo” y de “tiempo parcial” se basa en un concepto de *tiempo de trabajo*. La estipulación del empleo de tiempo completo por lo regular se basa en “horas reglamentarias” u “horas de trabajo normales o reglamentarias” (y no en el tiempo de trabajo real o total o en el tiempo de enseñanza real). El empleo de tiempo parcial se refiere a individuos contratados para efectuar menos horas de trabajo que las reglamentarias requeridas en empleos de tiempo completo.

Un docente que es empleado por lo menos al 90% del número normal o reglamentario de horas de trabajo para un docente de tiempo completo durante el periodo de un año escolar completo es clasificado como *docente de tiempo completo*. Un profesor que es empleado para trabajar menos del 90% del número normal o reglamentario de horas de trabajo para un docente de tiempo completo durante el periodo de un año escolar completo es clasificado como un *docente de tiempo parcial*.

En *Education at a Glance, OECD Indicators 2004* se proporciona información más detallada sobre estas definiciones y convenciones generales. (Véase también www.oecd.org/edu/eag2004).

Con estas advertencias en mente, tres conclusiones generales surgen de la investigación sobre el aprendizaje de los estudiantes. El primero y más sólido resultado es que la mayor fuente de variación en el aprendizaje de los alumnos depende de las diferencias que ellos traen a la escuela: sus habilidades y actitudes, y sus antecedentes familiares y comunitarios. A los creadores de políticas educativas les resulta difícil influir en estos factores, por lo menos a corto plazo.

La segunda conclusión general es que de las variables que están potencialmente sensibles a las intervenciones políticas, los factores relacionados con los docentes y la enseñanza es preponderante ya que sus influencias son muy importantes en el aprendizaje de los alumnos. En particular, existe un consenso generalizado sobre el hecho de que la “calidad de los docentes” es la variable escolar individual más significativa que influye en el logro estudiantil (véanse los análisis de Santiago, 2002, Schacter y Thum, 2004, y Eide *et al.*, 2004). Los efectos de las diferencias en la calidad de los docentes son sustanciales. Por ejemplo, el trabajo de Rivkin *et al.* (2001) muestra que la diferencia entre recibir la enseñanza de un docente promedio a uno dentro del 15% de los mejores permitiría que los resultados de los alumnos mejoren por más de cuatro percentiles en ese año, efecto que estiman equivaler aproximadamente al efecto que tiene en el aprendizaje el reducir la clase de 10 alumnos. Sanders y Rivers (1996) estiman no sólo que los efectos de los docentes son muy profundos —los alumnos de los docentes más eficaces (el quintil más alto) obtienen ganancias en aprendizaje cuatro veces mayores que los alumnos de los docentes menos eficaces (quintil más bajo)—, sino que los efectos además se acumulan con el tiempo. Tener una sucesión de profesores eficaces puede reducir en gran medida la diferencia promedio entre los estudiantes de familias de bajos ingresos y familias de altos ingresos, y los alumnos que tienen resultados más bajos se benefician más de los docentes más eficaces. Rockoff (2004), quien utilizó un rico conjunto de datos en particular para seguir al mismo grupo de docentes durante un periodo de 10 años, estimó que las diferencias entre los docentes explican hasta 23% de la variación del rendimiento de la calificación en las pruebas de los alumnos, sobre la cual las actuaciones públicas pueden tener un efecto benéfico.

La tercera conclusión general obtenida de la investigación, y que es de alguna manera la más discutible, se relaciona con los indicadores o correlativos de la calidad docente. La mayor parte de la investigación ha examinado la relación entre las medidas del desempeño de los estudiantes, las calificaciones en pruebas más comúnmente estandarizadas, y características de los docentes que se pueden fácilmente medir como las calificaciones, la experiencia docente y los indicadores de la habilidad académica o el conocimiento de la asignatura. Dicha investigación por lo general indica que existe una relación positiva entre estas medidas de las características de los docentes y el desempeño de los alumnos, pero tal vez en un grado menor de lo que podría esperarse. Por ejemplo, el análisis de Hanushek (2002, 2003) sobre estudios de Estados Unidos de América muestra que, en general, no se pueden establecer efectos sistemáticos claros de características como la educación o la experiencia del docente en el éxito estudiantil, a menos que haya algún apoyo razonablemente fuerte para los efectos de la habilidad académica de los docentes (según la miden las calificaciones de las pruebas de los docentes). Otros investigadores han cuestionado algunas de estas conclusiones. En sus meta análisis, Greenwald *et al.* (1996) y Hedges y Greenwald (1996) encontraron que las variables como la educación magisterial, la experiencia de los docentes y su habilidad muestran fuertes relaciones con el logro estudiantil. El análisis de Gustafsson (2003) también sugiere que existen relaciones importantes entre los diferentes indicadores de la competencia del docente y el logro del alumno, incluyendo la educación, la experiencia, el conocimiento y las habilidades medidos, y la formación en servicio de los docentes.

Si las características de la calidad de los docentes, así como se suelen medir, no tienen efectos sistemáticos y fiables es sin duda porque algunas de estas características (por ejemplo, las calificaciones formales) no varían significativamente al interior de la muestra tomada en cuenta en un determinado sistema escolar. Además, en la mayoría de estas características es probable que aplique un “efecto umbral”: los docentes necesitan un cierto nivel de calificaciones o experiencia para ser eficaces, pero logros futuros más allá de esos niveles pueden ser progresivamente menos importantes para el desempeño estudiantil. (En el capítulo 4 se analiza con mayor detalle la investigación sobre los efectos de la educación magisterial y el desarrollo profesional.)

Un punto de acuerdo entre los varios estudios es que hay muchos aspectos importantes de la calidad docente que no son evidenciados por los indicadores comúnmente utilizados como las calificaciones, la experiencia y las pruebas de habilidad académica. Las características de los docentes que son las más difíciles de medir, pero que pueden resultar vitales para el aprendizaje de los alumnos, incluyen la habilidad de transmitir ideas en maneras claras y convincentes, de crear ambientes de aprendizaje eficaces para diferentes tipos de estudiantes, de fomentar las relaciones productivas docente-alumno, de ser entusiastas y creativos, y de trabajar con eficacia con sus colegas y con los padres de familia.

En general, los resultados de las investigaciones indican que aumentar la calidad de los profesores es fundamental para mejorar el éxito de los estudiantes, y es tal vez la dirección de política que con mayor probabilidad llevará a ganancias sustanciales en el desempeño escolar (Hanushek, 2004). Sin embargo, los resultados señalan también que en las iniciativas de política es necesario tomar en cuenta la gran variación en la eficacia que existe entre los docentes con características similares, que se pueden medir con facilidad. En particular, en vista de la falta de datos sólidos que vinculen las credenciales de los docentes, como las calificaciones y la experiencia, a los resultados de los alumnos, son cruciales los indicadores alternativos de la calidad de los docentes. No obstante, las características más fáciles de medir proporcionan información fundamental sobre la calidad de la fuerza laboral docente. En caso de escasez real o previsible en el número de docentes con estas características, existe un alto riesgo de que la calidad docente se reduzca.

2.2. Los docentes son significativos en la fuerza laboral y en los presupuestos escolares

El tamaño de la fuerza laboral docente es considerable. En promedio en los países de la OCDE los docentes constituyen cerca de 2.6% de la fuerza laboral total (véase el cuadro 2.1) y la docencia es el empleador individual más grande de los trabajadores graduados. Por ejemplo, en Australia en 2002-2003, había casi 300 000 personas empleadas como docentes de escuela, lo que representaba cerca de 60% más de quienes trabajaban como enfermeras y dos veces el número de contadores (Centre of Policy Studies, 2004).

El gran número de docentes se refleja en el gasto destinado a las escuelas. En promedio, alrededor de 64% del gasto actual en escuelas se asigna a la remuneración de docentes (véase el cuadro 2.1). Esto equivale a cerca de 5% del gasto público total, o alrededor de 2% del PIB, en promedio. Las políticas magisteriales afectan a muchas personas y pueden tener implicaciones sustanciales para los presupuestos escolares, así como para el empleo de trabajadores graduados en general y el empleo en el sector público en particular.

2.3. Las inquietudes acerca de la política magisterial se intensifican

Las inquietudes acerca de la política magisterial se han intensificado en años recientes debido a los profundos cambios económicos y sociales que se han emprendido y los imperativos para que las escuelas brinden los fundamentos de un aprendizaje durante toda la vida. Como ha sostenido Coolahan (2002), cuando la sociedad experimenta un cambio profundo y acelerado, surgen presiones particulares para mejorar el ajuste entre el sistema educativo y estas cambiantes necesidades sociales. La profesión docente es un agente mediador clave para una sociedad que intenta hacer frente al cambio y a la agitación. Pero la profesión docente necesita contar con las habilidades, el conocimiento y la formación para lidiar con los muchos cambios y desafíos futuros. Para conservar la confianza de la sociedad, la profesión docente debe adaptarse mucho para actuar de forma constructiva dentro de una sociedad que evoluciona rápidamente.

Cuadro 2.1 Porcentaje de docentes en la fuerza laboral total y porcentaje de la remuneración de los docentes dentro del gasto actual destinado a las escuelas

	Porcentaje de docentes en la educación primaria y secundaria dentro de la fuerza laboral total, con base en conteos individuales (1999)	Porcentaje de la remuneración de los docentes y de todo el personal escolar dentro del gasto actual destinado, por parte de fuentes públicas y privadas, a instituciones educativas de educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria (2001)	
		Remuneración de los docentes	Remuneración de todo el personal
Alemania	1.9	n.d.	85
Australia ¹	2.3	58	75
Austria	2.6	71	79
Bélgica	n.d.	77	87
Bélgica (comunidad flamenca) ^a	3.6	68	82
Canadá ^b	1.7	62	78
República Checa	2.1	49	65
Chile ^{c, d}	n.d.	n.d.	61
Corea	1.4	62	70
Dinamarca	2.8	53	78
República Eslovaca	n.d.	62	79
España	2.7	76	86
EUA ^e	2.2	56	81
Finlandia ²	2.4	55	67
Francia	2.7	n.d.	79
Grecia ^c	n.d.	n.d.	91
Hungría ^c	3.6	n.d.	75
Irlanda ^c	2.8	77	83
Islandia	3.3	n.d.	n.d.
Israel	n.d.	n.d.	78
Italia ^{3, c}	2.9	64	81
Japón	1.5	n.d.	88
Luxemburgo	2.9	81	91
México ^c	2.5	81	94
Noruega	3.7	n.d.	83
Nueva Zelanda	2.6	n.d.	n.d.
Países Bajos	2.8	n.d.	78
Polonia ^c	n.d.	n.d.	76

Cuadro 2.1 Porcentaje de docentes en la fuerza laboral total y porcentaje de la remuneración de los docentes dentro del gasto actual destinado a las escuelas (cont.)

	Porcentaje de docentes en la educación primaria y secundaria dentro de la fuerza laboral total, con base en conteos individuales (1999)	Porcentaje de la remuneración de los docentes y de todo el personal escolar dentro del gasto actual destinado, por parte de fuentes públicas y privadas, a instituciones educativas de educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria (2001)	
		Remuneración de los docentes	Remuneración de todo el personal
Portugal	n.d.	n.d.	94
Reino Unido	2.4	53	74
Suecia	2.8	49	65
Suiza ^a	2.3	72	85
Turquía ^c	2.0	n.d.	95
Media de los países	2.6	64	80

Notas de los países: las notas indicadas por números se refieren a la primera columna y las notas indicadas con letras minúsculas se refieren a la segunda y a la tercera columnas.

1. El número de docentes se expresa en equivalentes de tiempo completo.

2. Los datos incluyen docentes sólo en instituciones educativas del sistema educativo regular y excluyen los institutos deportivos, las escuelas de música y folklore y los institutos técnicos militares.

3. Ligeramente subestimado porque los docentes que trabajan en programas como la educación técnico-profesional regional no están incluidos.

a. Año de referencia: 2000.

b. No se incluye la educación postsecundaria no universitaria.

c. Sólo instituciones públicas.

d. Año de referencia: 2002.

Símbolo: n.d. Información no disponible.

Fuentes: Información de la primera columna: OCDE (2001b, Tabla D2.4); información de la segunda y la tercera columnas: OCDE (2004a, Tabla B6.3).

Todos los sistemas escolares han estado involucrados en programas importantes de reforma curricular, pedagógica y de evaluación en los años recientes y no hay señales de que el ritmo de la reforma disminuya (Coolahan, 2002). Las reformas curriculares implican la actualización del contenido, pero también requieren que se impartan nuevos cursos. Uno de los desafíos que ejercen presión sobre las escuelas es la incorporación de la tecnología de la información y la comunicación (TIC) a la vida administrativa y académica de la escuela. La promoción de una mayor igualdad de género dentro de las escuelas en términos de contenido curricular y elección, estilos pedagógicos y relaciones interpersonales es también un desafío inevitable para las escuelas contemporáneas. Más aún, casi todos los países desarrollados han adoptado una política de mayor integración de los alumnos con necesidades especiales dentro de la educación general (OCDE, 2003). Todos estos desarrollos requieren que se reexamine la función de los docentes y, en consecuencia, su preparación, su actividad profesional y sus perspectivas de carrera.

Cerca de la mitad de los países que participan en el proyecto de la OCDE informaron de las serias inquietudes sobre cómo mantener una oferta adecuada de docentes de buena calidad. Al igual que la información proporcionada mediante los informes de antecedentes de los países, los datos de la encuesta del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes de la OCDE (PISA) 2000 indicaron que en la mitad de los países de la Organización la mayoría de los alumnos de 15 años de edad asiste a escuelas cuyos directores creen que el aprendizaje estudiantil se ve entorpecido por la escasez o la deficiencia de los profesores. Una encuesta realizada en 2001 sobre el segundo ciclo de educación secundaria en 15 países de la OCDE señaló que, en promedio, cerca de 15% de los docentes de tiempo completo y 30% de los de tiempo parcial no están calificados del todo (OCDE, 2004b). Tiende a ser más difícil llenar las vacantes en áreas como TIC, matemáticas, idiomas extranjeros y ciencias, en

las que a menudo hay atractivas oportunidades de empleo aparte de la enseñanza. También existe una dimensión de equidad en la escasez de los docentes: en los países que experimentan una escasez general de docentes, los alumnos de escuelas en zonas lejanas o desfavorecidas tienden a formar parte de grupos con los docentes menos experimentados y calificados.

Además de la inquietud acerca de la presencia suficiente de nuevos docentes calificados, algunos países también expresan preocupación con respecto a la calidad y motivación de una proporción de docentes en formación. Matricularse en programas de educación magisterial suele ser una segunda o tercera opción y tiende a atraer a aquellos con calificaciones académicas más bajas. Las tasas de egresados son bajas en algunos programas y la proporción de graduados que se dedica a la docencia a menudo está por debajo de las expectativas.

El envejecimiento de la fuerza laboral docente agrava estas inquietudes relativas a la selección de personal docente. En promedio, el 26% de los docentes de primaria y el 31% de los del primer ciclo de la educación secundaria tienen más de 50 años de edad y en algunos países más del 40% de los docentes se encuentra en este grupo de edad (OCDE, 2004a). Es probable que en los próximos años haya un gran número de jubilaciones. Más aún, la atracción de la profesión docente —como lo indican los sueldos relativos y el estatus social— ha bajado en gran medida en algunos países en años recientes. En 14 de los 19 países con información pertinente, el sueldo de un docente de secundaria con 15 años de experiencia aumentó con mayor lentitud que el PIB per cápita entre 1994 y 2002.

A veces, los problemas que algunos países enfrentan con la oferta de docentes se atribuyen más a la alta rotación experimentada en los primeros años de la carrera magisterial que a la escasez de docentes calificados de nuevo ingreso. La investigación indica que los docentes que dejan el campo con frecuencia encontraron que los factores que los atrajeron a la docencia —el trabajo con estudiantes y colegas, la autonomía profesional y las oportunidades de crecimiento personal e intelectual— eran cada vez más difíciles de lograr en la realidad cotidiana del trabajo. Si bien las tasas de desgaste son más altas en los primeros años de la docencia y bajan con la edad, en la mayoría de los países se sigue observando cantidades razonablemente grandes de docentes experimentados que abandonan, por estas razones, la carrera antes de la jubilación.

En muchos países prevalece la inquietud sobre la disminución de docentes varones, debido en especial a la preocupación acerca del logro obtenido por los muchachos en las escuelas. En promedio, los varones constituyen sólo 20% de los docentes de primaria en los países de la OCDE y la información sobre docentes en la formación recopilada para esta investigación sugiere que es probable que esta proporción baje aún más en el futuro. Algunos países muestran también preocupación acerca del desequilibrio entre la diversidad cultural o idiomática de la población estudiantil y la del equipo docente en un momento en que la proporción de los estudiantes de grupos minoritarios va en aumento.

Algunos de los países participantes informan que en la actualidad no sufren de escasez en el número de docentes y que hay muchos más solicitantes calificados que puestos docentes vacantes. No obstante, los países con un exceso de oferta de docentes aún enfrentan significativos desafíos de actuación política. Puede haber altos costos individuales y sociales cuando se invierte una cantidad importante de recursos en la educación magisterial, pero muchos graduados no encuentran trabajo como docentes, en especial donde sus calificaciones no son reconocidas de manera general en el mercado laboral. Varios países informan que dado que la fuerza laboral docente actual está “saturada”, es difícil asegurar que las personas capaces y motivadas encuentren trabajo como docentes y no constituyan una pérdida para la profesión. Aun no enfrentando una escasez cuantitativa, dichos países

también comparten una inquietud común acerca de la escasez cualitativa en la fuerza laboral docente. En casi todos los países se manifiesta preocupación acerca de si los docentes cuentan con los conocimientos y habilidades necesarios para cumplir con las demandas de la educación moderna y las poblaciones estudiantiles más diversas.

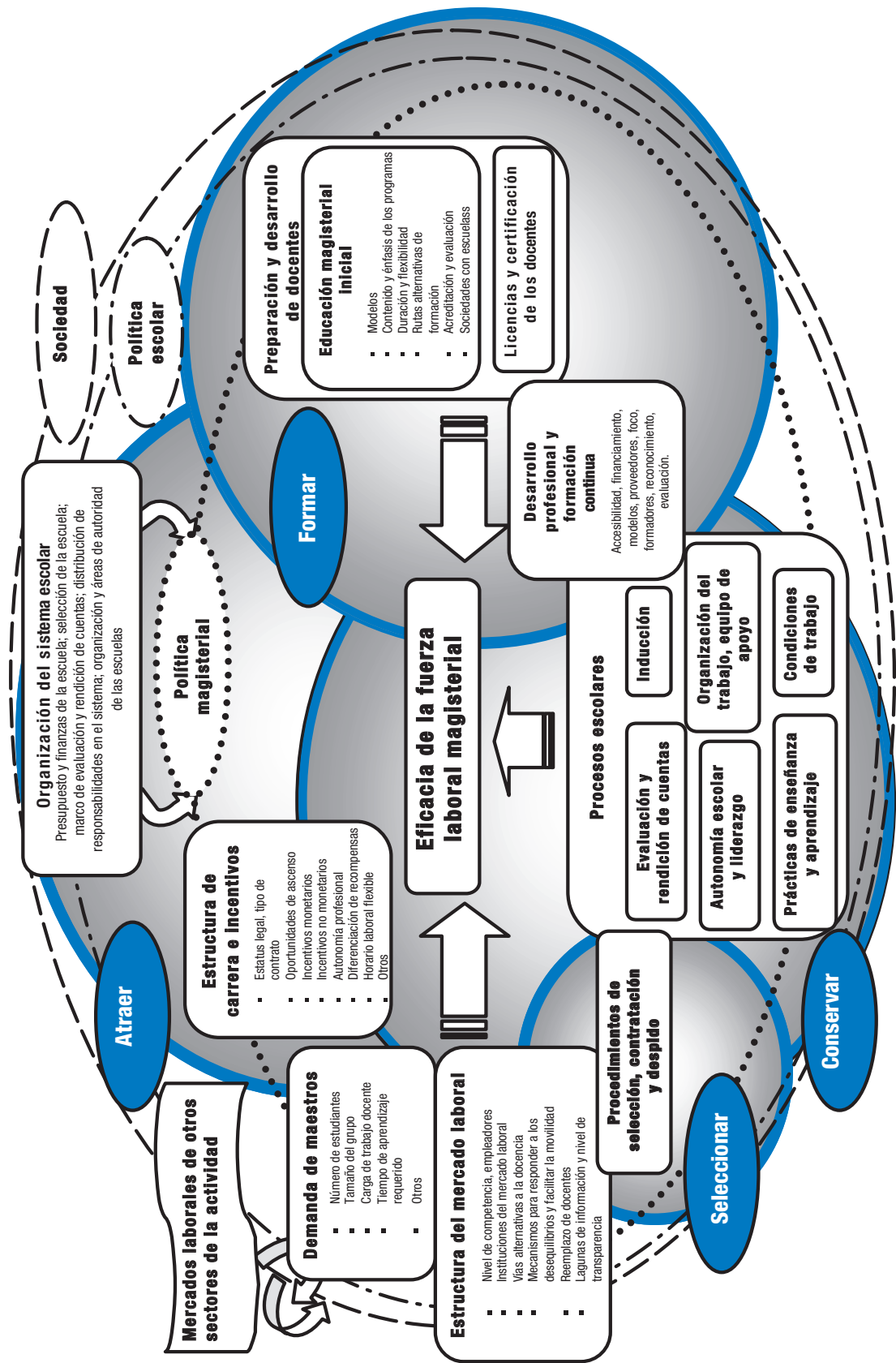
2.4. Análisis de la política magisterial

Un desafío clave es entender la compleja gama de factores —sociales del sistema escolar y de la escuela— que hacen surgir inquietudes acerca de la política magisterial antes mencionadas. Es importante identificar las maneras en que estos factores interactúan y las que están posiblemente abiertas a la influencia de las políticas. En la gráfica 2.1 se proporciona un marco conceptual en el que se resume la gama de factores involucrados y la manera en que se entrelazan. El marco teórico se deriva de un documento preparado como antecedente para esta investigación (Santiago, 2002).

Comenzando con la visión de que el objetivo primordial de una política pública es asegurar la eficacia de la fuerza laboral docente en todas las escuelas y las aulas, en la gráfica 2.1 se agrupan los factores que configuran la política magisterial en cinco grupos principales. El grupo *Preparación y desarrollo de docentes* incluye factores relacionados con la educación magisterial inicial, la certificación de los docentes y el desarrollo profesional de éstos durante su carrera. El grupo *Estructura de carrera e incentivos* reúne los factores que definen la disposición de los individuos a trabajar como docentes. El grupo *Demanda de docentes* comprende los elementos que definen el número de docentes que se necesitan, mientras que el grupo *Estructura del mercado laboral* implica los aspectos que determinan la manera en la que interactúan la demanda y la oferta de docentes, incluyendo los procedimientos de contratación y selección. Por último, el grupo *Procesos escolares* abarca las características del trabajo en escuelas que influyen en la eficacia de los docentes. Además de los grupos específicos para la política magisterial, el marco reconoce también la influencia de la organización del sistema escolar, la interacción con mercados laborales ajenos a la docencia y el impacto de los desarrollos sociales.

El análisis de la política magisterial en este proyecto se concentró en cuatro aspectos principales: las políticas orientadas a hacer de la docencia una elección profesional más atractiva (*Atraer* en la gráfica 2.1); mejorar la educación, el desarrollo profesional y la certificación de los docentes (*Desarrollo*); mejorar la contratación, la selección y la asignación de docentes a las escuelas (*Contratar*), y conservar a los docentes eficientes en las escuelas (*Conservar*). El ordenamiento de los aspectos clave de política de esta manera corresponde en forma aproximada a las etapas en las trayectorias de carrera de los docentes. No obstante, estos aspectos de política no deben considerarse distintos entre sí. Por ejemplo, es también probable que muchos de los factores que atraen a nuevos candidatos a la profesión docente (sueldos, oportunidades de carrera y otros) sean significativos para conservar a los docentes eficientes en las escuelas. Sin embargo, al listarlos por separado se reconoce que es probable que algunos factores se vuelvan cada vez más importantes una vez que las personas han estado enseñando en la escuela durante algún tiempo (por ejemplo, liderazgo escolar, condiciones de trabajo y satisfacción en el trabajo) y acerca de los cuales los posibles docentes tendrían poco conocimiento directo. De acuerdo con ello, la posición de los cuatro círculos en la gráfica 2.1 refleja los factores que con mayor probabilidad influirán más directamente en cada uno de los cuatro aspectos clave. Cada uno de éstos se examina en diferentes capítulos del informe pero hay extensas referencias cruzadas en toda la obra.

Gráfica 2.1. Marco conceptual para la actividad



2.5. Análisis del mercado laboral magisterial

Aspectos clave de los mercados laborales magisteriales

Una parte relevante del proyecto se concentró en entender de la mejor manera posible las operaciones del mercado laboral magisterial en los países participantes. Los aspectos clave incluyen la respuesta de los docentes a los incentivos, las concesiones que los gobiernos enfrentan al definir el número de docentes que se requieren y los mecanismos de asignación de los docentes a las escuelas. Cada uno de estos aspectos se aborda en capítulos separados más adelante. En esta sección se proporciona una visión panorámica del mercado laboral magisterial.

El funcionamiento del mercado laboral magisterial determina, para un sistema escolar dado, el número y características de los docentes, su distribución en las escuelas y las condiciones de trabajo prevalecientes, incluyendo la estructura salarial. El análisis del mercado laboral magisterial por lo común estudia los factores determinantes del número de profesores que se necesita, los factores que alientan a las personas a prepararse para un puesto docente, ingresar a la enseñanza, permanecer o regresar a ella a lo largo de su vida laboral, así como la función de las instituciones del mercado laboral, como los procesos de negociación colectiva, de contratación y selección y los elementos contractuales que permitan la adecuación entre los posibles docentes y las autoridades educativas.

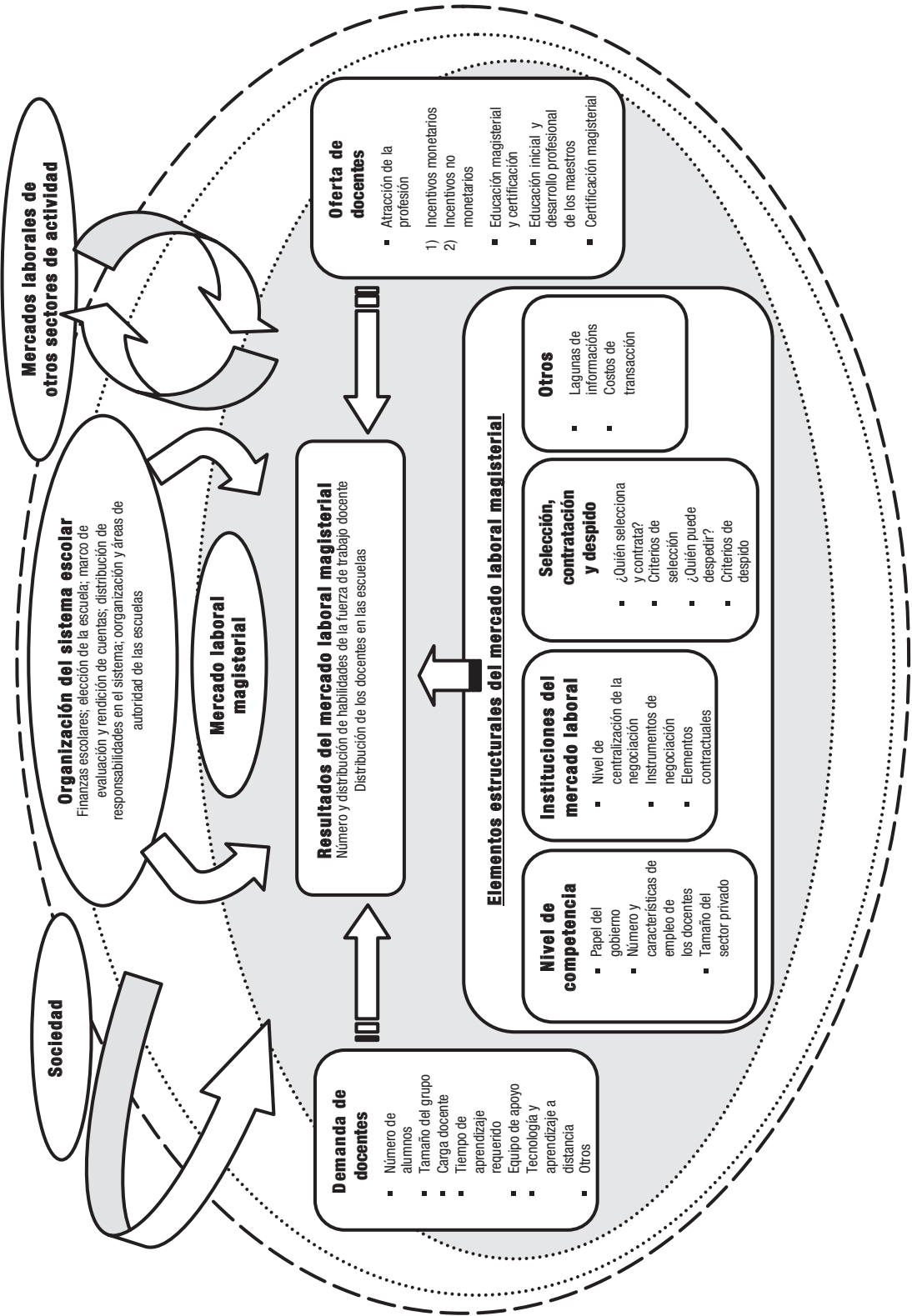
El mercado laboral magisterial tiene varios aspectos estructurales importantes que ayudan a configurar la fuerza de trabajo docente y la naturaleza de la tarea de los docentes, incluyendo: (i) la posición dominante en la mayoría de los países del gobierno en el sector educativo como proveedor y regulador; (ii) la naturaleza segmentada y estratificada del mercado; (iii) las características de las instituciones establecidas del mercado laboral (por ejemplo, la negociación colectiva, los mecanismos de recompensa o el estatus de servidores públicos de los docentes; (iv) los procedimientos de contratación, selección y despido, y (v) los incentivos que los participantes en el mercado laboral magisterial enfrentan surgidos de la organización del sistema escolar.

En la gráfica 2.2 se muestra la estructura del mercado laboral magisterial. Dicha estructura identifica tres áreas principales interrelacionadas que definen los resultados del mercado laboral magisterial. La primera, la demanda de docentes, analizada en el capítulo 3, trata los aspectos que determinan el número y las habilidades magisteriales necesarias para que los sistemas educativos respondan a las necesidades educativas de la población en edad escolar. La segunda, la oferta de docentes, aborda los factores que definen el número de posibles sujetos dispuestos a ejercer la docencia en el sistema escolar actual, así como los tipos y niveles de sus habilidades. La conducta relativa a la oferta de los individuos se analiza en los capítulos relacionados el problema de cómo hacer de la docencia una elección profesional más atractiva (capítulo 3) y conservar a los docentes eficientes en las escuelas (capítulo 6). En el capítulo 4 se analizan los aspectos referentes al desarrollo de habilidades. Una tercera área central del mercado laboral magisterial se relaciona con los elementos estructurales que configuran los mecanismos mediante los cuales interactúan la demanda y la oferta. Su función se explora en el capítulo 5 (selección y contratación de docentes).

Fuentes de oferta de docentes

La oferta de docentes en un año determinado es definida, en conjunto, como el número de personas elegibles disponibles de todas las fuentes dispuestas a ofrecer sus servicios bajo

Gráfica 2.2. Marco para el mercado laboral docente (reproducido de Santiago, 2004)



las condiciones en vigor. El elemento más importante de la oferta de docentes para un año determinado es la conservación de los docentes del año anterior. Los docentes que continúan por lo regular tienen la opción de quedarse en el mismo puesto al pasar a otro año. No obstante, muchos de ellos eligen solicitar puestos docentes en otras escuelas de la misma región, en otras asignaturas o en una región diferente. Por tanto, los flujos de los docentes que operan dentro del sistema escolar constituyen una fuente importante de docentes contratados o reasignados a puestos docentes vacantes.

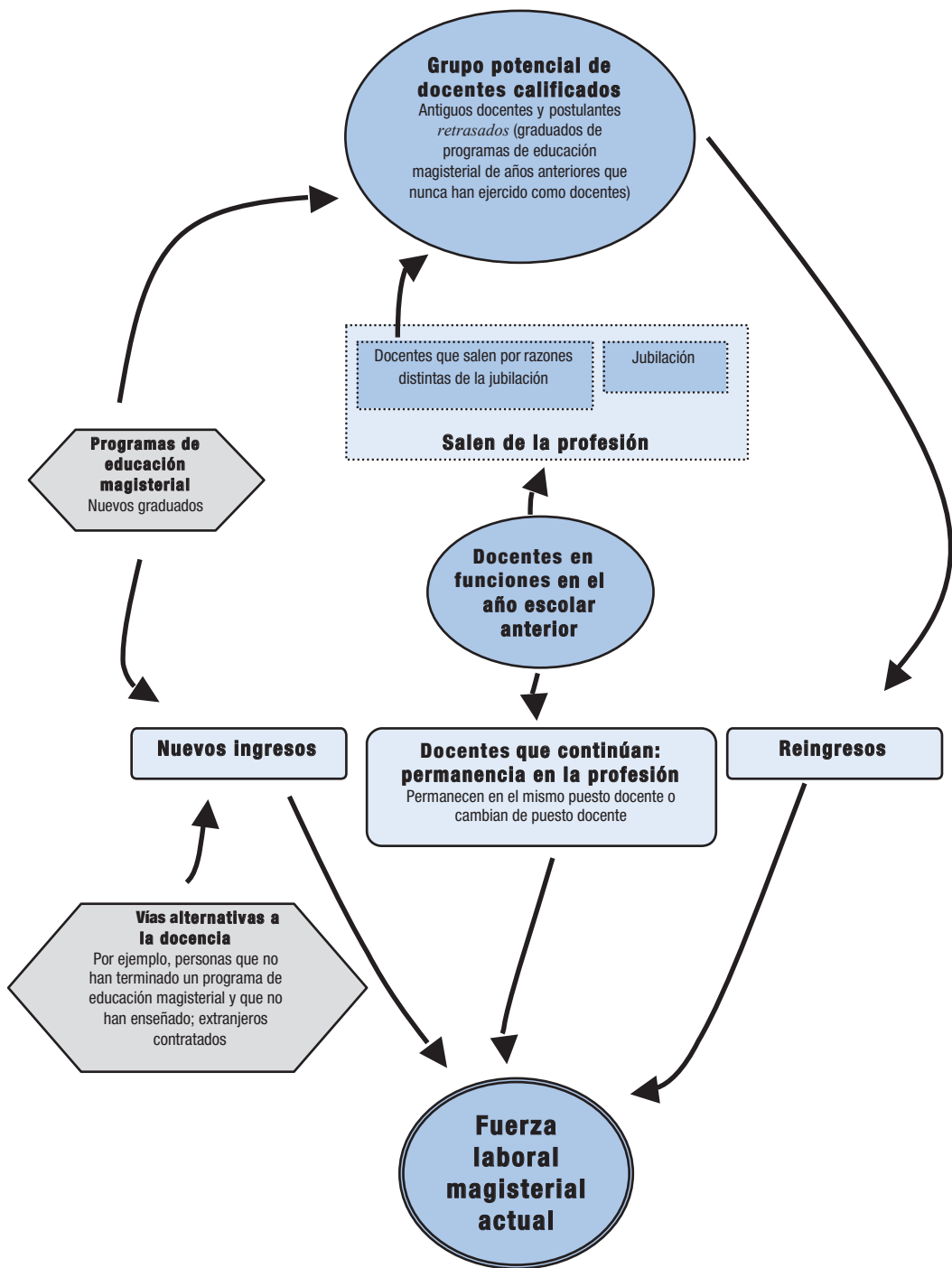
Un gran número de nuevos elementos es también contratado por el sistema escolar cada año. Estos docentes que ingresan proceden de tres fuentes. La más grande corresponde a antiguos docentes y graduados anteriores de programas de preparación magisterial que no ingresaron a la docencia después de graduarse, pero que posiblemente podrían ser atraídos a la profesión con los incentivos apropiados. La segunda fuente consiste de graduados recientes de los programas de educación magisterial. Un tercer grupo consta de graduados universitarios que no han terminado un programa de preparación magisterial y que no han ejercido previamente la docencia. Algunas veces se les llama postulantes por vías alternativas. Algunos países también consideran contratar docentes extranjeros. En la gráfica 2.3 se muestran los flujos comunes hacia la profesión o saliendo de ella. Una parte relevante del proyecto involucró documentar las tendencias de estos flujos y los principales factores causales implicados.

La conducta de oferta de los docentes entraña una serie de decisiones, sobre todo: (i) si formarse para convertirse en docente; (ii) si convertirse en docente después de la formación; (iii) si cambiar de ubicación dentro de la docencia; (iv) cuánto tiempo permanecer en la docencia, y (v) si volver a la enseñanza después de una interrupción en la carrera. Tales decisiones resultan afectadas por un conjunto común de factores, pero hasta en grados diferentes. Por ejemplo, la decisión de matricularse o no en la educación magisterial probablemente dependa en particular de la oferta existente de programas de educación magisterial o la provisión de incentivos específicos como las becas. A su vez, es probable que la decisión de convertirse o no en docente responda en particular a los sueldos relativos de los docentes y a las oportunidades fuera de la docencia. De manera similar, probablemente factores como las condiciones de trabajo relativas (por ejemplo, el liderazgo escolar y la composición del alumnado) serán importantes en la decisión sobre dónde enseñar y si permanecer o no en la profesión. Estos aspectos se exploran en los capítulos 3 y 6 en particular.

Bibliografía

- Centre of Policy Studies (2004), *Employment Growth by ASCO Occupation, Australia, 1994-5 to 2002-3*, información inédita, Monash University, Melbourne.
- Coolahan, J. (2002), "Teacher Education and the Teaching Career in an Era of Lifelong Learning", *OECD Education Working Paper*, núm. 2, OCDE, París. Disponible en www.oecd.org/edu/workingpapers
- Eide, E., D. Goldhaber y D. Brewer (2004), "The Teacher Labour Market and Teacher Quality", en *Oxford Review of Economic Policy*, 20 (2), pp. 230-44.
- Greenwald, R., L. Hedges y R. Laine (1996), "The Effect of School Resources on Student Achievement", en *Review of Educational Research*, 66(3), pp. 361-396.
- Gustafsson, J-E. (2003), "What Do We Know About Effects of School Resources on Educational Results?", en *Swedish Economic Policy Review*, 10, pp. 77-110.

Gráfica 2.3. Flujos dentro y fuera de la profesión docente



- Hanushek, E. (2002), "Publicly Provided Education", en A. Auerbach y M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. 4, Elsevier, Ámsterdam.
- Hanushek, E. (2003), "The Failure of Input-Based Schooling Policies", en *The Economic Journal*, vol. 113, F64-F98.
- Hanushek, E. (2004), "Some Simple Analytics of School Quality", *Working Paper No. 10229*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Hedges, L. y R. Greenwald (1996), "Have Times Changed? The Relation Between School Resources and Student Performance", en G. Burtless (ed.), *Does Money Matter? The Effect of School Resources on Student Achievement and Adult Success*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
- OCDE (2001a), *Knowledge and Skills for Life: First Results from PISA 2000*, OCDE, París.
- OCDE (2001b), *Education at a Glance: OECD Indicators 2001*, OCDE, París.
- OCDE (2003), "Diversity, Inclusion and Equity: Insights from Special Needs Provision", en *Education Policy Analysis 2003*, OCDE, París.
- OCDE (2004a), *Education at a Glance: OECD Indicators 2004*, OCDE, París.
- OCDE (2004b), *Completing the Foundation for Lifelong Learning: An OECD Survey of Upper Secondary Schools*, OCDE, París.
- Rivkin, S., E. Hanushek y J. Kain (2001), "Teachers, Schools, and Academic Achievement", *Working Paper 6691* (revisado), National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Rockoff, J. (2004), "The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data", en *American Economic Review*, 94 (2), pp. 247-52.
- Syers, W. y J. Rivers (1996), "Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Student Academic Achievement", *Research Progress Report* (Informe sobre los avances de la investigación), University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center, Knoxville, Tennessee.
- Santiago, P. (2002), "Teacher Demand and Supply: Improving Teaching Quality and Addressing Teacher Shortages", *OECD Education Working Paper*, núm. 1, OECD, París. Disponible en www.oecd.org/edu/workingpapers
- Santiago, P. (2004), "The Labour Market for Teachers", en G. Johnes y J. Johnes (eds.), *International Handbook on the Economics of Education*, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido.
- Schacter, J. y Y. Thum (2004), "Paying for High and Low-quality Teaching", en *Economics of Education Review*, 23, pp. 411-430.
- Vignoles, A., R. Levacic, S. Machin, D. Reynolds y J. Walker (2000), "The Relationship Between Resource Allocation and Pupil Attainment: A Review", en *DfEE Research Report 228*, Londres, DfEE.

Capítulo 3

Hacer de la docencia una elección profesional atractiva

Resumen

La profesión docente necesita ser competitiva con respecto a otras ocupaciones para atraer a personas talentosas y motivadas. Este capítulo analiza las tendencias que causan inquietud acerca de la atracción de la profesión docente, aborda los datos sobre los principales factores involucrados en dicha atracción y propone opciones políticas para consideración de los países.

Hay dos inquietudes generales acerca de la oferta de docentes. Una se relaciona con el número de docentes: en muchos países se experimenta en la actualidad, o pronto se enfrentará, una escasez cuantitativa de docentes. Prevalece una inquietud particular acerca de la escasez de profesores en áreas como matemáticas, ciencia, TIC e idiomas. Los problemas de escasez de docentes parecen ser más agudos en las escuelas que atienden a estudiantes desfavorecidos o a comunidades aisladas. La otra inquietud es de tipo más cualitativo y refleja tendencias en la composición de la fuerza laboral magisterial en términos de antecedentes académicos, género, conocimiento y habilidades. El envejecimiento de la fuerza laboral magisterial agrava las inquietudes relativas a la contratación. En promedio, 26% de los docentes de primaria y 31% de los del primer ciclo de la educación secundaria en los países de la OCDE tienen más de 50 años de edad y muchos se jubilarán en los próximos años.

En varios países la docencia es muy apreciada como carrera y hay muchos más candidatos calificados que puestos vacantes. La experiencia de estos países ayuda a oponerse a la opinión de que la docencia es una profesión en declive en el largo plazo. Los países que han experimentado un aumento de la demanda de empleos en la docencia en los años recientes aportan también prueba de lo contrario.

Se requieren respuestas de tipo político en dos niveles. El primero busca mejorar el estatus general de la docencia y su posición competitiva en el mercado laboral, así como ampliar las fuentes de oferta de docentes para incluir personas bien calificadas provenientes de otras carreras y antiguos docentes. El segundo implica respuestas más orientadas a tipos particulares de escasez de docentes, incluyendo incentivos más fuertes para los docentes con habilidades que no abundan, y el estímulo y el apoyo para que los profesores trabajen en escuelas que plantean un reto o en ubicaciones difíciles.

Los países que experimentan exceso de oferta de docentes tienen la oportunidad de ser más selectivos con respecto a quiénes contratan. Las iniciativas que se han emprendido incluyen una ampliación de los criterios de selección de docentes y procesos de inducción y prueba bien estructurados para asegurar que los mejores candidatos consigan los empleos disponibles.

Un propósito fundamental para proporcionar enseñanza de calidad en las escuelas es que las personas motivadas con conocimientos y habilidades de alto nivel elijan convertirse en docentes. Es necesario que la profesión docente sea competitiva con respecto a otras ocupaciones para atraer a personas talentosas. En este capítulo se analizan las tendencias y desarrollos que ocasionan inquietud acerca de la fuerza de atracción de la docencia. Después aborda los instrumentos de política que posiblemente estén disponibles para atraer a personas capaces a la enseñanza, estudia la evidencia de los principales factores causales involucrados y cubre aquellos que están más abiertos a la influencia política. El capítulo incluye descripciones de iniciativas de política en los países participantes y desarrolla opciones de política para consideración de los países.

En términos del modelo del mercado laboral docente descrito en la sección 2.5, el capítulo se concentra en quienes en la actualidad no forman parte de la profesión docente: posibles nuevos ingresos y posibles reingresos a la docencia. En el capítulo 6 se aborda la cuestión de la atracción que ejerce la permanencia en la docencia, entre otros, la satisfacción en el trabajo, las condiciones de trabajo y la estructura de carrera.

3.1. Preocupaciones acerca de la capacidad de atracción de la docencia

3.1.1. Las inquietudes cuantitativas y cualitativas de los países están estrechamente ligadas

En los informes de antecedentes de los países se expresan dos inquietudes generales acerca de la oferta de docentes. Una se relaciona con el número de docentes: muchos países experimentan en la actualidad, o pronto enfrentarán, una escasez cuantitativa de docentes. Por ejemplo, con base en las tendencias actuales, los Países Bajos estiman que el número de vacantes docentes sin ocupar en escuelas primarias llegará a ser más del doble en tres años: de 2 800 docentes equivalentes de tiempo completo en 2003 a 6 000 docentes en 2006.¹ La otra inquietud es de naturaleza más cualitativa y refleja tendencias en la composición de la fuerza laboral magisterial y los docentes en formación, en términos de antecedentes académicos, género y competencias, entre otros factores.

Las inquietudes cuantitativas y cualitativas acerca de la oferta de docentes están estrechamente interconectadas. En el corto plazo, los sistemas escolares que enfrentan una escasez cuantitativa de profesores suelen acudir a uno de los dos métodos siguientes, aunque ambos levantan dudas cualitativas:

- *Reducir los requisitos de calificación.* Si no se cuenta con un solicitante calificado para ocupar un puesto en la docencia, podría contratarse a un solicitante menos calificado (docencia “fuera de licencia”) o requerirse a otros docentes que enseñen fuera de sus áreas de calificación (docencia “fuera del campo”). Además, los sistemas escolares que enfrentan la escasez pueden verse obligados a seguir empleando a docentes con antecedentes de mal desempeño.
- *Aumentar las cargas de trabajo docente.* El número de docentes requeridos puede reducirse al aumentar la carga de trabajo de los ya activos, por ejemplo, al aumentar el tamaño de los grupos o el número promedio de clases asignado a cada docente.

¹ A menos que se indique lo contrario, las referencias a los datos y desarrollos se tomaron de los informes preparados por los países participantes en el proyecto de política magisterial de la OCDE. Para ahorrar espacio, no se citan de manera individual los informes. En el Apéndice 1 se proporciona información sobre el informe nacional, sus autores y su disponibilidad.

Aun cuando no sufren una escasez cuantitativa de docentes, los países pueden enfrentar desafíos significativos. Por ejemplo, en Corea, un país que no afronta escasez, aflora una preocupación ya que en la educación secundaria se experimenta “un serio exceso de oferta de candidatos a docentes [lo cual significa que] muchos excelentes graduados de bachillerato evitarán ingresar a instituciones de educación magisterial”. Puede haber escasez de oferta de docentes en términos cualitativos así como cuantitativos.

Tales inquietudes son expresadas no sólo por los responsables de intervenciones políticas y las agencias oficiales, sino por los propios docentes. Como se analiza en la sección sobre el estatus de la docencia, las encuestas a los docentes muestran una y otra vez preocupación acerca de las percepciones públicas negativas de la enseñanza y el impacto que esto tendrá en la atracción de personas talentosas a la profesión.

Sin embargo, es importante observar que en varios países la docencia parece ser muy apreciada como carrera profesional y que hay muchos más solicitantes calificados que puestos vacantes. La experiencia de estos países ayuda a oponerse a la opinión de que la docencia está en declive a largo plazo. Los países en que se ha manifestado un aumento en la demanda de puestos docentes en años recientes también aportan evidencia contraria. Tales ejemplos se abordarán en las secciones presentadas a continuación.

3.1.2. Exigüidad de la información internacional sobre la escasez de los docentes

En el ámbito internacional no existe una medida clara y universalmente aceptada sobre cómo hay que entender una escasez de docentes. Los países difieren de manera sustancial en su definición de lo que es un docente “calificado” y el grado en el cual los reglamentos que requieren una calificación completa puede relajarse para abastecer de docentes a las escuelas.

Por lo regular se utilizan dos indicadores para medir el grado de escasez de docentes, pero cada uno de ellos tiene sus limitaciones (Wilson y Pearson, 1993):

- *Tasas de vacantes*: la medida más sencilla es el número de puestos docentes vacantes. A pesar de su atractivo, esta medida tiene limitaciones. Son muy pocas las vacantes que no pueden llenarse de alguna manera (por ejemplo, con personal poco calificado o temporal). Más aún, es posible que algunas escuelas no creen vacantes si no están convencidas de que un puesto será ocupado por un docente apropiado. No obstante, a pesar de que un número bajo de vacantes no necesariamente significa que haya poca escasez, un alto número proporciona una fuerte evidencia de que la hay. Esto sucede en especial si también hay información disponible acerca del número de vacantes “difíciles de llenar”, aquellas que no se han ocupado por un periodo importante de tiempo, o la proporción de puestos ocupados por docentes que no están calificados del todo.
- *Escasez oculta*: se usa este concepto cuando la labor docente es realizada por alguien que no está completamente calificado para enseñar la materia (docencia “fuera del campo”) y por lo regular se mide como la proporción de docentes que enseñan una materia para la que no están calificados. Sin embargo, esta medida tiene también limitaciones pues este tipo de docencia puede ser resultado no sólo de la escasez sino también de la manera en que se administran las escuelas. De hecho, muchos directores descubren que asignar a docentes para enseñar fuera de su campo a menudo es más conveniente, resulta menos caro o consume menos tiempo que las alternativas disponibles (Ingersoll, 1999).

No se cuenta con información internacional comparable sobre estos dos indicadores. Sin embargo, varios países tienen datos nacionales que, si bien no son comparables de manera estricta, pueden ayudar a construir al menos parte de la panorámica internacional. El proyecto de la OCDE recopiló más información de los países participantes para ayudar a llenar algunas de las lagunas. Además, en dos importantes encuestas de la OCDE realizadas en fechas recientes —el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) 2000 y la Encuesta Internacional de Escuelas Secundarias (ISUSS, por sus siglas en inglés) 2001— se recogió información sobre directores de escuelas secundarias con respecto a varios aspectos de la escasez de docentes en una amplia gama de países. Todas estas fuentes de información se emplean a continuación para brindar diferentes perspectivas sobre las inquietudes acerca de la oferta de docentes.²

3.1.3. En algunos países los directores de escuela indican que hay serias dificultades de provisión de plazas de personal docente

La encuesta ISUSS 2001 señala que, según los directores de escuelas secundarias, hay serias dificultades para contratar docentes en varias asignaturas (véase la gráfica 3.1A). El área en la cual las dificultades señaladas son mayores es la informática: 49% de los alumnos de segundo ciclo de educación secundaria asiste a escuelas cuyo director informó que es difícil contratar docentes completamente calificados. Otras áreas problemáticas son matemáticas (33%), tecnología (33%), idiomas (32%) y ciencia (30%). Los resultados indican grandes diferencias entre los países en cuanto al grado de dificultades de provisión de plazas docentes. Entre los países estudiados, los directores de Bélgica (comunidad flamenca) y Suiza mencionaron que tenían altos niveles de dificultades de contratación en ciencias de la computación/tecnología de la información (véase la gráfica 3.1B) y matemáticas (véase la gráfica 3.1C), Hungría y Finlandia en ciencias de la computación, y Dinamarca e Irlanda en matemáticas. En contraste, Corea, España, Francia, Italia, México y Portugal parecen tener un grupo relativamente grande de candidatos calificados para los puestos docentes.

Los resultados de PISA 2000 mostraron que en la mitad de los países de la OCDE, una mayoría de alumnos de 15 años de edad asiste a escuelas cuyos directores creen que el aprendizaje estudiantil se ve entorpecido por la escasez o la deficiencia de los docentes. En la gráfica 3.2A se resumen los resultados. En Alemania, Grecia, el Reino Unido, México, Suecia, Finlandia, Noruega e Islandia por lo menos dos tercios de los alumnos estaban matriculados en centros escolares cuyos directores manifestaron esta inquietud. En cambio, por lo menos dos tercios de los alumnos de España, Austria, Suiza, Chile, Francia, Polonia, la República Checa y Hungría acudían a escuelas cuyos directores pensaban que no había efectos adversos de una escasez o deficiencia de los docentes en el aprendizaje estudiantil.³

La gráfica 3.2B indica que los directores de escuela por lo general percibían que la escasez o deficiencia de los docentes era más problemática para el aprendizaje estudiantil en matemáticas y ciencia que en el idioma de instrucción (las tres áreas evaluadas en PISA 2000). Éste es en particular el caso en Australia, Chile, Islandia, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, el Reino Unido y Estados Unidos de América. Estos problemas relacionados con los profesores

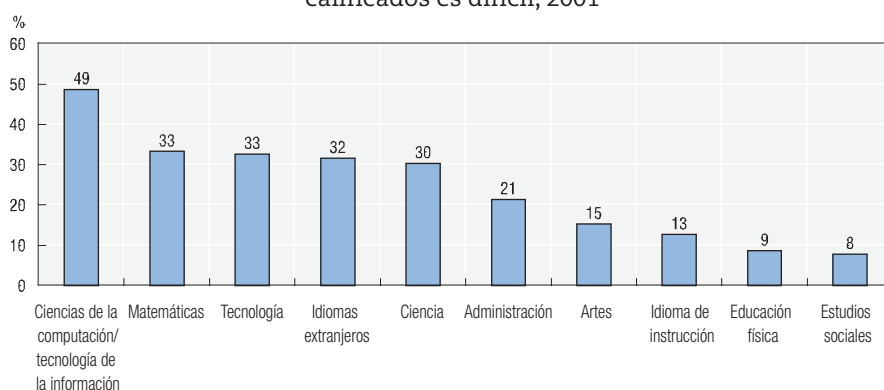
² La OCDE está trabajando con países en la mejora de la información internacional sobre docentes mediante el proyecto Indicators of Education Systems (INES) (Indicadores de sistemas educativos). En el capítulo 7 se analizan las prioridades para el desarrollo futuro de información.

³ Los resultados podrían ser influenciados por las diferencias en la manera que tienen los directores de interpretar una “escasez o deficiencia de los docentes” y evaluar sus efectos. Por ejemplo, los directores en los países menos afectados en general por la escasez de docentes pueden considerar que un reciente o modesto nivel de escasez tiene un impacto importante en el aprendizaje estudiantil, mientras que los directores en países con una escasez a más largo plazo pueden ver las cosas de forma distinta.

de matemáticas y ciencia coincidían en general con los señalados antes en la encuesta ISUSS, así como con la información proporcionada en los informes de los países. En Noruega, por ejemplo, donde más de 50% de los docentes de ciencias naturales en el nivel de bachillerato tiene más de 50 años de edad y relativamente pocos estudiantes con conocimientos de ciencias emprenden la educación magisterial, hay preocupación con respecto al futuro de estas asignaturas en las escuelas. Incluso países como Finlandia, que no sufren una escasez generalizada de docentes, expresan inquietud acerca de la matrícula en la educación magisterial en matemáticas y ciencia que está muy por debajo de los niveles necesarios.

Gráfica 3.1A. Dificultad promedio percibida de contratar docentes calificados en varias áreas de estudio

Porcentaje medio entre países de estudiantes del segundo ciclo de educación secundaria que asisten a escuelas cuyo director informó que contratar docentes completamente calificados es difícil, 2001

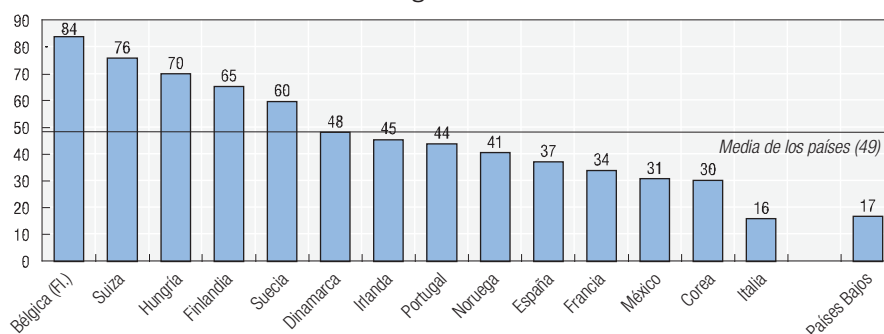


Nota: las proporciones por área de estudio se calculan para la media entre los países. Los países que participaron en la encuesta ISUSS fueron: Bélgica (Fl.), Corea, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, México, Noruega, los Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza. Los Países Bajos no se incluyen en el cálculo de media entre países pues no cumplieron con los requerimientos internacionales de muestreo.

Fuente: base de datos de la OCDE *International Survey of Upper Secondary Schools (ISUSS)*, 2003. Publicada en OCDE (2003) y OCDE (2004b).

Gráfica 3.1B. Dificultad promedio percibida de contratar docentes calificados en informática/tecnología de la información, por país, 2001

Porcentaje medio de estudiantes del segundo ciclo de educación secundaria que asisten a escuelas cuyo director mencionó que contratar docentes completamente calificados en informática/tecnología de la información es difícil

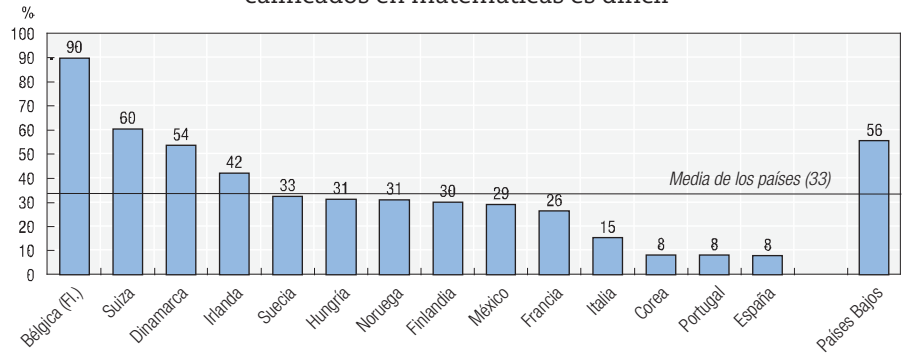


Nota: en el caso de los Países Bajos, la tasa de respuesta es demasiado baja para asegurar la posibilidad de comparación. Los Países Bajos no se incluyen en el cálculo de la media de países.

Fuente: base de datos OECD ISUSS, 2003.

Gráfica 3.1C. **Dificultad promedio percibida de contratar docentes calificados en matemáticas, por país, 2001**

Porcentaje medio de alumnos del segundo ciclo de la educación secundaria que asisten a escuelas cuyo director informó que contratar a docentes completamente calificados en matemáticas es difícil

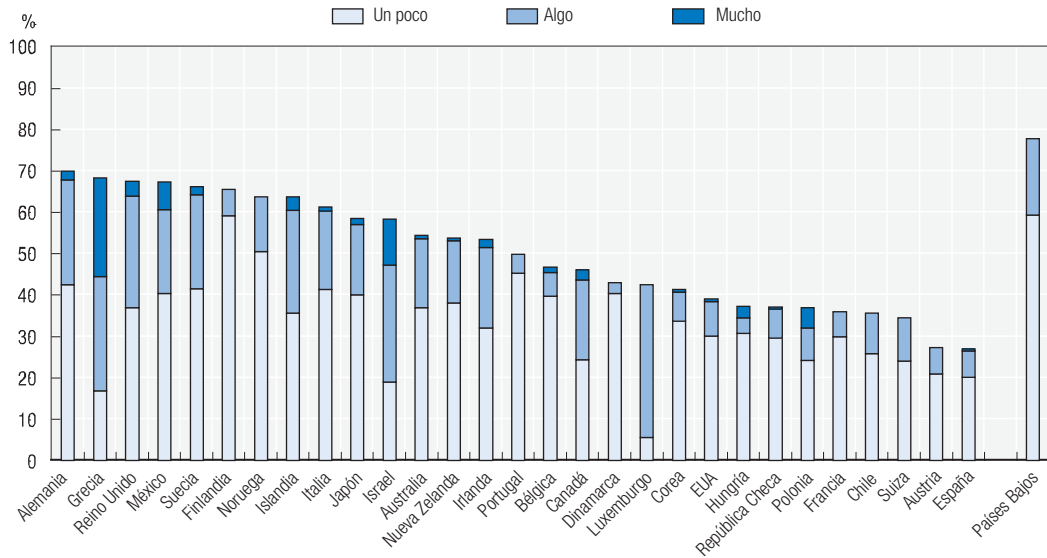


Nota: en el caso de los Países Bajos, la tasa de respuesta es demasiado baja para asegurar la posibilidad de comparación. Los Países Bajos no se incluyen en el cálculo de la media de países.

Fuente: base de datos OECD ISUSS, 2003.

Gráfica 3.2A. **Percepciones de los directores con respecto a si la escasez o deficiencia de los docentes entorpece el aprendizaje estudiantil, 2000**

Porcentaje de alumnos de 15 años de edad matriculados en escuelas cuyo director informa que el aprendizaje es entorpecido por la escasez o deficiencia de los docentes en el siguiente grado:

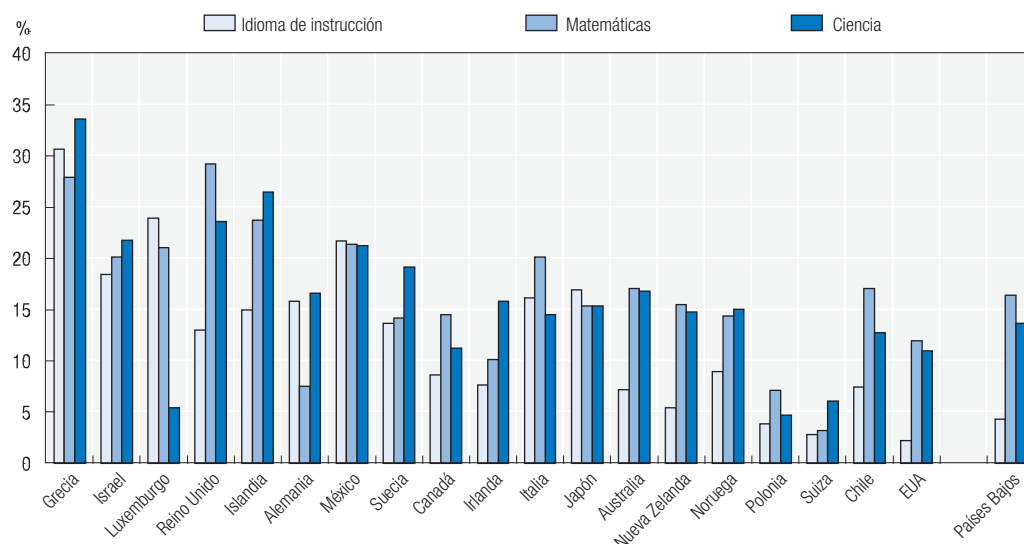


Nota: al señalar su percepción del grado en el cual el aprendizaje de los estudiantes de 15 años de edad se ve entorpecido por la escasez o deficiencia de los docentes, se espera que los directores contesten “En absoluto”, “Un poco”, “Algo” o “Mucho”. En el caso de los Países Bajos, la tasa de respuesta es demasiado baja para asegurar la posibilidad de comparación.

Fuente: base de datos OCDE PISA, 2001.

Gráfica 3.2B. Percepciones de los directores con respecto a si la escasez o deficiencia de los docentes entorpece el aprendizaje estudiantil por área, 2000

Porcentaje de estudiantes de 15 años de edad matriculados en escuelas cuyos directores indican que el aprendizaje es entorpecido “en cierto grado” o “mucho” por la escasez o deficiencia de los docentes en las siguientes áreas:



Nota: sólo se consideran los países en los que la percepción de los directores de si la escasez en general entorpece el aprendizaje estudiantil está por arriba de un cierto umbral. Se alcanza el umbral cuando la suma de las respuestas “Algo” o “Mucho” es por lo menos de 9% para la escasez en general (indicador mostrado en la gráfica 3.2A). Los países se ordenan, de izquierda a derecha, de acuerdo con el valor de esa suma. En el caso de los Países Bajos, la tasa de respuesta es demasiado baja para asegurar la posibilidad de comparación.

Fuente: base de datos OCDE PISA, 2001.

El análisis sugiere que hay una relación, aunque modesta, entre la escasez o deficiencia de los docentes tal como las perciben los directores y el desempeño estudiantil en las pruebas PISA. En general, en las escuelas cuyos directores informan que el desempeño de los estudiantes se ve entorpecido por la escasez o deficiencia de los docentes, el logro estudiantil es menor (OECD y UNESCO, 2003).⁴ De forma notoria, esta relación parece ser más fuerte en los países donde la escasez de los docentes se ha identificado como más grave, incluyendo Australia, Bélgica, Estados Unidos de América, el Reino Unido, Suecia y Suiza.

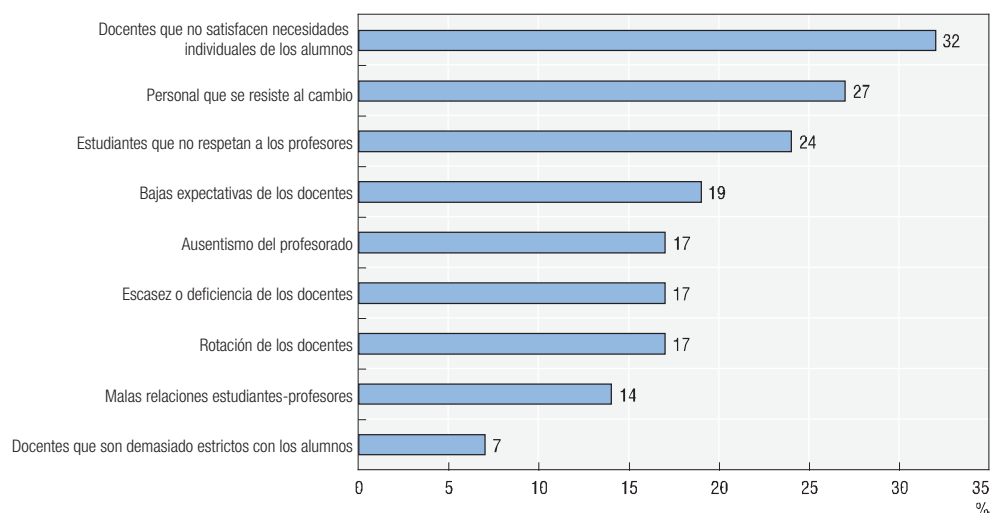
En la encuesta PISA 2000 también se preguntó a los directores acerca de sus percepciones con respecto al impacto de una serie de otros aspectos relacionados con los docentes. En la mayoría de los países, los directores de escuela percibieron que la escasez o deficiencia de los docentes no se encontraban entre los principales factores vinculados a los docentes que entorpecían directamente el aprendizaje estudiantil. Como grandes inquietudes surgieron los docentes que no satisfacían las necesidades individuales de los alumnos, el personal que se resistía al cambio, la falta de respeto de los estudiantes hacia sus docentes y las bajas expectativas de los docentes (véase la gráfica 3.3). Tales resultados sugieren que algunos directores de escuela están más preocupados por las deficiencias cualitativas en los docentes que en las cuantitativas. Por supuesto, puede haber repercusión de la escasez

4 Estos resultados muestran que los dos factores están asociados, y no que uno depende del otro. Es probable que otras variables (el contexto socio-económico de la escuela, por ejemplo) puedan rebajar el nivel de los resultados de los estudiantes y conllevar una escasez de docentes. Para analizar la eventualidad que exista un vínculo de causa-efecto, es indispensable promover un estudio complementario con criterios múltiples.

de docentes que influye en estos otros factores. Por ejemplo, cuando las escuelas tienen que recurrir a docentes sustitutos en el corto plazo, o a docentes poco calificados, los problemas de disciplina y respeto de los alumnos hacia los docentes pueden empeorar.

Gráfica 3.3. Percepción que tienen los directores del grado en que factores relacionados con los docentes entorpecen el aprendizaje estudiantil, media de los países, 2000

Porcentaje de estudiantes de 15 años de edad matriculados en escuelas cuyos directores señalaron que el aprendizaje se ve entorpecido “en cierto grado” o “mucho” por los siguientes factores relacionados con los docentes:



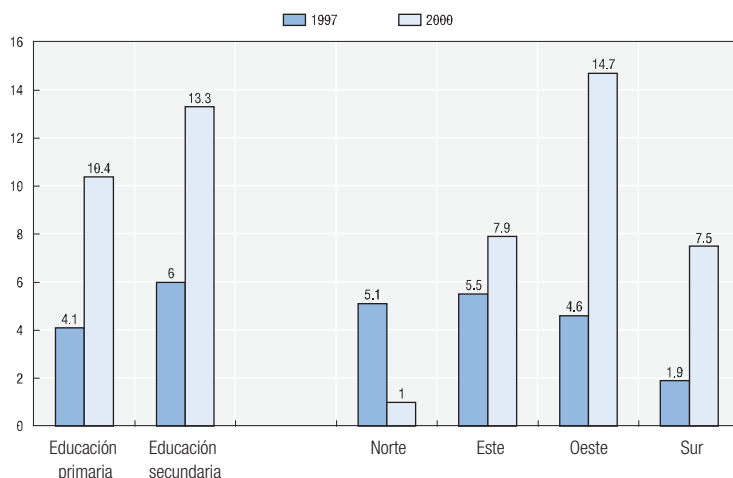
Nota: al señalar su percepción del grado en el cual el aprendizaje de los alumnos de 15 años de edad se ve entorpecido por los factores relacionados con los docentes aquí mostrados, se espera que los directores contesten “en absoluto”, “un poco”, “algo” o “mucho”. La media de los países se basa en Chile, Israel y los países de la OCDE (excluyendo los Países Bajos por la baja tasa de respuesta, y la República Eslovaca y Turquía que no participaron en PISA 2000).

Fuente: Base de datos, OECD PISA, 2001.

3.1.4. Las vacantes son evidentes en algunos países

A falta de datos internacionales sobre vacantes magisteriales, son los estudios nacionales quienes aportan indicaciones de las preocupaciones. En los Países Bajos, cerca de uno de siete nuevos puestos docentes regulares en las escuelas secundarias no se ocuparon al inicio del año escolar 2000, más de dos veces la tasa observada en 1997 (véase la gráfica 3.4A). En Inglaterra en 2003, 1.6% de todos los puestos docentes de secundaria en tecnología de la información no estaban ocupados en enero, unos cuatro meses después del arranque del año escolar (véase la gráfica 3.4B). Hubo tasas de vacantes sin ocupar ligeramente menores, de 1.0-1.5%, en matemáticas, inglés, ciencia e idiomas en 2003. Sin embargo, resulta alentador que los datos ingleses indican una reducción de las tasas de plazas vacantes con respecto a 2001, el año en que alcanzaron su punto máximo.

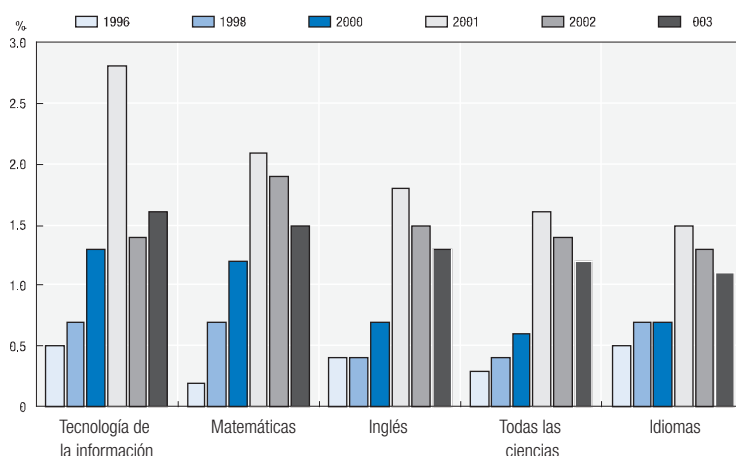
Gráfica 3.4A. Porcentaje de puestos docentes vacantes, en los Países Bajos, por nivel de educación y región, 1997 y 2000



Nota: las cifras corresponden al porcentaje de vacantes regulares sin llenar al inicio del año escolar, relativas al número total de vacantes regulares antes del año escolar.

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia, los Países Bajos (2002).

Gráfica 3.4B. Porcentaje de puestos vacantes, en Inglaterra, por área, escuelas secundarias, 1996 a 2003



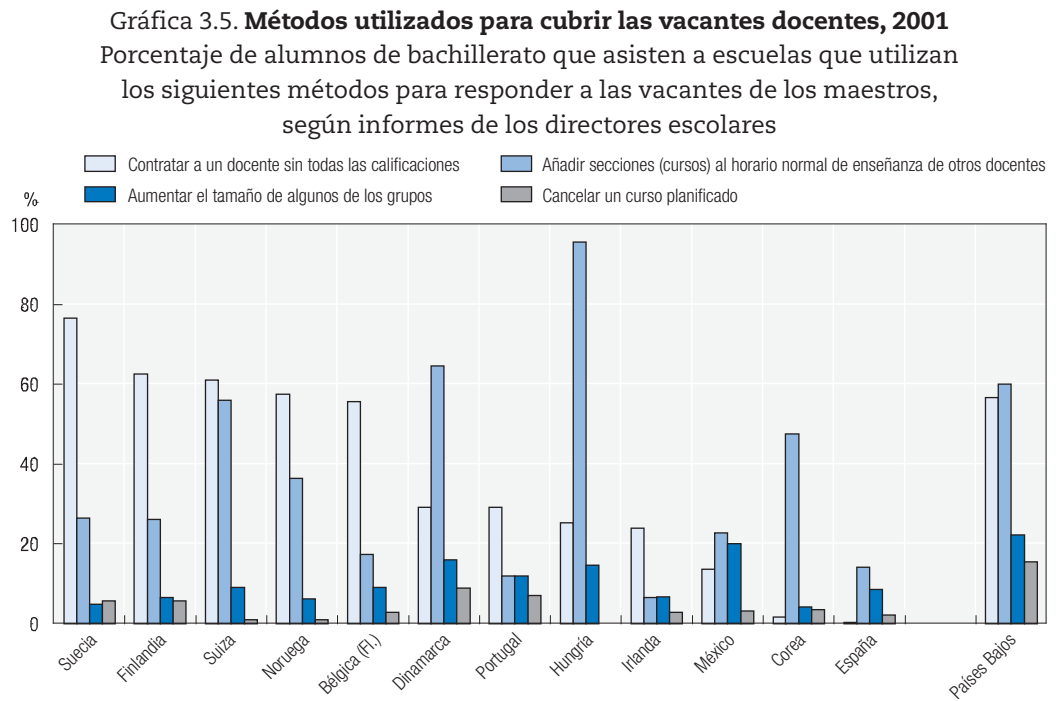
Nota: las cifras corresponden a vacantes sin llenar en enero con respecto a los docentes en activo para el área respectiva en escuelas secundarias financiadas con fondos públicos. Es probable que las cifras de vacantes de 2001 estén exageradas. Los resultados de una encuesta telefónica con respecto a las vacantes se realizó aproximadamente al mismo tiempo y mostraron un aumento de 10-20% en las vacantes en secundaria en comparación con 2000. La encuesta de 2002 introdujo datos sobre puestos ocupados de manera temporal en todos los grados. Esto ayudó a las escuelas y a las autoridades locales a interpretar la definición de vacante con más precisión y proporciona información adicional sobre puestos que no se ocupan de manera permanente.

Fuente: Department for Education and Skills (2003, 2004).

En Bélgica (comunidad flamenca), en el año escolar 1999-2000, había sólo 0.75 docentes del primer ciclo de educación secundaria disponibles para cada vacante interina. En el segundo ciclo de educación secundaria, las proporciones fueron diferentes: 2.7 docentes disponibles por cada vacante interina. Sin embargo, los candidatos no siempre contaban con las calificaciones requeridas para la asignatura y seguía habiendo vacantes en áreas como matemáticas, francés, holandés y educación técnico-profesional.

Los datos de Flandes destacan el hecho de que la escasez de docentes por lo común se distribuye de manera desequilibrada en los sistemas escolares. En la gráfica 3.4 observamos que los problemas de vacantes sin ocupar no eran universales en los Países Bajos ni en Inglaterra, pero que en los Países Bajos eran más acusados en la educación secundaria que en la primaria y en las zonas más urbanizadas del oeste de los Países Bajos, y en Inglaterra que había más carencia de docentes en tecnología de la información y matemáticas que en otras áreas.

Como ya se indicó, parece raro que una proporción significativa de puestos docentes vacantes permanezca sin ocupar. Los resultados de la encuesta ISUSS 2001 muestran que los países por lo general contratan a docentes que no están del todo calificados o aumentan la carga de trabajo de los docentes actuales, cuando enfrentan dificultades en la contratación (véase la gráfica 3.5). Las políticas de contratación, y las prácticas escolares internas, aseguran que haya profesores para ocupar casi todos las aulas. Por tanto, es probable que los datos sobre vacantes docentes sin llenar no reflejen el alcance verdadero del problema y no reflejen de manera total los problemas de calidad docente que pueden sobrevenir.



Nota: los países están clasificados en orden descendente del porcentaje de alumnos del segundo ciclo de la educación secundaria que asisten a escuelas cuyo director indicó que contrataban a un docente sin todas las calificaciones. Los Países Bajos no cumplieron con los requisitos internacionales de muestreo.

Fuente: base de datos de la OCDE *International Survey of Upper Secondary Schools (ISUSS)*, 2003. Publicada en OCDE (2003) y OCDE(2004b).

Cuadro 3.1A. Docentes sin todas las calificaciones

Porcentaje de docentes no totalmente calificados, escuelas públicas primarias y secundarias, 2001

Abajo de 4%		Entre 4% y 10%	Arriba de 10%
Canadá (Quebec)	Japón	Bélgica (Fl., educación primaria)	Bélgica (Fl., educación secundaria)
Francia	Corea	Chile	Finlandia
Alemania	España	Irlanda (primaria)	Israel
Grecia	Inglaterra		República Eslovaca
Hungría	Escocia		Suecia
Italia	Gales		Estados Unidos de América

Nota general: este cuadro se derivó de la información proporcionada por los países participantes en el proyecto. Los datos se solicitaron en áreas que no están ya disponibles mediante el proyecto Indicators of Education Systems (INES) (Indicadores de Sistemas Educativos) de la OCDE. Los países recurrieron a conjuntos existentes de datos para responder a la solicitud y no se dedicaron a hacer ninguna nueva recopilación de datos. No todos los países pudieron entregar la información en la forma requerida. Debe interpretarse que el cuadro brinda sólo indicaciones generales y no una estricta comparación entre los países. Las cifras se basan en conteos por persona.

Definición: para propósitos de suministrar información en esta área, se pidió a los países que siguieran esta definición: un docente totalmente calificado es uno que cumple con las calificaciones mínimas fijadas por las autoridades educativas para el empleo como docente de escuela pública en el nivel educativo en cuestión.

Notas específicas: el año de referencia es 2002 para Finlandia y 2000 para Canadá (Qb.) y Estados Unidos de América. Los datos de Bélgica (Fl.), Finlandia y Hungría incluyen tanto las instituciones públicas como las privadas. La información de Bélgica (Fl.), Inglaterra y Gales se refiere a docentes equivalentes de tiempo completo. En el caso de Japón sólo se consideraron docentes de tiempo completo.

Cuadro 3.1B. Docentes sin todas las calificaciones, por sector escolar
Diferencias entre los docentes de escuelas públicas primarias y secundarias, 2001

Porcentaje de docentes no calificados mayor en primarias	Porcentaje similar de docentes no calificados	Porcentaje de docentes no calificados mayor en secundarias
Japón	Canadá (Quebec)	Bélgica (Fl.)
República Eslovaca	Chile	Finlandia (en escuelas técnicas)
	Corea	Israel
	Estados Unidos de América	Italia
		Suecia

Nota general: véase cuadro 3.1A.

Definición: véase en el cuadro 3.1A la definición de docente totalmente calificado. Los porcentajes de los docentes no calificados se consideran similares si la diferencia entre ellos es de menos de un quinto del valor del menor de los dos, o bien, menos de 1%.

Nota específica: véase el cuadro 3.1A.

Cuadro 3.1C. Docentes sin todas las calificaciones, cambios de 1995 a 2001

	Disminuyeron	Poco cambio	Aumentaron
Países con porcentaje en 1995 de docentes no calificados debajo del 5%		Canadá (Qb.)	Grecia
		Escocia	Hungría
		Francia	Japón
		Gales	Irlanda
			Italia
Países con porcentaje en 1995 de docentes no calificados arriba del 5%	Corea	Estados Unidos de América	Suecia
	Israel		
	República Eslovaca		

Nota general: véase el cuadro 3.1A.

Definición: véase en el cuadro 3.1A la definición del docente totalmente calificado. Poco cambio ocurre en el porcentaje de los docentes no calificados entre 1995 y 2001, bien se trate de un cambio menor de un quinto del valor de 1995 o si el cambio en valor absoluto es menor del 0.5%.

Notas específicas: véase el cuadro 3.1A. El año de referencia de 1995 es 1994 para Estados Unidos de América, 1996 para Inglaterra e Irlanda, 1997 para Italia, y 1998 para Chile y Corea.

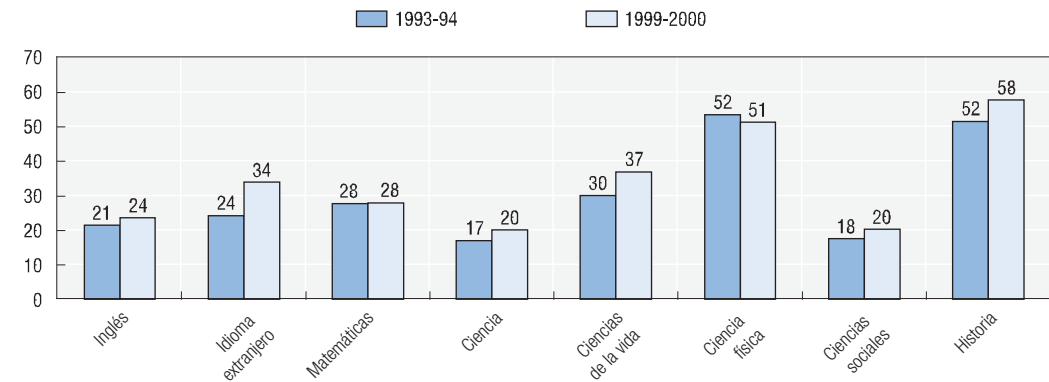
3.1.5. Algunos países tienen una alta proporción de docentes no calificados y “fuera de su campo” de competencia

La proporción de docentes totalmente calificados representa otra indicación de la escasez de docentes. Como se muestra en el cuadro 3.1A, seis de 21 países informaron que más del 10% de la fuerza laboral magisterial de escuelas públicas no contaba con las calificaciones mínimas necesarias en 2001 (Bélgica, comunidad flamenca, escuelas secundarias; Estados Unidos de América; Finlandia; Israel; la República Eslovaca y Suecia). En general, la proporción de docentes que carecen de dichas calificaciones tendió a ser mayor en las escuelas secundarias que en las primarias (véase el cuadro 3.1B). Resulta notorio que en sólo tres de los 16 países que proporcionaron datos pertinentes se redujo el porcentaje de docentes no calificados entre 1995 y 2001 (Israel, Corea y la República Eslovaca, véase el cuadro 3.1C). En ocho países hubo poco cambio entre 1995 y 2001 en el porcentaje de docentes que carecían de las calificaciones necesarias, pero en otros cinco la proporción aumentó.

Otro indicador importante es el grado en el cual se imparten clases por docentes sin calificaciones en el área en cuestión. En la gráfica 3.6 se muestra, en el caso de Estados Unidos de América, escuelas secundarias en 1999-2000, que por lo menos 20% de los docentes en ocho diferentes campos no tenían título (de especialización o licenciatura) en la materia que enseñaban. El grado de la enseñanza fuera del campo era mucho más alto en idiomas extranjeros (34%), ciencias de la vida (37%) y, en especial, ciencia física (51%) e historia (58%). En siete de las ocho áreas la proporción de docentes sin un título pertinente había aumentado de 1993-1994.

La República Eslovaca ha puesto en marcha las diversas medidas de calificaciones de docentes para proporcionar una indicación general de las inquietudes de la oferta de profesores. En 2001 se estimó que alrededor del 25% de las clases de primaria, del 30% de las clases de secundaria y del 15% de las clases técnico-profesionales eran impartidas por docentes que no contaban con las calificaciones docentes, o que enseñaban fuera del campo, o que habían llegado a la edad oficial de jubilación.

Gráfica 3.6. Porcentaje de docentes de secundarias públicas (grados 9-12) sin un título (de especialización o licenciatura) en la materia impartida, Estados Unidos de América, 1993-1994 y 1999-2000



Fuente: U.S. Department of Education (2002).

3.1.6. La escasez se asocia con una distribución injusta de los recursos magisteriales

Se cuenta con evidencia de que en los países que experimentan escasez general de docentes, por lo regular los alumnos de escuelas en zonas lejanas o desfavorecidas asisten a clases impartidas por los profesores menos experimentados y calificados. Los docentes que trabajan en centros educativos con altas concentraciones de estudiantes desfavorecidos a menudo experimentan tasas mayores de desgaste y rotación, lo que causa inquietud con respecto a la continuidad de los programas educativos en dichas escuelas. (En el recuadro 3.1 se describen iniciativas recientes realizadas en Francia para remediar el problema de la fuerte concentración de los docentes sin experiencia en las escuelas desfavorecidas).

En Estados Unidos de América está particularmente bien documentada la distribución de docentes en las escuelas y la equidad educativa. Lankford *et al.* (2002) muestran que hay diferencias asombrosas en las calificaciones de los docentes en las escuelas del estado de Nueva York. Los alumnos de bajos ingresos, bajo logro y no blancos, en especial los de zonas urbanas, asisten a clases con muchos de los docentes menos calificados. En tales casos la variación salarial raras veces compensa las dificultades de la enseñanza en las escuelas desfavorecidas y, en algunos casos, contribuye a las disparidades.

Recuadro 3.1. **Mejorar la distribución de las habilidades y experiencia de los docentes entre las escuelas de Francia**

Francia ha tomado medidas para reducir el peso otorgado a la antigüedad al determinar qué candidatos son nombrados para las vacantes magisteriales. El propósito es resolver la inquietud de que los docentes de nuevo ingreso casi siempre eran asignados a las escuelas más difíciles y menos solicitadas, con consecuencias posiblemente adversas para el aprendizaje estudiantil y su propio desarrollo profesional. Hasta fecha cercana, alrededor de dos tercios de los graduados recientes de educación magisterial inicial empezaban su carrera en un puesto clasificado como “difícil”: como docente sustituto o en una zona de educación prioritaria (ZEP, *Zone d’éducation prioritaire*), o en una escuela ubicada en una zona “difícil”.

Diversas iniciativas se han puesto en marcha para mejorar la distribución de las habilidades y experiencias de los docentes entre las escuelas:

- El establecimiento de un bono salarial para los docentes de escuelas que se hallen en zonas de educación prioritaria, para alentar a los docentes más experimentados a presentar su solicitud para vacantes.
- La creación de diversos “puestos que requieren calificaciones específicas” (*postes à exigences particulières*) en la zona suburbana de París con una serie de beneficios relativos a la colocación, la formación y el desarrollo profesional.
- El otorgamiento a graduados recientes de la educación magisterial inicial de puntos de “bonos” que mejoran su oportunidad de presentar con éxito su solicitud para sus escuelas preferidas.
- La creación, en las zonas de educación prioritaria de los suburbios de París, de puestos docentes “grupales” especiales para los cuales los docentes en formación con estrategias bien desarrolladas para mejorar los resultados escolares pueden presentar solicitud en conjunto. En general, los docentes en capacitación son nombrados para el puesto durante su año final de educación magisterial inicial, durante un periodo de cinco años. El propósito es asegurar que los nuevos docentes estén mejor preparados para trabajar

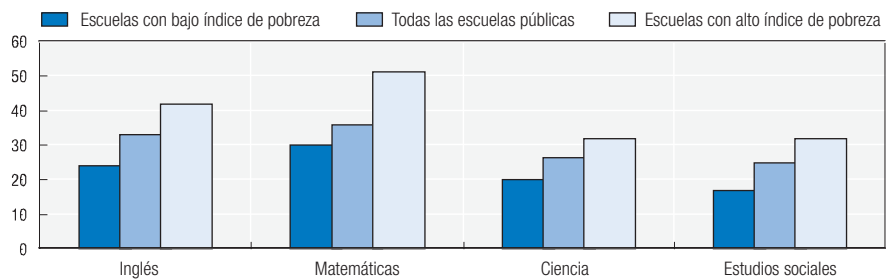
Recuadro 3.1. Mejorar la distribución de las habilidades y experiencia de los docentes entre las escuelas de Francia (cont.)

en escuelas desfavorecidas, que desarrollen habilidades de trabajo de equipo e implementación de proyectos, y que las escuelas tengan mayor continuidad en su asignación de personal.

Estas medidas parecen estar teniendo un impacto positivo aunque su alcance aún es bastante limitado. En toda Francia, las ocho *académies* (regiones escolares) menos populares, a las cuales era asignado cerca de 67% de todos los docentes de nuevo ingreso en 1999, representaron 58% de los nuevos docentes en 2000. Las seis *académies* más populares recibieron a 15% de los nuevos docentes en 2000 contra 10% en 1999. Los puestos que “requerían calificaciones específicas para el puesto” introducidos en 2001 atrajeron a más de 2 000 candidatos para 700 vacantes, lo que posibilitó asignar docentes totalmente calificados (no en capacitación) a 90% de ellos, pero sólo dos de cinco docentes nombrados eran experimentados como tales.

Estos resultados son confirmados por Murphy et al. (2003), quienes utilizaron la información obtenida en la 1999-2000 *School and Staffing Survey* (Encuesta de Escuelas y Nombres 1999-2000), realizada por el *US Department of Education*, para mostrar que las escuelas urbanas y aquellas con poblaciones relativamente altas de estudiantes minoritarios y de bajos ingresos resultaban afectadas más seriamente por la escasez de profesores. Ingersoll (2003) corrobora estos resultados al mostrar que la proporción de los alumnos de secundaria sin un título (de especialización o licenciatura) en la materia enseñada es la más alta en escuelas con un alto índice de pobreza (véase la gráfica 3.7).

Gráfica 3.7. Porcentaje de docentes de secundaria (grados 7-12) sin un título (de especialización o licenciatura) en la materia impartida, Estados Unidos de América, 1999-2000



Nota: el *bajo índice de pobreza* se refiere a las escuelas donde menos de 15% de los alumnos es acreedor a una cuota gratuita o un precio reducido, financiados con fondos públicos, mientras que el *alto índice de pobreza* se refiere a las escuelas donde esto sucede en más de 80% de los casos.

Fuente: Ingersoll (2003).

Recuadro 3.2. Atraer docentes a zonas lejanas y rurales de Australia

En Australia, las escuelas localizadas en zonas lejanas y rurales han experimentado dificultades para atraer y conservar docentes. Para alentarlos a enseñar y permanecer en estas zonas por más tiempo del periodo mínimo de servicio requerido, en la mayoría de los estados se ofrecen incentivos y programas de educación magisterial especiales, como sucede en Queensland y New South Wales.

Recuadro 3.2. Atraer docentes a zonas lejanas y rurales de Australia (cont.)

El *Queensland Remote Area Incentive Scheme* (Programa de Incentivos para Zonas Lejanas de Queensland) proporciona a los docentes que enseñan en zonas lejanas y rurales prestaciones y apoyo financieros, incluyendo:

- Remuneración que oscila entre 1 000 a 5 000 dólares australianos al año, más un pago adicional para dependientes, para compensar los costos de viaje a ciertos distritos.
- Incentivos que oscilan entre 2 000 a 5 000 dólares australianos al año, para alentar a los docentes a permanecer en escuelas rurales y lejanas después del periodo de servicio asignado.
- Programas de inducción para docentes recién nombrados, para ayudarles en la preparación para el servicio en zonas rurales y lejanas.
- Licencia adicional que oscila entre cinco y ocho días que cubren la licencia para viajar a ciudades importantes con el fin de realizar trámites personales urgentes, incluyendo citas médicas y dentales.

El *New South Wales Department of Education* desarrolló un programa de educación magisterial previo al servicio, *Beyond the (Great Dividing) Line* (Más allá de la [gran] línea [divisoria]), para brindar a los estudiantes experiencia de primera mano de lo que es vivir y enseñar en las zonas rurales. Los estudiantes en segundo, tercero y cuarto año de la educación magisterial inicial visitan las zonas rurales y son huéspedes de las escuelas durante tres días. En 2002 cerca de 400 alumnos de ocho universidades participaron en el programa. Diecinueve participantes del programa 2001 que terminaron su educación en 2001 aceptaron nombramientos permanentes en 2002 a las escuelas ubicadas “más allá de la línea”.

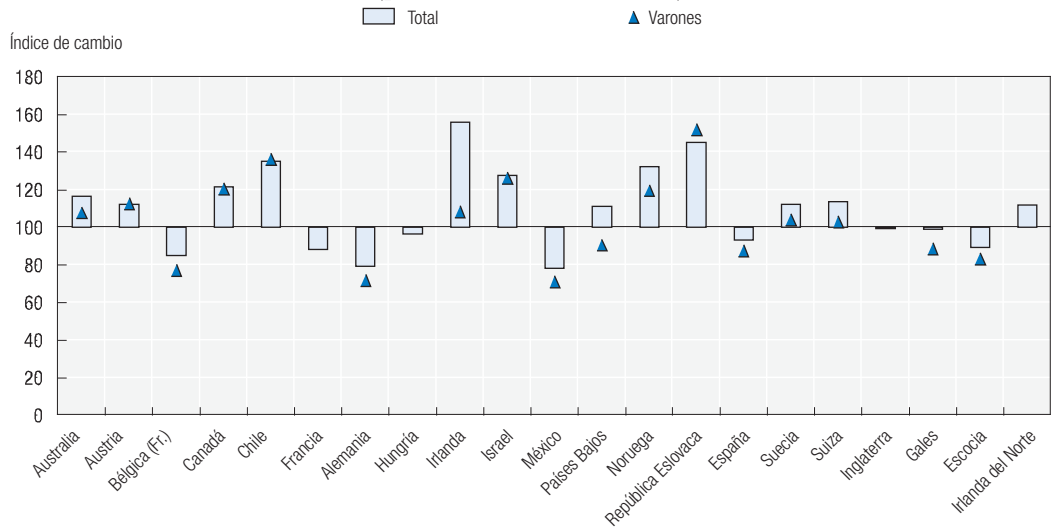
Boyd et al. (2003) argumentan que varias características de los mercados laborales magisteriales de Estados Unidos de América aumentan la probabilidad de que haya una distribución injusta de docentes calificados. En primer lugar, la existencia de un solo plan salarial en la mayoría de los distritos escolares obstaculiza mucho el aumentar sueldos para atraer a docentes más calificados a escuelas difíciles de dotar de personal docente sin aumentar los sueldos en otras escuelas. En segundo lugar, el método de contratación basado en la antigüedad utilizado en muchos distritos anima a los docentes de escuelas con dificultad para disponer de una plantilla docente estable, a solicitar transferencias a otras escuelas después de obtener cierta experiencia, llevando consigo su formación en servicio. Por último, la dependencia de los impuestos locales sobre la propiedad, para pagar gran parte del financiamiento escolar, genera diferencias sustanciales entre los distritos escolares en la capacidad para pagar los sueldos del personal escolar y docente.

La problemática no se restringe a Estados Unidos de América. Por ejemplo, en Australia existen dificultades para atraer a los docentes a las zonas rurales y lejanas y retenerlos ahí después del periodo mínimo requerido por los contratos de trabajo (véase en el recuadro 3.2 algunas respuestas recientes de política). Por otra parte, en los Países Bajos los desafíos de enseñar en escuelas urbanas significan que las cuatro ciudades más grandes tienen problemas considerables para ocupar las vacantes docentes; en 2001 un cuarto de las vacantes en esas ciudades no se ocuparon al principio del año escolar y cerca de la mitad de los docentes no estaban calificados o no lo estaban del todo. En la República Eslovaca, las regiones más pobres tienen las proporciones más bajas de profesores calificados. Hungría informa que, a pesar del exceso general de oferta de docentes, las escuelas primarias, en especial aquellas con una alta proporción de estudiantes de etnia romaní, a menudo carecen de docentes con título en algunas áreas de estudio.

3.1.7. En algunos países hay preocupación sobre cómo atraer a alumnos de calidad a la educación magisterial

Las tendencias con respecto a los números de estudiantes en la educación magisterial inicial varían de manera considerable entre los países. Los datos brindados por los países participantes en el proyecto revelan que en poco más de la mitad de los casos ha habido un aumento en el número de estudiantes que ingresan a programas de educación magisterial inicial (véase la gráfica 3.8). Las tendencias son positivas en particular en Chile, Irlanda, Israel, Noruega y la República Eslovaca, donde el número de alumnos que ingresaron a los programas de educación magisterial inicial aumentó en más del 20% entre los periodos 1995-1997 y 1999-2001. En contraste, para los mismos periodos los números de los que ingresan a la educación magisterial bajaron en ocho países, con caídas de más de 10% en Bélgica (comunidad francesa), Francia, Alemania, México y Escocia.

Gráfica 3.8. Índice de cambio entre 1995-1997 y 1999-2001 en el número de estudiantes que ingresan a los programas de educación magisterial inicial, todo tipo de programas (periodo 1995-1997 = 100)



Nota: el índice está calculado como la proporción entre el número promedio de estudiantes que ingresaron a programas de educación magisterial inicial durante el periodo 1995-1997 y el número promedio de alumnos que ingresaron a programas similares durante el periodo 1999-2001 (multiplicado por 100). El periodo de referencia para Chile es 1996-1998.

Fuente: Datos proporcionados por los países participantes en el proyecto. Se solicitó información en áreas que aún no estaban disponibles mediante el proyecto Indicators of National Education Systems (INES) (Indicadores de Sistemas Educativos Nacionales) de la OCDE. Los países recurrieron a conjuntos de datos existentes para responder a la solicitud y no recopilamos ninguna información nueva. No todos los países pudieron proporcionar los datos en la forma solicitada. Debe interpretarse que la gráfica proporciona indicaciones generales y no una comparación estricta entre países.

Recuadro 3.3. Incentivos para atraer candidatos a la docencia en Inglaterra y en Gales

El programa *Training Bursary* (Becas de capacitación) se dirige a estudiantes de la educación magisterial inicial en nivel de posgraduado en Inglaterra y Gales. Los docentes en capacitación que participan en un curso con derecho a beca reciben 6 000 libras esterlinas de beca de capacitación y no tienen que pagar colegiatura. Aquellos que se encuentran en trayectorias flexibles de posgrado pueden reclamar 3 000 libras después del primer módulo y las 3 000 libras restantes cuando se les recomienda para la certificación como docentes.

Recuadro 3.3. Incentivos para atraer candidatos a la docencia en Inglaterra y en Gales (cont.)

Otro incentivo está destinado a algunos docentes en capacitación en Inglaterra mediante el *Secondary Shortage Subject Scheme* (Programa de escasez de materias en secundaria). Se trata de un fondo adicional para docentes en capacitación elegibles en materias específicas de secundaria en las que hay una escasez nacional de docentes. Los pagos se basan en una evaluación de necesidades llevada a cabo por el proveedor de capacitación. Para estudiantes admitidos de menos de 25 años de edad, el pago máximo es de 5 000 libras al año.

El programa *Golden Hello* (Saludo dorado) de Inglaterra pone 4 000 libras adicionales a disposición de los posgraduados elegibles que imparten materias específicas. Pueden reclamar esta financiación los estudiantes que terminen con éxito la inducción magisterial dentro de un periodo especificado y trabajen en un puesto docente pertinente en el sector mantenido. De manera similar, en Gales, aquellos que imparten asignaturas específicas de secundaria reciben un subsidio docente de 4 000 libras al terminar con éxito el primer año de enseñanza, siempre y cuando continúen enseñando la misma asignatura.

Los docentes nuevos calificados que toman clases en un área de escasez de asignatura en Inglaterra y Gales se benefician con el pago de sus créditos estudiantiles. El programa aplica para los docentes que dedican por lo menos la mitad de su tiempo de enseñanza en una semana normal a impartir las materias especificadas, incluyendo las escuelas primarias que proporcionan especialistas en asignaturas entre las clases. Éste es un incentivo atractivo, que permite que los estudiantes no graduados consigan un crédito de hasta 4 000 libras al año de la Student Loans Company.

En Inglaterra, los docentes en el programa *Fast Track* (Camino rápido), que ofrece un avance profesional acelerado para graduados muy talentosos, reciben una beca *Fast Track* de 5 000 libras. Reciben 3 000 libras al principio del programa de educación magisterial inicial para posgraduados y las 2 000 restantes cuando asumen su primer puesto docente *Fast Track*.

Teach First (Enseña primero) se introdujo en 2003 y se diseñó específicamente para resolver la escasez de docentes en Londres. Se trata de un programa de dos años de formación magisterial basado en el empleo para graduados de alto rendimiento que esperan ingresar a carreras de administración. El programa ofrece formación magisterial intensiva durante el verano posterior a la graduación y apoyo y formación durante el primer año de enseñanza, lo que da como resultado el logro de las calificaciones docentes. Durante el segundo año al docente se le brinda tutoría orientada por la administración y oportunidades para participar en una capacitación en administración.

De acuerdo con el informe de antecedentes del Reino Unido, el número de solicitantes y de ingresos exitosos a la educación magisterial inicial ha aumentado en los últimos dos años y, aunque los incentivos financieros han tenido que ver, es difícil atribuir el aumento en la contratación a una sola iniciativa. Hay también algún dato anecdótico del aumento de la calidad académica entre quienes se inician en la educación magisterial. Una inquietud acerca de la introducción de los nuevos incentivos financieros fue el efecto aparentemente negativo en la motivación de los docentes en capacitación y en los profesores que, habiendo terminado antes, no pudieron contar con el incentivo.

Algunos países expresan inquietud acerca de la calidad y motivación de una proporción de los docentes en formación. Por ejemplo, en Grecia, en 2000, sólo el 15% de quienes entraban a la educación magisterial de primaria indicó que la educación magisterial era una de

sus tres preferencias mayores. En Estados Unidos de América, los estudiantes universitarios con bajas calificaciones en los exámenes se inclinan más a titularse en educación y se convierten en docentes de primaria o secundaria que aquellos con las calificaciones más altas (Henke et al., 1996). La investigación de Israel indica que de los estudiantes de educación magisterial que terminan sus cursos, aquellos que deciden convertirse en docentes tienen calificaciones más bajas de ingreso a la universidad que aquellos que deciden no unirse a la profesión (Wexler y Maagan, 2002). Hay evidencia de que la matrícula en programas de educación magisterial inicial a menudo es una segunda o tercera opción o una opción de retirada en caso de que el mercado de trabajo de graduados se deteriore. En el capítulo 4 se abordan con mayor detalle los aspectos relacionados con el ingreso a la educación magisterial.

En el recuadro 3.3 se describe una gama de incentivos financieros e iniciativas de programas introducidos en fecha reciente en Inglaterra y Gales para hacer la educación magisterial más flexible y atractiva para un grupo más amplio de personas con el fin de resolver la escasez de docentes en áreas específicas de materias.

3.1.8. La fuerza laboral magisterial está envejeciendo

El envejecimiento de la fuerza laboral magisterial agrava las inquietudes acerca de la contratación. En promedio, el 26% de los docentes de primaria y 31% de los docentes de secundaria de los países de la OCDE tienen más de 50 años de edad. En algunos países la proporción de profesores de más de 50 años es marcadamente alta (véanse las gráficas 3.9A y 3.9B). En las escuelas primarias tal es el caso en Alemania (47%), Chile (43%), Dinamarca (45%) y Suecia (43%). En escuelas secundarias es el caso en Alemania (49%), Islandia (40%), Italia (48%) y Suecia (44%). Asombrosamente, en las escuelas del primer ciclo de la educación secundaria italianas sólo 5% de los docentes tiene menos de 40 años. Si bien no todos los países tienen una fuerza laboral magisterial en proceso de envejecimiento, la mayoría de los países de la OCDE experimentó este fenómeno durante la década de 1990. Como se ilustra en la gráfica 3.9C, 10 de los 13 países para los cuales se dispone de datos para la educación primaria experimentaron una tendencia de envejecimiento entre 1992 y 2002. En el caso de la educación secundaria, 10 de los 14 países tuvieron un aumento en la proporción de docentes de más de 50 años de edad (véase la gráfica 3.9D). Además de los países ya mencionados, marcadas tendencias de envejecimiento son evidentes en Francia, Nueva Zelanda, Países Bajos y Reino Unido.

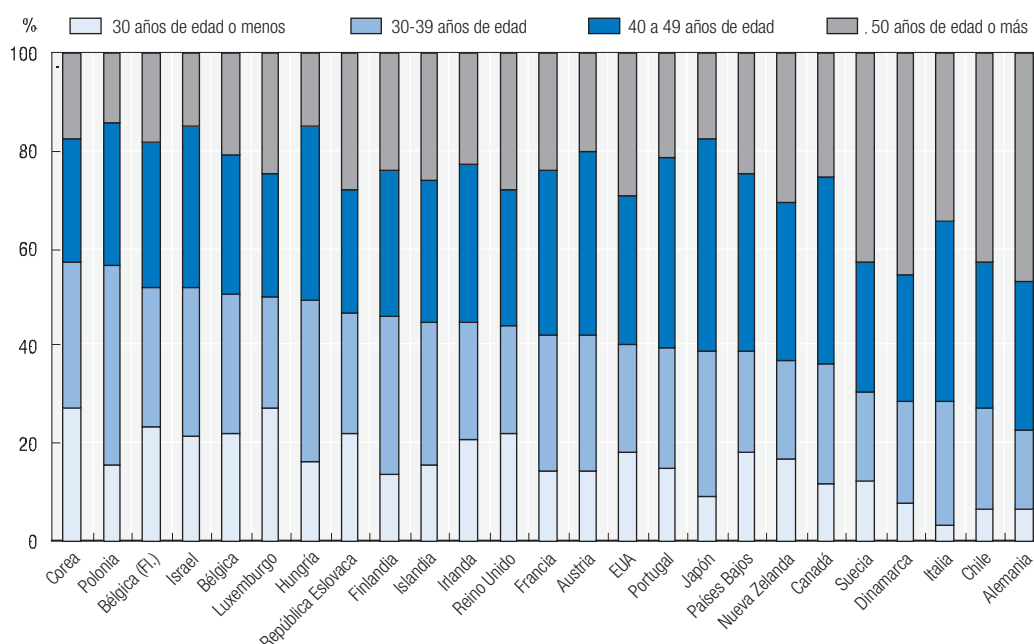
El envejecimiento de la fuerza laboral magisterial genera varias inquietudes. En primer lugar, tiene implicaciones presupuestales puesto que en la mayoría de los sistemas escolares hay una conexión entre el pago y los años de experiencia docente. Un aumento en los costos escolares debido al envejecimiento de los docentes puede limitar la capacidad de los sistemas escolares de asumir otras iniciativas. En segundo lugar, aunque un equipo docente más experimentado puede traer beneficios para las escuelas, también puede suceder que se necesiten recursos adicionales para actualizar habilidades, conocimiento y motivación entre los que han enseñado durante un largo tiempo. Por último, a menos que se realicen acciones apropiadas para formar y reclutar más docentes, es probable que haya escasez conforme una creciente proporción de docentes se jubile.

3.1.9. La fuerza laboral magisterial está muy feminizada, y lo está cada vez más

A muchos países les inquieta que la proporción de los varones en la docencia esté bajando. Los datos muestran con claridad la tendencia de la enseñanza a feminizarse cada vez más

en años recientes. La gráfica 3.10A revela que la proporción de las maestras aumentó entre 1996 y 2002 en cerca de tres cuartos de los 28 países en el caso de la educación primaria, y en todos los países en educación secundaria (véase la gráfica 3.10B). En más de la mitad de los países, más de 80% de los profesores de primaria eran mujeres. Más aún, es probable que la tendencia hacia tener más maestras continúe a medida que los docentes varones se concentran en los grupos de mayor edad, que son los que tienen más probabilidad de jubilarse en los próximos años (véase la gráfica 3.10C). Además, los datos recopilados en los países participantes con respecto a los ingresos a la educación magisterial inicial también revelan que la proporción de mujeres tiene probabilidades de aumentar pues, de manera asombrosa, en todos excepto dos países de los cuales se dispone de información, la proporción de los varones entre los estudiantes que ingresan a la educación magisterial bajó entre 1995 y 2001 (véase la gráfica 3.10D). Sin embargo, a pesar de su dominio numérico, las mujeres por lo general ocupan, en proporción, menos puestos de liderazgo en las escuelas que los hombres.

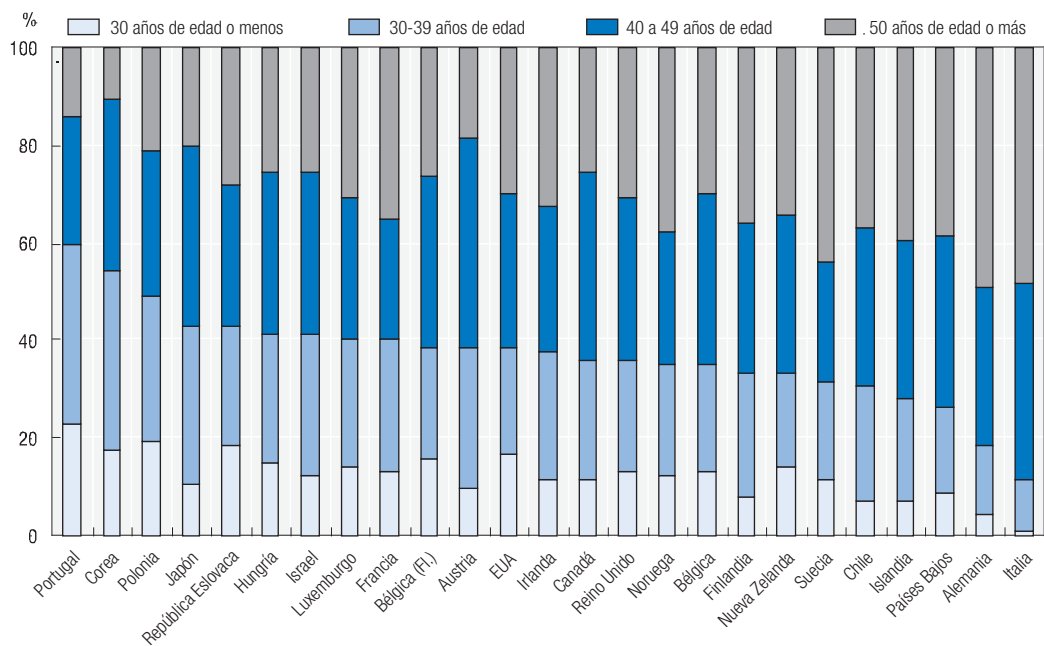
Gráfica 3.9A. Distribución de docentes en instituciones públicas y privadas por grupo de edad, educación primaria, 2002



Nota: los países se clasifican en orden ascendente del porcentaje de docentes de 40 años o más. Los datos de Luxemburgo incluyen sólo instituciones públicas. El año de referencia es 2001 para Canadá y Polonia.

Source: OECD Education Database, 2004.

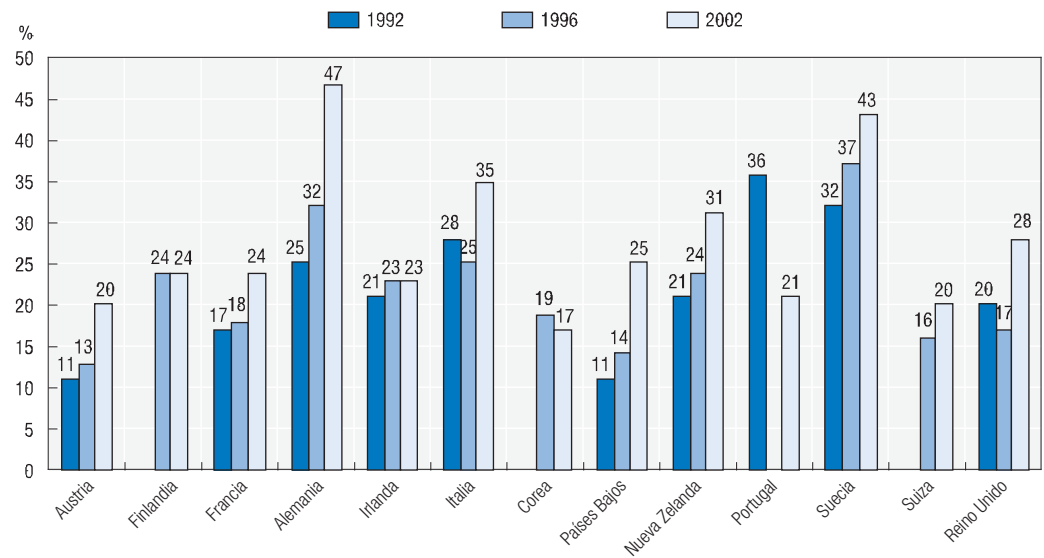
Gráfica 3.9B. **Distribución de docentes en instituciones públicas y privadas por grupo de edad, educación secundaria, 2002**



Nota: los países están clasificados en orden ascendente del porcentaje de docentes de 40 años de edad o más. Los datos de Luxemburgo incluyen sólo instituciones públicas, los datos de Islandia excluyen la educación secundaria, los datos de Noruega incluyen educación primaria y los datos de Bélgica y Bélgica (Fl.) incluyen educación postsecundaria no terciaria. El año de referencia es 2001 para Canadá y Polonia.

Fuente: OECD Education Database, 2004.

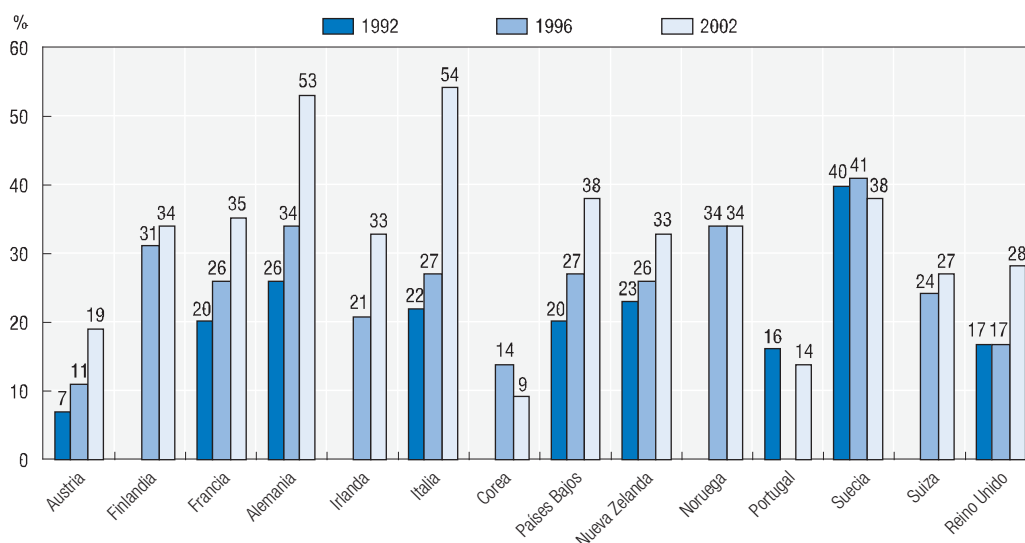
Gráfica 3.9C. **Porcentaje de docentes de 50 años de edad y más, educación primaria, 1992-2002**



Nota: si bien los datos de 2002 incluyen los sectores privado y público, los datos de 1992 y 1996 se limitan al sector público. Los datos de 1992 para Francia, Irlanda y el Reino Unido incluyen el sector de preprimaria. Los datos de 1992 para Alemania se refieren a la antigua República Federal de Alemania e incluyen las instituciones privadas dependientes del gobierno. Los datos de 2002 para Suiza incluyen sólo instituciones públicas. La cifra de 1992 para el Reino Unido se limita a Inglaterra y Gales, mientras que la cifra de 1996 se limita a Inglaterra y Escocia. La cifra de 2002 para Suiza se refiere a 1999.

Fuente: OECD Education Database, 2004.

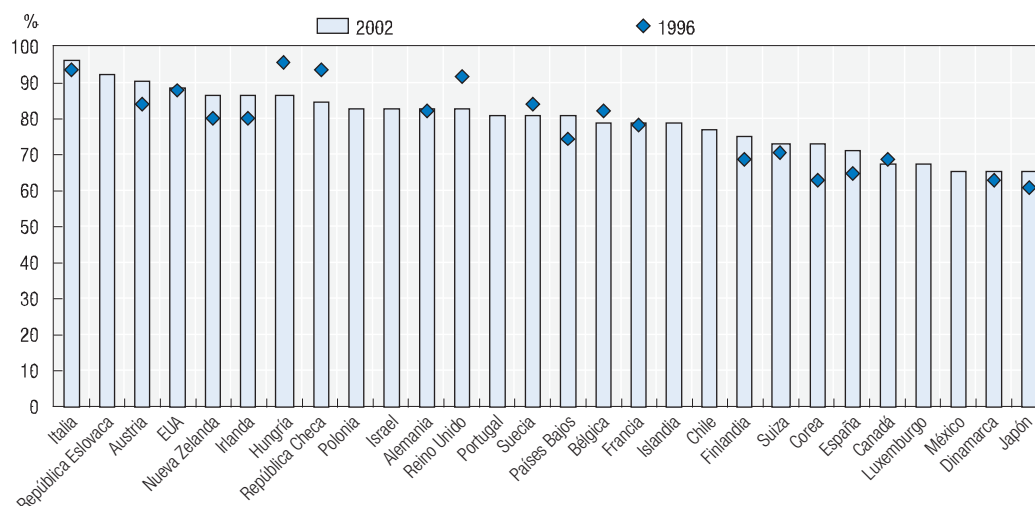
Gráfica 3.9D. Porcentaje de docentes de 50 años de edad y más, educación secundaria, 1992-2002



Nota: si bien los datos de 2002 incluyen los sectores privado y público, los datos de 1992 y 1996 se limitan al sector público. Los datos de 1992 para Francia, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido, los datos de 1996 para Irlanda y Nueva Zelanda y los datos de 2002 para Irlanda y Países Bajos incluyen el sector de bachillerato. Los datos de 1992 para Alemania se refieren a la antigua República Federal de Alemania e incluyen las instituciones privadas dependientes del gobierno. Los datos de 2002 para Suiza incluyen sólo instituciones públicas y los datos de 2002 para Noruega incluyen el nivel de primaria. La cifra de 1992 para el Reino Unido se limita a Inglaterra y Gales, mientras que la cifra de 1996 se limita a Inglaterra y Escocia. La cifra de 2002 para Suiza se refiere a 1999.

Fuente: OECD Education Database, 2004.

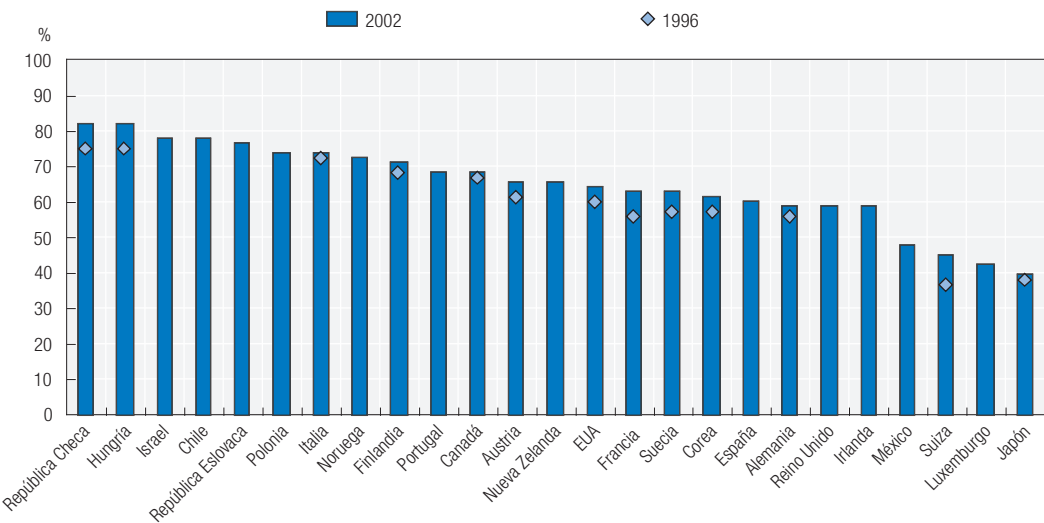
Gráfica 3.10A. Porcentaje de mujeres entre el personal docente de instituciones públicas y privadas, educación primaria



Nota: si bien los datos de 2002 incluyen los sectores privado y público, los datos de 1996 están limitados al sector público. Los datos de Luxemburgo y Suiza incluyen sólo instituciones públicas. Los datos de 2002 se refieren a 1999 para Suiza, 2001 para Canadá y Polonia. Los datos de Dinamarca e Islandia incluyen la educación secundaria.

Fuente: OECD Education Database, 2004.

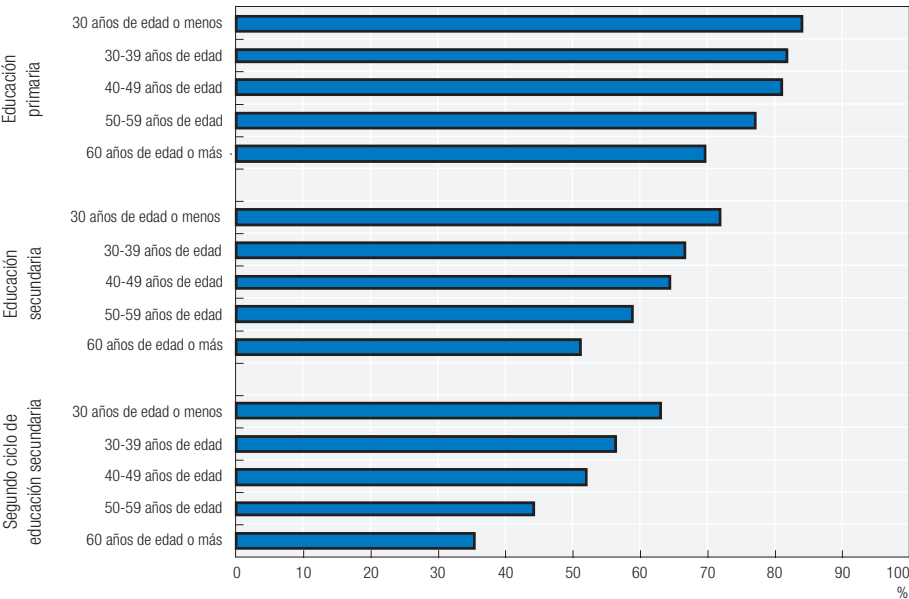
Gráfica 3.10B. **Porcentaje de mujeres entre el personal docente de instituciones públicas y privadas, educación secundaria**



Nota: si bien los datos de 2002 incluyen los sectores privado y público, los datos de 1996 están limitados al sector público. Los datos de Luxemburgo y Suiza incluyen sólo instituciones públicas. Los datos de 2002 se refieren a 1999 para Suiza, 2001 para Canadá y Polonia. Los datos de Noruega incluyen la educación primaria.

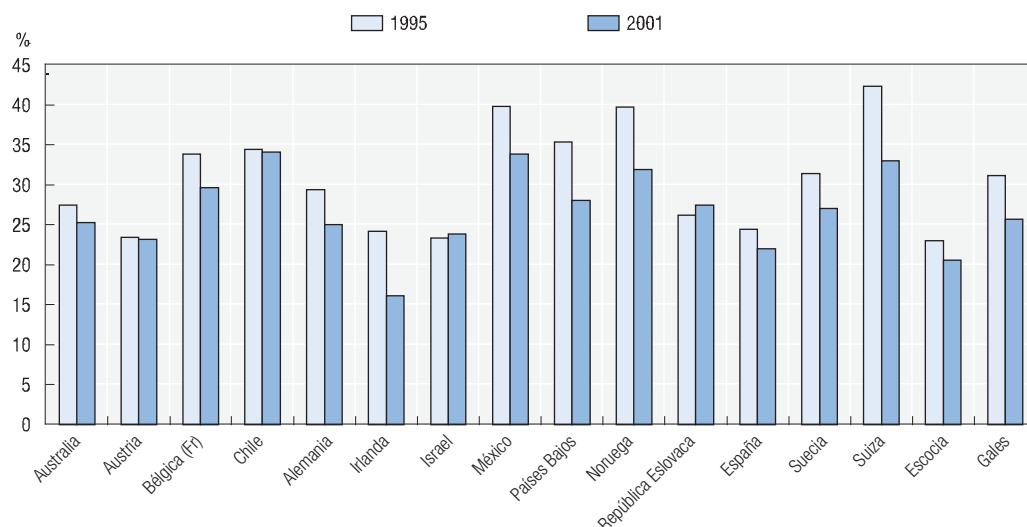
Fuente: OECD Education Database, 2004.

Gráfica 3.10C. **Porcentaje de mujeres entre el personal docente en cada grupo de edad, media nacional de la OCDE, por nivel educativo, 2002**



Fuente: OECD Education Database.

Gráfica 3.10D. **Porcentaje de varones entre los estudiantes que ingresan a programas de educación magisterial inicial**



Fuente: Datos proporcionados por los países participantes en el proyecto. Se solicitaron datos de áreas que aún no están disponibles mediante el proyecto Indicators of National Education Systems (INES) (Indicadores de Sistemas Educativos Nacionales) de la OCDE. Los países utilizaron información existente y no realizaron ninguna nueva recopilación de datos. No todos los países pudieron proporcionar la información en la forma solicitada. Debe interpretarse que la gráfica ofrece sólo indicaciones generales y no una comparación estricta entre los países.

Las inquietudes acerca de la creciente feminización de la docencia se relacionan con los beneficios percibidos para estudiantes y docentes de que más varones trabajen en las escuelas, en especial en términos de proporcionar modelos de roles masculinos positivos para los chicos de familias separadas, y la posibilidad de que una baja en los números de docentes varones conlleve la pérdida más general de atracción de la carrera docente.

La investigación realizada en Australia sugiere tres explicaciones para el cambiante perfil de género de la docencia:

- Los sueldos de los docentes en general son más bajos en relación con otras profesiones, específicamente para los hombres.
- Los factores culturales que tienden a estereotipar a la enseñanza como un “trabajo de mujeres”, especialmente en el área de primaria.
- El temor de que pueda acusársele erróneamente de abuso de menores es un posible factor que puede disuadir los hombres a asumir puestos docentes, sobre todo en el nivel de primaria (MCEETYA, 2003).

La investigación efectuada en Finlandia e Irlanda, dos países en los que el estatus de la docencia es alto, añade una posible razón adicional: los chicos tienden a alcanzar resultados más bajos en los exámenes de secundaria que las chicas y, por tanto, comprenden una proporción menor de solicitantes bien calificados para puestos docentes (véase Drudy et al., 2002, y Luukkainen, 2000, respectivamente).

3.1.10. En algunos países los antecedentes culturales de los docentes no reflejan la población estudiantil

En algunos países se señala la inquietud de que los antecedentes culturales y el idioma de la fuerza laboral magisterial no reflejen los de los alumnos, en un momento en que la pobla-

ción estudiantil de la mayoría de los países se vuelve más diversa. Este asunto es explorado por Mitchell et al. (1999) para el caso de Estados Unidos de América. Ellos investigan la composición étnica y la cambiante demografía de la población general, los alumnos que asisten a las escuelas públicas y el personal docente de las mismas. Concluyen que hay un asombroso desequilibrio entre la diversidad cultural de los alumnos de escuelas públicas y la fuerte presencia de docentes blancos que enseñan en ellas.

En los Países Bajos se estima que la proporción de alumnos de primaria que pertenecen a minorías étnicas constituye el 12%, mientras que sólo 4% de los profesores tiene antecedentes similares. Esto ha generado preocupación con respecto a oportunidades relativamente limitadas de que los grupos étnicos ingresen a ocupaciones profesionales como la docencia y la importante contribución de los docentes de grupos étnicos minoritarios como modelos de rol para estudiantes con esos mismos antecedentes. En Noruega, que es otro país donde la inmigración cobra peso, también se observa la importancia de contar con docentes cuya primera lengua no sea el noruego, así como la creencia de que los docentes de grupos minoritarios ayudan a mejorar la comprensión de las diferencias culturales por parte de profesores y estudiantes en general. Sin embargo, un asunto clave en ese país es la escasa representación de los jóvenes inmigrantes en la educación superior y la tendencia de los alumnos de grupos minoritarios matriculados en la educación superior a elegir temas técnicos o de ciencias naturales más que programas de educación magisterial (Støren, 2001).

3.1.11. La docencia es aún una carrera atractiva en muchos países

Un número significativo de los países participantes no enfrentan actualmente escasez de docentes y en algunos hay muchos más solicitantes calificados que puestos docentes vacantes. Como ya se vio, la encuesta ISUSS indica que los directores de escuela de países como Italia, Corea, Portugal y España informan que encaran relativamente pocas dificultades al contratar docentes calificados de secundaria (véanse las gráficas 3.1B y 3.1C).

Los resultados de los procesos de contratación de profesores en otros países confirman que los problemas de provisión de plazas docentes no son generales en todos los países participantes. Por ejemplo, en Japón en 2001 sólo el 6% de los candidatos examinados fueron nombrados como docentes de educación secundaria; las cifras correspondientes para la educación primaria y secundaria de segundo ciclo fueron del 11% y el 7%, respectivamente. En Corea, sólo cerca del 20% de los solicitantes calificados reciben su nombramiento de docentes. De igual manera, en Francia, en la oposición nacional de contratación de profesores de 2000, sólo el 21% de los candidatos fueron admitidos a la profesión (Ministère de l'Éducation Nationale, Francia, 2002). En otros países, incluyendo Austria, Chile, la República Checa, Hungría, Polonia y Suiza, los directores de escuela no perciben que la escasez o las lagunas de los docentes entorpezcan el aprendizaje de los alumnos en el nivel de secundaria (véase la gráfica 3.2A).

El ingreso a la educación magisterial brinda otra indicación sobre la atracción que ejerce la docencia. Por ejemplo, en Irlanda, los aspirantes a docentes de primaria tienden a provenir del cuartil más alto de los alumnos en el examen escolar final y más del 90% de quienes ingresan al curso de posgraduados en educación magisterial de secundaria tienen calificaciones altas de educación superior; a quienes entran al curso universitario concurrente en educación magisterial para el nivel de secundaria se les requiere un alto rendimiento en el examen escolar final.

3.1.12. Algunos países enfrentan un exceso de aspirantes a docentes, lo que genera diferentes problemas

Pese a que por lo general es mejor tener una sobreoferta de docentes que una escasez de solicitantes calificados, puede haber costos individuales y sociales cuando se invierten recursos sustanciales en la educación magisterial, pero muchos graduados no logran encontrar empleo como docentes. Esto sucede en especial cuando sus calificaciones no se reconocen de manera general en otros sectores del mercado laboral.

Varios países informan que debido a que la fuerza laboral magisterial actual está “saturada”, es difícil asegurar que personas capaces y motivadas encuentren trabajo como docentes y no constituyan una pérdida para la profesión. Por ejemplo, en Grecia, los docentes recién calificados a menudo permanecían en la lista de candidatos durante 10 años o más antes de obtener una plaza de docente; esto estimuló un cambio en el sistema de contratación: de basarse en listas de candidatos pasó a basarse sobre todo en exámenes competitivos. Como ya se observó, en Corea se ha expresado la inquietud de que, debido a que sólo uno de cinco graduados en educación magisterial para secundaria encuentra empleo como docente, los estudiantes talentosos se rehúsan a ingresar a estos programas. Los países que se encuentran en estas circunstancias necesitan asegurar que la calidad de la preparación magisterial no se vea mermada por el gran número de candidatos.

Puede haber inquietud acerca de la calidad cuando no hay una escasez aparente de docentes. Los informes de antecedentes de todos los países participantes señalan interés en asegurar que la fuerza laboral magisterial existente tenga los conocimientos y las habilidades para cumplir las demandas de la educación moderna y de poblaciones estudiantiles más diversas. Más aún, el análisis de la encuesta PISA 2000 indica que, en un número significativo de países, los directores escolares expresan inquietud acerca de la motivación y el entusiasmo de los docentes y que dicha inquietud parece ser más evidente en los países que tienen un exceso de oferta de docentes.

3.2. Estimar la demanda futura de docentes

Las políticas para hacer de la docencia una carrera más atractiva deben estructurarse en términos del número total de docentes que se empleará y el grado en el cual estas personas cuentan con los antecedentes, calificaciones y competencias apropiados para cubrir las necesidades de los estudiantes y de las escuelas.

La demanda total de docentes depende de varios factores y sólo algunos de ellos están abiertos a una influencia directa de las intervenciones políticas. La operación de los diversos factores se detalla en Santiago (2002). Los principales son la estructura de edad de la población en edad escolar, el tamaño promedio de los grupos, la carga horaria de los docentes, el tiempo requerido de instrucción para los alumnos, el uso de docentes auxiliares y otro personal “ajeno al aula” de las escuelas, el uso de la tecnología y el aprendizaje a distancia, las tasas de participación por edad, tasas de permanencia en sus grados, edad inicial y final de la educación obligatoria, políticas relativas al currículum, preferencias de los alumnos con respecto a cursos de elección y programas educativos, así como, en el caso específico de los docentes de escuelas públicas, las preferencias de los padres de familia entre escuelas privadas y públicas. La gráfica 3.11 muestra los diferentes elementos en juego. Algunos de estos factores están mucho más abiertos a la influencia política directa (por ejemplo, el tamaño promedio del grupo y la distribución).

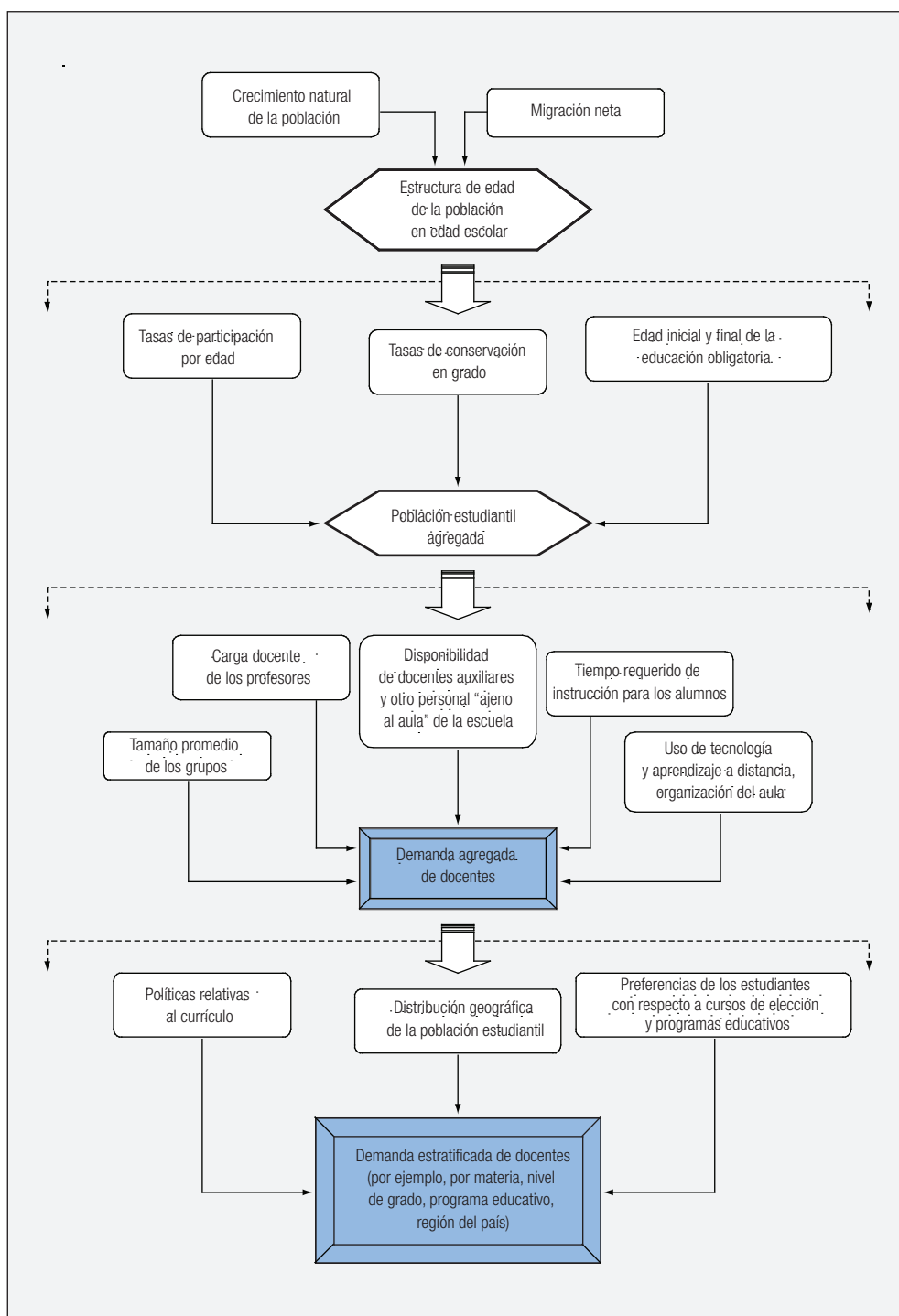
3.2.1. El cambio poblacional es una influencia clave

El tamaño de la población en edad escolar es un factor dominante en la demanda de docentes. En la gráfica 3.12 se ofrece información sobre los cambios esperados en el tamaño de la población de 2002 a 2012 para los grupos de edad de 5-14 y de 15-19 años. El grupo de edad de 5-14 años, que cubre la educación primaria y la educación secundaria en la mayoría de los países, se prevee que baje en 27 de los 32 países con datos pertinentes. Sólo en Israel y Luxemburgo se espera un crecimiento sustancial (de 14% y 8%, respectivamente). Por consiguiente, en general, es probable que se liberen un poco las presiones sobre la demanda total de docentes en los años de escuela obligatoria. De hecho, en 12 países se proyecta que el número de niños y niñas de 5-14 años de edad baje por lo menos del 10% para 2012, con bajas probables de más del 20% en seis países europeos (Austria, Hungría, Polonia, República Checa, República Eslovaca y Suiza).

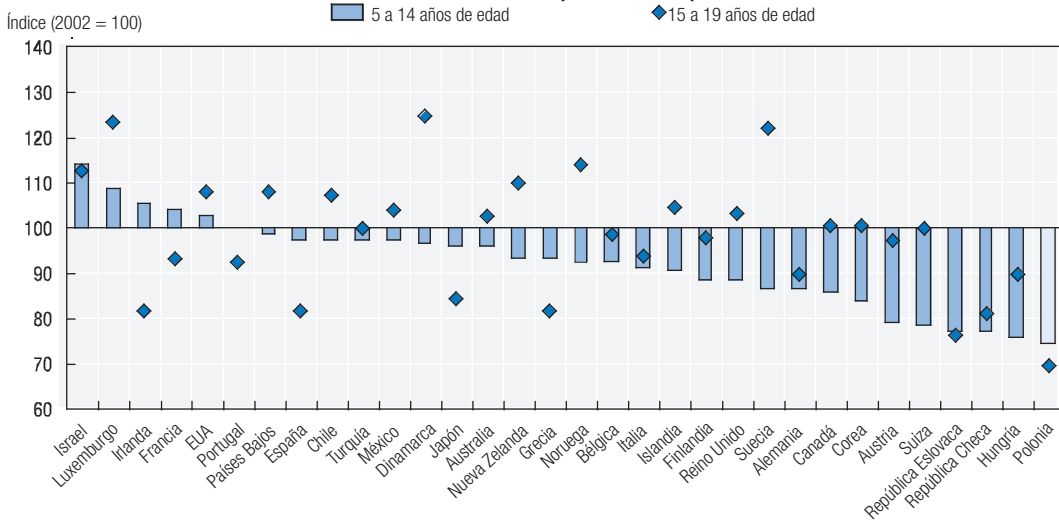
Para el grupo de edad de 15-19 años, que corresponde aproximadamente a la educación secundaria de segundo ciclo, las proyecciones poblacionales revelan más resultados mixtos. De los 32 países mostrados, se proyecta que en 13 haya un aumento para 2012, en cuatro prácticamente no habrá cambios, mientras que en 15 de ellos se proyecta que haya una baja. Se proyecta que el número de chicos y chicas de 15 a 19 años de edad aumentará por lo menos el 15% en Dinamarca, Luxemburgo, Noruega y Suecia, pero se reducirá por lo menos del 15% en otros siete países (Grecia, Irlanda, Japón, Polonia, República Checa, República Eslovaca y España).

Además del número total de jóvenes en la población, otro factor crucial en la demanda de docentes es la tasa de participación escolar por cada grupo de edad. Ésta depende de la edad obligatoria para comenzar la escuela y la edad mínima de salida, así como la medida en que los jóvenes se inscriben en los años no obligatorios. La tendencia general ha sido que la duración de la educación obligatoria aumente y que las tasas de participación escolar se eleven entre los niños de temprana edad (por ejemplo, mediante la integración de la educación preprimaria a los sistemas escolares) y también entre adolescentes (ya que el currículo escolar se ha ampliado y los beneficios de terminar la educación secundaria han aumentado). El efecto general de mayores tasas de participación es que la matrícula escolar sube con mayor rapidez (o no baja tan velozmente) como sugerirían las proyecciones de población en edad escolar.

Gráfica 3.11. Los factores determinantes de la demanda de docentes



Gráfica 3.12. Cambios demográficos esperados en la población en edad escolar de 2002 a 2012 (2002 = 100)



Fuente: OCDE (2004a).

3.2.2. Las políticas acerca de las proporciones alumno-docente son otra influencia clave

La proporción alumno-docente es el factor determinante más importante de los números de docentes que está abierto a la influencia de las intervenciones políticas. La proporción alumno-docente determina el número de docentes empleados para una determinada población de estudiantes. Por tanto, establece los límites para el tamaño promedio de los grupos y la carga docente promedio por clase de los docentes.⁵ A largo plazo los países han reducido las proporciones alumno-docente en las escuelas aunque, en términos de comparaciones internacionales, los cambios en la definición de los datos y la cobertura sugieren tener precaución al estimar el tamaño de las reducciones.⁶ La integración más generalizada de estudiantes con necesidades especiales a la educación regular ha sido un factor importante en la reducción de las proporciones alumno-docente.

Por lo común, los ajustes a la proporción alumno-docente reflejan los factores de relaciones presupuestales e industriales, juicios acerca de la mejora de las condiciones en las escuelas o respuestas a los rápidos cambios en la matrícula (por ejemplo, cuando los números de docentes se mantienen a pesar de la baja en la matrícula). Las reducciones en la proporción alumno-docente permite un menor tamaño promedio de los grupos o bien, una reducción

⁵ Hay una concesión entre el tamaño promedio de los grupos y el tiempo de contacto de enseñanza de los docentes. Para una determinada proporción alumno-docente, el tamaño promedio de los grupos sólo puede reducirse si los docentes dedican más tiempo a la enseñanza presencial. De manera correspondiente, el que los docentes tengan menos tiempo de contacto en el aula genera un aumento en el tamaño promedio de grupo. Los diferentes usos del mismo nivel de recursos magisteriales pueden ejercer efectos diferentes en el aprendizaje estudiantil. Por ejemplo, una escuela en la que los docentes dedican más tiempo a la enseñanza presencial (y, por tanto, reducen el tamaño promedio de los grupos) no necesariamente logrará un mejor aprendizaje estudiantil que una en la que los tamaños de grupo son más grandes, pero los profesores tienen más tiempo de preparación o acceso a apoyo magisterial más especializado.

⁶ Se brinda una aproximación al comparar las proporciones estimadas alumno-docente en las escuelas primarias para los 15 países de la OCDE que aportaron información sobre esta medida tanto en 1992 como en 2002 (OECD 1995, 2004a). Durante ese periodo, la proporción promedio alumno-docente en las escuelas primarias en esos 15 países bajó de alrededor de 18.4 a 16.8. Esto equivalió a un aumento de cerca del 10% en el número de docentes empleados para un número determinado de alumnos.

en el tiempo de enseñanza en el aula del docente o alguna combinación de ambas condiciones (que quizá sea el resultado más común en el largo plazo).

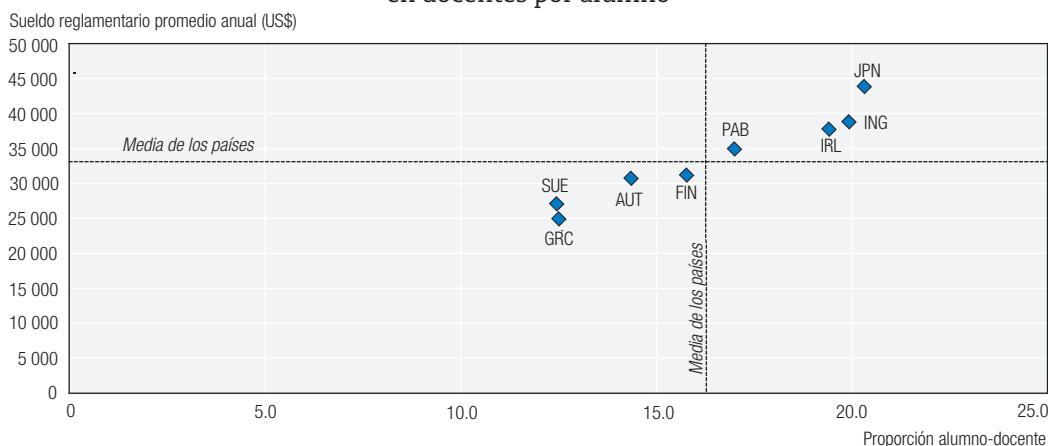
La necesidad de compromiso entre los números de docentes y los sueldos promedio de los mismos

En la política de contratación docente es preciso realizar importantes compromisos. Por un lado, reducir la proporción alumno-docente y emplear a más profesores probablemente mejorará las condiciones de aprendizaje para los estudiantes y las condiciones de trabajo para los docentes. Sin embargo, en cualquier nivel presupuestal, un número mayor de docentes significa que el sueldo promedio del docente es menor de lo que sería en otro caso. Por otra parte, una proporción alumno-docente más alta, al requerir menos docentes, permitiría que a cada uno de ellos se le pagara más, pero esto significaría que habría grupos más grandes y/o menos tiempo del profesor para responsabilidades docentes fuera del aula.

La gráfica 3.13 muestra, para la educación primaria, la amplia gama de diferentes combinaciones de proporción alumno-docente y el sueldo promedio del docente actualmente evidente en un subconjunto de países. Dado que la concesión entre la proporción alumno-docente y el sueldo promedio de los docentes es significativa sólo para un gasto determinado en docentes por estudiante, el análisis considera a un conjunto de ocho países con un nivel similar de gasto en docentes por alumno. En la gráfica 3.13 se ilustra que hay patrones marcadamente diferentes de uso de recursos posibles con niveles similares de gasto. Por un lado, Japón, Inglaterra e Irlanda tienen sueldos reglamentarios de los docentes relativamente altos, pero también unas relativamente altas proporciones alumno-docente. Por otro lado, Grecia y Suecia utilizan recursos de manera bastante diferente: tienen sueldos promedio de docentes relativamente bajos combinados con bajas proporciones alumno-docente, lo que significa que emplean comparativamente a más docentes que los otros países. Entre el grupo de ocho países, Austria, Finlandia y los Países Bajos tienen sueldos magisteriales promedio y proporciones alumno-docente que están cerca del promedio para el grupo.

Gráfica 3.13. Proporción alumno-docente contra sueldo promedio de los profesores (con 15 años de experiencia)

Escuelas primarias, 2002, grupo seleccionado de países con gasto similar en docentes por alumno



Nota: el sueldo de los docentes se refiere al sueldo reglamentario anual en las instituciones públicas después de 15 años de experiencia. La proporción de alumnos con el equipo docente es para instituciones públicas y privadas y se basa en equivalentes de tiempo completo. Dado que las concesiones entre la proporción alumno-docente y el sueldo promedio de los docentes son significativas sólo para un determinado gasto en docentes por estudiante, este

análisis considera a un conjunto de ocho países con un nivel similar de gasto en profesores por alumno. Los ocho países conforman el conjunto mayor de países con niveles de gasto dentro de un rango de 250 dólares estadounidenses al año (en este caso entre 1 950 y 2 200 dólares). El gasto anual estimado en docentes por estudiante es el producto del sueldo reglamentario de los docentes con 15 años de experiencia y el inverso de la proporción alumno-docente. La tasa alumno-docente utilizada para Inglaterra es la del Reino Unido.

Fuente: derivado de datos contenidos en OCDE (2004a).

Para proporcionar una perspectiva a más largo plazo de las concesiones implicadas, en la gráfica 3.14 se muestran los índices de cambios en los sueldos de los docentes y las proporciones alumno-docente para las escuelas primarias durante el periodo 1996 a 2002. En 15 de los 16 países con datos pertinentes, el sueldo reglamentario promedio de un docente con 15 años de experiencia aumentó (después del ajuste por la inflación). En Hungría, México y la República Checa, el aumento promedio fue de más de 40%. En 14 de los 16 países la proporción alumno-docente bajó durante el mismo periodo; la baja fue especialmente grande en España, Grecia, Irlanda y los Países Bajos. En ocho de los 13 países que aumentaron los sueldos de los docentes y a la vez redujeron las proporciones docente-alumno durante el periodo 1996-2002, el aumento de los sueldos reglamentarios promedio fue más rápido que la baja de las proporciones alumno-docente. Esto sugiere que en los años recientes los países han tendido a asignar más peso a aumentar los sueldos promedio de los profesores que a reducir las proporciones alumno-docente; sin embargo, éstas por lo general han seguido bajando, aunque tal vez a una tasa más lenta que en tiempos anteriores.

Gráfica 3.14. Índice de cambio entre 1996 y 2002 de los sueldos de los docentes con 15 años de experiencia y las proporciones alumno-docente, escuelas primarias (1996 = 100)



Nota: el cálculo de la proporción alumno-docente considera sólo a los docentes con deberes docentes. El índice de cambio en los sueldos de los docentes se calcula como el sueldo de los docentes en 2002 en la moneda nacional (multiplicado por 100) dividido entre el sueldo de los docentes en 1996 en la moneda nacional (multiplicado por el índice de deflación del PIB 2002). El índice de cambio en las proporciones alumno-docente se calcula como la proporción alumno-docente en 2002 (multiplicada por 100) dividida entre la proporción alumno-docente en 1996. Los índices de la República Checa y Alemania reflejan los cambios entre 1996 y 2001. Los valores de las proporciones alumno-docente para Inglaterra se refieren al Reino Unido.

Fuente: derivado de datos contenidos en OCDE (2003) y OCDE (2004a).

Si bien resulta difícil generalizar dada la muy amplia gama de posiciones de los países evidente en las gráficas 3.13 y 3.14, la investigación sugiere que es probable que el aprendizaje estudiantil se beneficie más de las políticas que se concentran en mejorar la calidad de los docentes al aumentar sus sueldos promedio, en vez de utilizar gasto extra para reducir las proporciones alumno-docente, por lo menos dentro del rango de las proporciones alumno-docente características de la mayoría de los países de la OCDE. Esto sucede en especial en

países que enfrentan escasez de docentes, dado que la mayor demanda de docentes al reducir la proporción alumno-docente probablemente exacerbará los problemas de oferta.

Es probable que la reducción del tamaño de los grupos facilitada por proporciones alumno-docente más bajas haya sido la política dirigida a mejorar escuelas más apoyada en general y más ampliamente financiada. Sin embargo, la investigación sobre la relación entre el tamaño del grupo y el logro estudiantil no es clara, aunque se evidencian varios puntos prometedores de convergencia (véase Hanushek, 2000; Hoxby, 2000; Meuret, 2001).

Los estudios concuerdan de forma unánime que las reducciones del tamaño de los grupos son más beneficiosas para algunos estudiantes que para otros. Por ejemplo, existen datos que evidencian que las reducciones del tamaño del grupo pueden resultar benéficas en particular para los alumnos que se encuentran en los primeros años de su educación y para alumnos de ambientes desfavorecidos (véase Santiago, 2002, donde encontrará un análisis detallado). Esta investigación sugiere que las reducciones relativamente grandes del tamaño de los grupos orientadas a estudiantes, grados o áreas particulares pueden ser más efectivas en cuanto a costo que las reducciones menores y generales del tamaño del grupo para todos los alumnos, al menos dentro del rango de tamaños de grupo que en la actualidad opera en la mayoría de los países.

Las habilidades y comportamientos de los docentes son elementos fundamentales para determinar si es probable que las reducciones del tamaño de los grupos sean benéficas. Dado que las reducciones sustanciales de este tipo implican contratar a docentes adicionales, el éxito o fracaso de un programa de reducción de tamaño de los grupos dependerá no sólo del impacto de la reducción *per se*, sino también de la manera en que se ve afectada la calidad de los profesores. Si una política de reducción de tamaños de grupo agrava los problemas de escasez de docentes y requiere contratar profesores con menos calificaciones —como parece haber sucedido en California, por ejemplo⁷—, es posible que no favorezcan las ganancias esperadas en el rendimiento de los alumnos. La decisión de las escuelas y los docentes de cambiar sus enfoques para capitalizar el potencial ofrecido por los grupos más pequeños, será fundamental en este sentido.

Podría incluso usarse un aumento en el tamaño promedio del grupo para financiar los sueldos más altos de los docentes y así hacer que la docencia sea más atractiva para candidatos de más alta calidad. Sin embargo, el tamaño de los grupos también afecta las condiciones de trabajo de los docentes y los profesores que manejan grupos mas grandes pueden sentirse más insatisfechos e inclinados a dejar la profesión, lo cual empeora el problema de la oferta. En uno de los pocos estudios en los que se observa este aspecto (Mont y Rees, 1996) se encontró que las escuelas secundarias de segundo ciclo de Estados Unidos de América con tamaños de grupo arriba del promedio estaban asociadas con una tasa más alta de renuncias por parte de los docentes. Por otra parte, Stinebrickner (1999) concluyó que, en tanto la proporción alumno-docente (que está muy correlacionada con el tamaño del grupo) desempeña un papel significativo en si los docentes consideran que una escuela es deseable, es menos importante que el sueldo.

⁷ Jepsen y Rivkin (2002) investigaron la concesión entre los grupos más pequeños y la calidad de los docentes al analizar los efectos del programa recién implementado en California de reducción del tamaño de los grupos. Los resultados muestran que por lo general los grupos más pequeños aumentaban el logro en matemáticas y lectura en tercer grado, en particular en el caso de estudiantes pertenecientes a grupos con más bajos ingresos. No obstante, la expansión de la fuerza laboral docente requerida para dotar de docentes las aulas de clase adicionales parece haber conducido a una baja en la calidad docente promedio en las escuelas que atienden a alumnos desfavorecidos (por ejemplo, una proporción más pequeña de docentes calificados). Esta baja compensa en parte o, en algunos casos, por completo los beneficios de los grupos más pequeños.

3.2.3. Las estimaciones de la demanda a menudo son más útiles si se valoran a nivel de los componentes del sistema

Los planificadores educativos y las escuelas también necesitan especificar la demanda de docentes en niveles más detallados, como por asignatura, tipo de escuela, programa educativo o región del país. Aunque, por ejemplo, los países tal vez no tengan una escasez general de docentes aún puede haberla de tipos particulares de docentes o en escuelas determinadas. Los informes de antecedentes de Australia y Estados Unidos de América señalan que ésta es la situación que enfrentan en la actualidad. Ambos países han cambiado en años recientes de la escasez generalizada de docentes a posiciones en las que la oferta total de profesores se aproxima a la demanda total de los mismos, pero aún hay escasez de docentes calificados en áreas como TIC, ciencia e idiomas; además, algunas escuelas tienen dificultades para atraer y conservar docentes. Cuanto más especializados están los docentes y menores son las posibilidades de que avancen rápidamente entre enseñar diferentes niveles de grado o áreas de contenido, más importante será identificar la demanda y la oferta de docentes a nivel de los componentes del sistema.

Las políticas y prioridades curriculares son la influencia dominante en la definición de los diferentes tipos de docentes que se necesitan. Por ejemplo, cambiar el equilibrio del currículo de la escuela secundaria hacia la tecnología y la computación genera una mayor necesidad de docentes con esas habilidades. De manera similar, la introducción de idiomas extranjeros en las escuelas primarias lleva el sistema a buscar docentes de ese nivel con buenas habilidades de idiomas extranjeros. En el nivel de escuela secundaria, los requerimientos curriculares para la graduación de los alumnos pueden ser influencias importantes en las materias que necesitan cubrirse y, por tanto, en los tipos de profesores requeridos. Otra influencia en el tipo de docentes necesario surge del grado en el que los estudiantes pueden elegir partes diferentes de su currículo. Las preferencias de los educandos con respecto a varios cursos optativos o entre diferentes trayectorias educativas (por ejemplo, programas generales o técnicos), desempeñan un papel clave en este respecto. Por supuesto, la influencia puede también funcionar en la otra dirección: las elecciones que se ofrecen a los estudiantes pueden verse limitadas por la probable oferta de docentes con las competencias necesarias.

Puesto que la fuerza laboral magisterial es tan grande, cambios relativamente pequeños en la oferta o demanda de docentes pueden tener implicaciones significativas con respecto a si las escuelas pueden mantener sus programas. Hay una necesidad constante de supervisar las tendencias en la oferta y la demanda de docentes, así como de examinar las posibles implicaciones de los cambios en los ambientes escolar, de educación superior y laboral. Esto es difícil en particular en sistemas escolares muy descentralizados, donde la responsabilidad de la selección y contratación de los docentes se ejerce a nivel local. Tal es el caso en los Países Bajos, por ejemplo, y ha llevado al desarrollo de un modelo de pronóstico de la demanda y oferta de docentes en un nivel altamente desagregado (véase el recuadro 3.4).

Recuadro 3.4. Planificación de las necesidades futuras de los docentes en los Países Bajos

En 2002 el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia de los Países Bajos comenzó el desarrollo de MIRROR,¹ un modelo de pronóstico que permite la identificación de las necesidades de los docentes en los niveles regional y subregional. El modelo utiliza información central y local sobre la distribución de edad de los docentes, el número de graduados recientes de la educación magisterial inicial, el estatus de contratación de los profesos-

Recuadro 3.4. Planificación de las necesidades futuras de los docentes en los Países Bajos (cont.)

res, sus calificaciones, las tasas de transferencias de profesores entre escuelas, el comportamiento proyectado de oferta de las personas, y así sucesivamente, para supervisar la demanda y la oferta de docentes, así como evaluar los efectos de diferentes escenarios en la selección de docentes.

MIRROR fue creado con los objetivos de supervisar el mercado laboral de los docentes, anticipar sus necesidades, facilitar el encuadre entre la demanda y la oferta de docentes y, por tanto, auxiliar en el desarrollo de estrategias de contratación. Ofrece a las juntas escolares regionales e individuales la posibilidad de percibir los sucesos en el mercado laboral magisterial que afectan su área inmediata y evaluar el probable impacto de las diferentes iniciativas políticas. Por ejemplo, permite a las autoridades centrales y locales identificar con considerable detalle las áreas geográficas y de contenido que corren “alto riesgo” de sufrir de escasez de docentes en los años por venir. Para 2005 el modelo estará disponible para uso directo por parte de todas las juntas escolares en educación primaria, secundaria y técnica. Se está diseñando una plataforma de Internet para brindar a los usuarios un acceso fácil.

**Microsimulatie Rekenmodel Regionale Onderwijs Ramingen (Modelo de cálculo de micro simulación de los mercados laborales educativos regionales).*

3.3. Factores que tornan la docencia en una carrera profesional atractiva

3.3.1. Motivación para convertirse en docente

Estudios sobre las razones que los docentes aducen para entrar a formar parte de la profesión revelan un fuerte énfasis en factores intrínsecos. En la gráfica 3.15A se ilustra este punto en el caso de docentes de primaria principiantes y experimentados en Francia. Entre ambos grupos, las tres razones más importantes argumentadas fueron “el deseo de enseñar” (cerca del 70% en ambos grupos nombró ésta como una de las tres razones principales), “el deseo de tratar con niños y niñas” (alrededor del 60%), y “desempeñar una función educativa” (aproximadamente el 40%). Las razones de tipo más extrínseco recibieron calificaciones mucho más bajas, como “la seguridad en el empleo” (cerca del 20% para ambos grupos), “el tiempo libre, las vacaciones” (10%) y el “sueldo” (1 a 2%).

En la gráfica 3.15B se muestran patrones aproximadamente similares, lo cual documenta las motivaciones más importantes para convertirse en docente expresadas por los profesores australianos. Entre los docentes de primaria las dos razones más importantes fueron “disfrutar el trabajo con niños y niñas” (el 37% nombró ésta como la más importante), y “el deseo de enseñar” (23%). Estas dos motivaciones fueron también las más importantes para los docentes de secundaria, pero en menor grado (23% y 21%, respectivamente). Para entre 11 y 12% de ambos tipos de docentes “la campaña de contratación o el impacto del modelo de comportamiento” fue la motivación más importante. El deseo de “ejercer influencia” fue la motivación más importante para el 10% de los docentes de primaria, pero fue menos significativa (6%) para los de secundaria. Tal como sucedió con los docentes franceses, pocos docentes australianos citaron factores extrínsecos (condiciones de empleo, becas, remuneración) como la razón más importante para convertirse en docente, aunque los profesores de secundaria tenían más probabilidad de hacerlo que los de primaria. Los docentes de

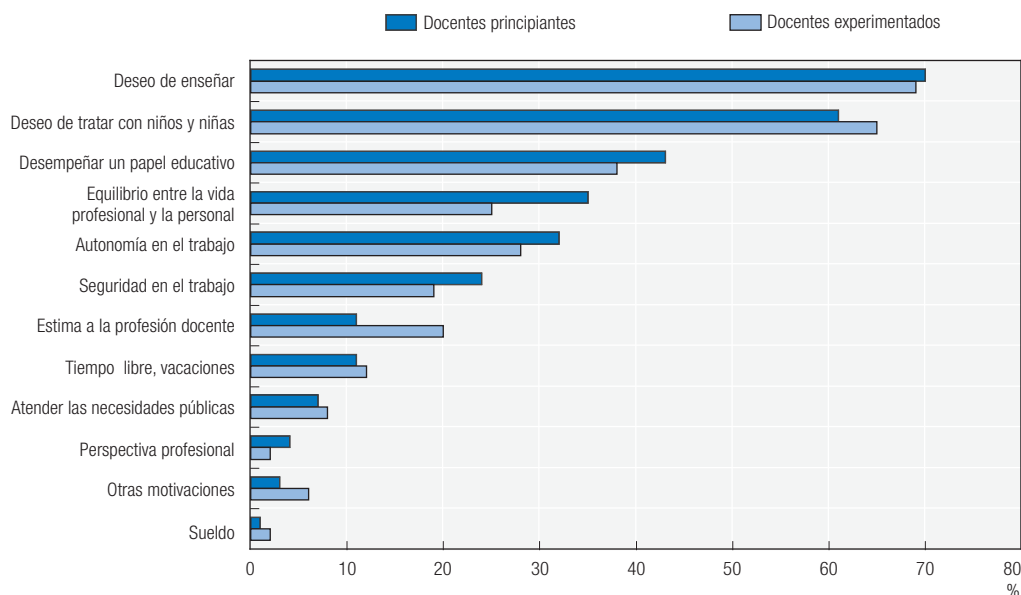
secundaria también tenían más probabilidad que los docentes de primaria (12% contra 2%) de aducir como principal motivación el “disfrutar la asignatura”.

Resultados similares a los de los estudios franceses y australianos sobre la motivación de los docentes se incluyen en los informes de antecedentes de Bélgica (comunidad francesa), Canadá (Quebec), Países Bajos, República Eslovaca y Reino Unido. La importancia de las razones intrínsecas es constantemente resaltada por la investigación; el trabajo con niños y niñas, la realización intelectual y hacer una contribución a la sociedad son factores decisivos para que las personas elijan ser docentes. Hay una posible relación entre el deseo de enseñar y la experiencia previa de trabajo con niños y niñas en deportes y otras actividades comunitarias. Una investigación del Reino Unido sugiere que quienes ingresan a la docencia después de otra carrera destacan con fuerza el ejercer influencia y la satisfacción de ver los logros de los estudiantes (Hunt, 2002).

Las razones que las personas dan para decidir convertirse en docentes son consideraciones importantes al diseñar estrategias de contratación y al identificar las fuentes de satisfacción en el trabajo que influyen en la probabilidad de que permanezcan en la carrera. También es significativo analizar las razones que las personas aducen para no convertirse en docentes y aquellas que alegan los que ya lo son para dejar la carrera. Además, un estudio conductual sugiere que los factores extrínsecos (el sueldo, las condiciones de trabajo y las perspectivas profesionales) son influencias importantes para determinar si las personas eligen convertirse en docentes o no. Para las personas con talentos académicos u orientadas a ayudar a los demás, otras profesiones ofrecen una fuerte competencia a la docencia.

Los antiguos docentes son una posible fuente nada despreciable de candidatos. En el Reino Unido el número de docentes que regresaron a la profesión ha aumentado en años recientes y en 2000-2001 comprendieron cerca del 25% del flujo de docentes de tiempo completo al sector mantenido de escuelas y más del 50% de la afluencia de docentes de tiempo parcial. Esto indica también que el número de mujeres que regresa a la docencia es mucho mayor que el número de hombres y también que los profesores que regresan están distribuidos a lo largo del rango de edad: en 2000-2001 cerca del 12% de los docentes que regresaban eran menores de 30 años, mientras que el 40% tenían más de 45. De los que asistían a cursos de capacitación para quienes regresaban, el 29% dijo que volvía a la docencia porque la disfrutaba, el 25% porque satisface las necesidades familiares, y sólo el 7% comentó que se debía a que la docencia era su única opción (Penlington, 2002). En el recuadro 3.5 se describen los programas de Inglaterra y Gales para mantener contacto con antiguos docentes y ayudarlos a regresar a la profesión.

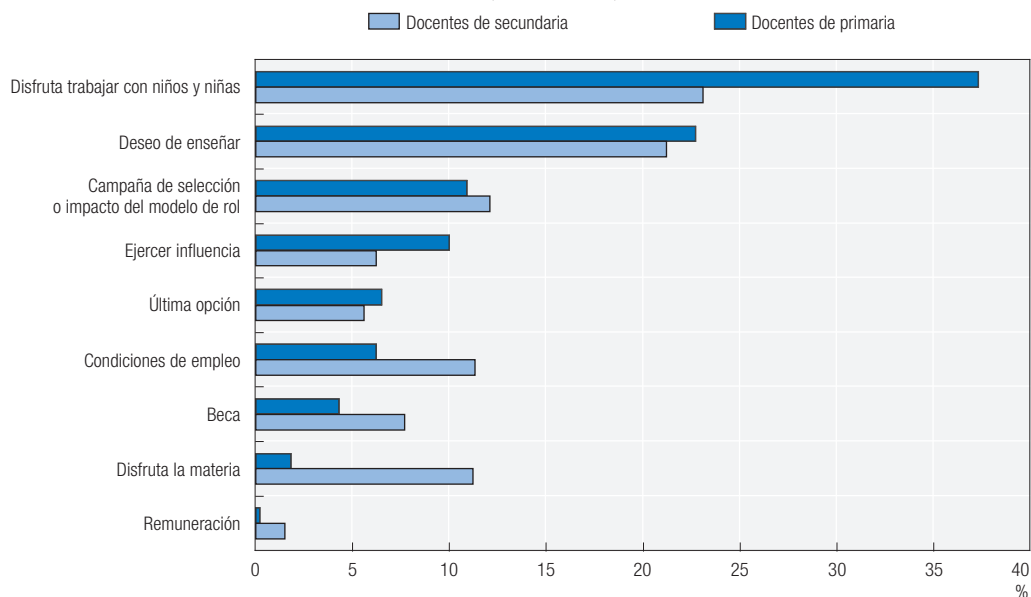
Gráfica 3.15A. Principales razones para convertirse en docente, profesores de primaria, Francia, 2000



Nota: las cifras se basan en una encuesta a 858 docentes de escuelas primarias en Francia. Las cifras reflejan el porcentaje de los docentes encuestados que mencionan cada posibilidad entre las tres principales razones para convertirse en docentes. Como resultado, las cifras suman más de 100% para cada categoría de docentes.

Fuente: Ministère de l'Éducation nationale, Francia (2001).

Gráfica 3.15B. Motivaciones más importantes para convertirse en docente, por nivel de educación, Australia, 2002



Nota: las cifras se basan en una encuesta a 2 500 docentes de escuelas gubernamentales y no gubernamentales, en la Australia metropolitana y no metropolitana, y de escuelas primarias y secundarias.

Fuente: Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs (2003).

Recuadro 3.5. **Apoyo para antiguos docentes en Inglaterra y Gales**

En Inglaterra y Gales, el *Returning to Teach Programme* (Programa de Vuelta a la Enseñanza) proporciona servicio de orientación para docentes calificados que se tomaron un descanso de la docencia. Ofrece una línea de ayuda dedicada, una revista trimestral que los mantiene al corriente de temas actuales de educación, apoyo para identificar cursos dirigidos a quienes regresan a la docencia y vínculos para conocer empleadores encargados de la contratación de docentes. Disponen de amplias oportunidades de pasar días de observación en las escuelas y asistir a cursos para renovar conocimientos para los que regresan. Los cursos duran de seis a 12 semanas y se ofrecen a los docentes calificados que sienten que necesitan actualizarse. Los participantes reciben becas de capacitación de 150 libras por semana (hasta un máximo de 1 500 libras), y son también elegibles para ayuda en atención a menores por hasta 150 libras a la semana. La Teacher Training Agency (TTA) patrocina cerca de 100 cursos para docentes que regresan en todo el país cada año. Aproximadamente el 20% de los que regresan a la docencia asisten a dichos cursos.

3.3.2. Sueldos

Los resultados obtenidos en investigaciones indica que los sueldos y las oportunidades alternativas de empleo son influencias importantes en la atracción que ejerce la enseñanza (Santiago, 2004). Los sueldos de los docentes relativos a aquellos en otras ocupaciones influyen en: (i) *la decisión de convertirse en docente* después de graduarse, pues las elecciones de carrera de los graduados están asociadas con los ingresos relativos en las ocupaciones docentes y no docentes y su probable crecimiento con el tiempo; (ii) *la decisión de regresar a la docencia después de una interrupción en la carrera* pues las tasas de regreso suelen ser más altas entre las materias de enseñanza que ofrecen la menor cantidad de oportunidades de empleo en otras partes, y (iii) *la decisión de permanecer como docentes* porque, en general, cuanto más alto es el sueldo de los docentes, menor es el número de personas que deja la profesión (en el capítulo 6 se analizan los resultados sobre la retención de docentes). Los ingresos relativos parecen ser menos importantes cuando la decisión es *si registrarse en un curso de educación magisterial* o en otro curso universitario (Hanushek y Pace, 1995).

Interesándose únicamente en la decisión de estudiantes de convertirse en docente, Dolton (1990) utilizó los datos en una gran muestra de graduados universitarios del Reino Unido. Los resultados sugieren que los ingresos relativos en ocupaciones docentes y no docentes, y el probable crecimiento en ingresos, tienen un efecto marcado en las elecciones de carrera de los graduados. Encontró que menos graduados eligen convertirse en docentes cuando los sueldos son bajos en relación con los ingresos de otros graduados y cuando el crecimiento en los ingresos de los docentes es relativamente lento. Un análisis similar fue realizado por Wolter y Denzler (2003) en Suiza utilizando información sobre graduados universitarios para el periodo 1981-1999. También descubrieron que la oferta de docentes responde a los niveles relativos de sueldos: cuanto más ganen los profesores en relación con otras ocupaciones de graduados, mayor será la oferta de personas que desean convertirse en docentes.

En una diferencia importante con respecto a los resultados del Reino Unido, Wolter y Denzler (2003) encontraron que en Suiza se requería un gran aumento de los sueldos relativos de los docentes para impulsar una mayor oferta de nuevos docentes. Esto se atribuyó al hecho de que los sueldos de los docentes en Suiza por lo general son bastante altos en comparación con otras ocupaciones. En cambio, en el Reino Unido la oferta de docentes pareció ser más “elástica en cuanto a sueldos”: siendo los sueldos de los docentes comparativamente bajos, un determinado aumento en el sueldo estimulaba un gran aumento en la oferta de docentes.

La investigación también ha mostrado que la oferta de docentes es influenciada por las condiciones económicas generales. Dolton et al. (2003) analizaron datos del Reino Unido de 1960 a 2000 y concluyeron que cuando la economía general es fuerte, el desempleo de los graduados es bajo y sus ingresos son altos, un número menor de graduados elige convertirse en docentes. Este efecto pareció ser evidente en particular en el caso de los varones y en los graduados con calificaciones más altas. De manera correspondiente, cuando las condiciones económicas generales empeoran, la docencia parece convertirse en una elección de empleo más atractiva para los graduados. Por ejemplo, los informes de antecedentes de Suecia y Estados Unidos de América indican que las difíciles condiciones de trabajo para graduados en el mercado laboral en su conjunto pueden haber contribuido a algunas reducciones en los problemas de escasez de docentes.

También hay evidencia sobre la decisión de regresar a la docencia después de una interrupción en la carrera. De acuerdo con Murnane (1996), en Estados Unidos de América, aproximadamente uno de cada cuatro docentes que dejan el aula regresa dentro de los cinco años siguientes. Según Beaudin (1993), los docentes que tienen más probabilidad de regresar son aquellos con especialidades que ofrecen oportunidades limitadas de otro empleo mejor pagado, aquellos con más de dos años de experiencia junto con una maestría y quienes interrumpieron su carrera a una edad no muy joven.

Los sueldos relativos de los docentes probablemente afectarán no sólo el número de personas que están dispuestas a enseñar, sino también sus características. La creciente feminización de la docencia se ha atribuido, en parte, a la baja relativa de los sueldos de los docentes en el largo plazo. No obstante, también se evidencia que, debido a la rápida expansión de las oportunidades alternativas de empleo para las mujeres, la composición de la fuerza laboral docente femenil también ha cambiado. Al analizar el caso de Estados Unidos de América para el periodo 1957-1992, Corcoran et al. (2002) examinaron cómo ha cambiado la propensión de las mujeres académicamente talentosas a entrar a formar parte de la enseñanza. Encontraron que, mientras que la calidad académica de la nueva maestra promedio ha bajado sólo ligeramente durante este periodo, la probabilidad de que una mujer que ocupe los primeros lugares en la escuela secundaria de segundo ciclo acabe por ingresar a la docencia bajó dramáticamente entre 1964 (20% de probabilidad) y 1992 (4%). La explicación se debe a que las oportunidades de empleo de las mujeres académicamente talentosas fuera de la docencia han aumentado de manera sustancial. Stoddard (2003), entre otros, informó de conclusiones similares.

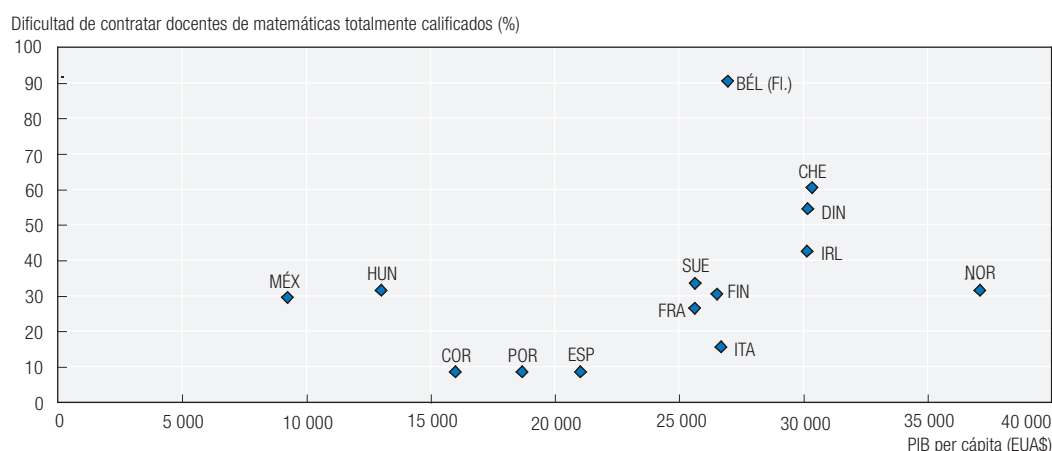
Las oportunidades de empleo también se han ampliado para los varones bien educados. En el caso del Reino Unido, Nickell y Quintini (2002) concluyeron que la baja en los sueldos relativos de los docentes estuvo asociada con la baja en la calidad académica promedio de los varones que ingresaron a la docencia entre fines de la década de 1970 y principios de la de 1990.

Tales resultados plantean el cuestionamiento de si, a medida que los países se desarrollen y proporcionen más oportunidades alternativas de empleo para la fuerza laboral graduada, la docencia tendrá que esforzarse para resultar atractiva para las personas bien calificadas. En la gráfica 3.16 se presenta algún apoyo para esta visión. Con base en datos de 14 países se traza una medida de la dificultad de contratar docentes de matemáticas totalmente calificados en el segundo ciclo de la educación secundaria contra el PIB per cápita. Los datos indican que los problemas actuales de escasez de docentes parecen ser más agudos en países relativamente ricos, presumiblemente debido a que dichos países proporcionan más oportunidades alternativas de empleo para trabajadores bien educados.

Aunque un aumento en el sueldo relativo de los docentes puede razonablemente esperarse para reducir la escasez, el que la calidad de la fuerza laboral docente también mejore depende de qué docentes ingresan y qué docentes permanecen. En el caso de Estados Unidos de América, Ballou y Podgursky (1997) concluyen que hay poca evidencia de que los sueldos más altos hayan aumentado la calidad de los docentes recién contratados, por lo menos dados los indicadores de la calidad de los profesores que se utilizaron. Por otra parte, Figlio (1997) encontró que dentro de los mercados laborales locales, existe una relación positiva significativa entre los sueldos de los docentes y la calidad de los mismos, medida por la selectividad de la universidad donde estudió y la pericia en su materia.

Si bien es razonable esperar que un aumento en la oferta de docentes como respuesta a sueldos más altos también elevará el número de candidatos de alta calidad, se requieren esfuerzos para asegurar que de hecho se contraten y seleccionen nuevos docentes más capaces. El mercado laboral magisterial puede rápidamente oscilar de la escasez al exceso en la oferta, en parte debido a que es probable que un aumento de sueldo general reduzca la tasa de renuncias entre los docentes ya en funciones. Los mejores nuevos candidatos tal vez no estén dispuestos a esperar en fila a que aparezcan vacantes en la docencia si tienen buenas perspectivas de empleo en otras partes. En el capítulo 5 se revisan los aspectos relacionados con la contratación y la selección de docentes.

Gráfica 3.16. Dificultad para contratar a docentes de matemáticas totalmente calificados y PIB per cápita, educación secundaria de segundo ciclo, 2001



Nota: la dificultad de contratar docentes de matemáticas calificados corresponde al porcentaje medio de alumnos de escuelas secundaria de segundo ciclo cuyo director informó que contratar docentes de matemáticas totalmente calificados es difícil.

Fuente: derivado de datos de la base de datos OECD ISUSS, 2003.

Los sueldos de los docentes difieren de manera considerable entre los países

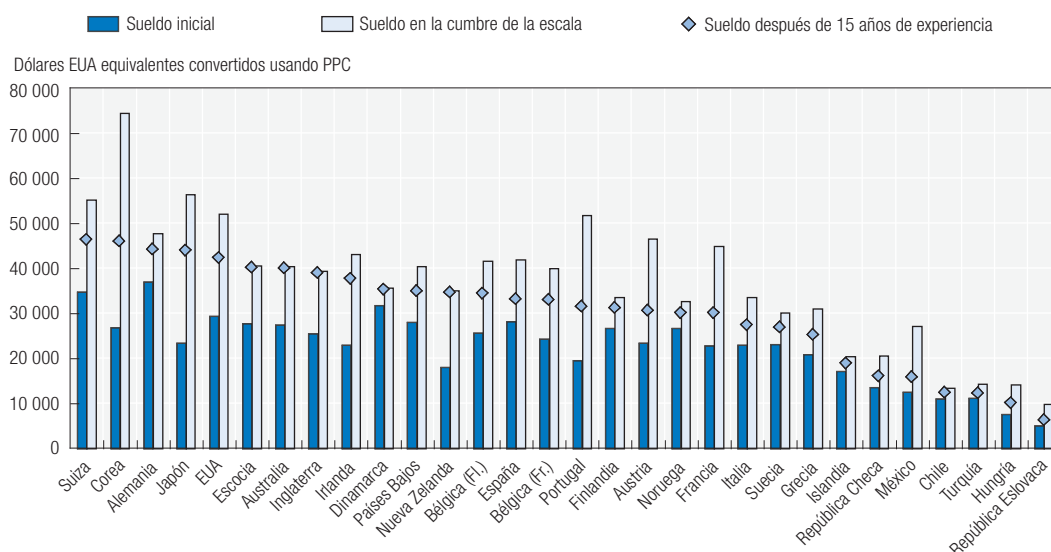
En la gráfica 3.17A se comparan el salario reglamentario inicial, con el de mediados de la carrera y el máximo de los docentes de primaria en la educación pública en 2002. Los sueldos se expresan en dólares estadounidenses equivalentes, convertidos a partir de las paridades de poder de compra. Los sueldos reglamentarios anuales de los docentes con 15 años de experiencia oscilan entre menos de 15 000 dólares estadounidenses en Chile, Hungría, la República Eslovaca y Turquía, y más de 45 000 dólares estadounidenses en Corea y Suiza.

Los países muestran marcadas variaciones en relación con los diferenciales de sueldos a lo largo de la carrera magisterial. En algunos países el sueldo reglamentario de un docente en la cúspide de la escala es de más del doble del sueldo de un docente principiante (Francia, Japón, Corea, México y Portugal). Otros países tienen una estructura de sueldos bastante diferente en la cual el nivel superior de sueldo es menos de 25% más alto que el sueldo inicial (Dinamarca, Islandia y Noruega). Como se analiza en mayor detalle en el capítulo 6, los países también difieren en el número de años requerido para avanzar desde el principio hasta la cumbre de la escala de sueldos y es probable que estas diferentes estructuras de sueldos afecten los patrones de la contratación y la retención de docentes.

En la gráfica 3.17B se examinan los sueldos de los docentes, en los distintos países en la educación primaria, y en el primer y segundo ciclos de la secundaria. Dos patrones generales son evidentes. En 12 de los países los docentes tienen el mismo sueldo reglamentario independientemente del nivel de la escuela en la que trabajan. En 16 de los países los docentes del segundo ciclo de la educación secundaria ganan más que los del primer ciclo de secundaria y por lo general mucho más que los de primaria. En los Países Bajos e Islandia un docente experimentado de segundo ciclo de secundaria gana el 40% más que un docente de primaria con una experiencia docente similar, mientras que en Suecia y Chile el diferencial es menor que 10%. Turquía es el único país donde el sueldo reglamentario de un docente de primaria experimentado es mayor que el de un docente de segundo ciclo de secundaria con experiencia similar.

Gráfica 3.17A. Sueldos de docentes en educación primaria, 2002

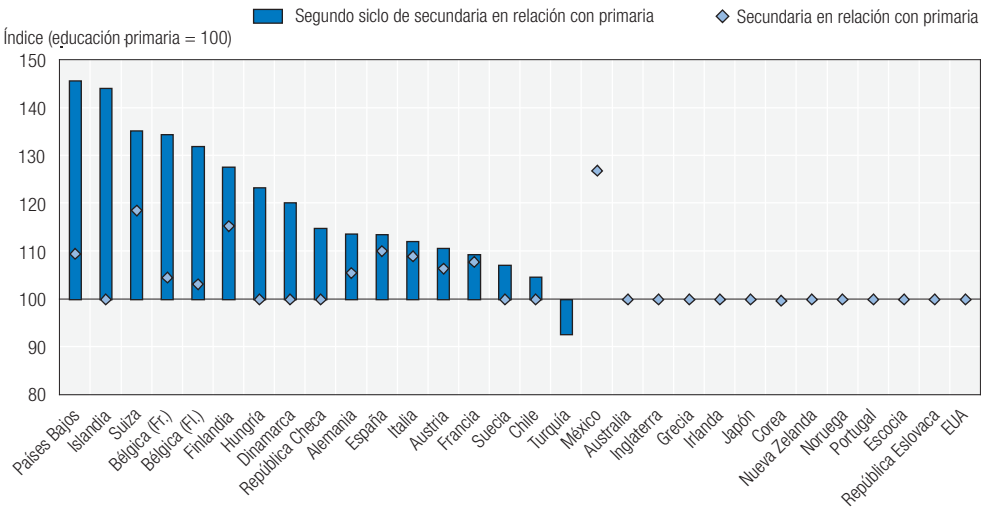
Sueldos reglamentarios anuales de docentes en instituciones públicas en educación primaria, en dólares estadounidenses equivalentes convertidos utilizando el PPC



Fuente: OCDE (2004a).

Gráfica 3.17B. **Sueldos de docentes comparados entre niveles de educación, 2002**

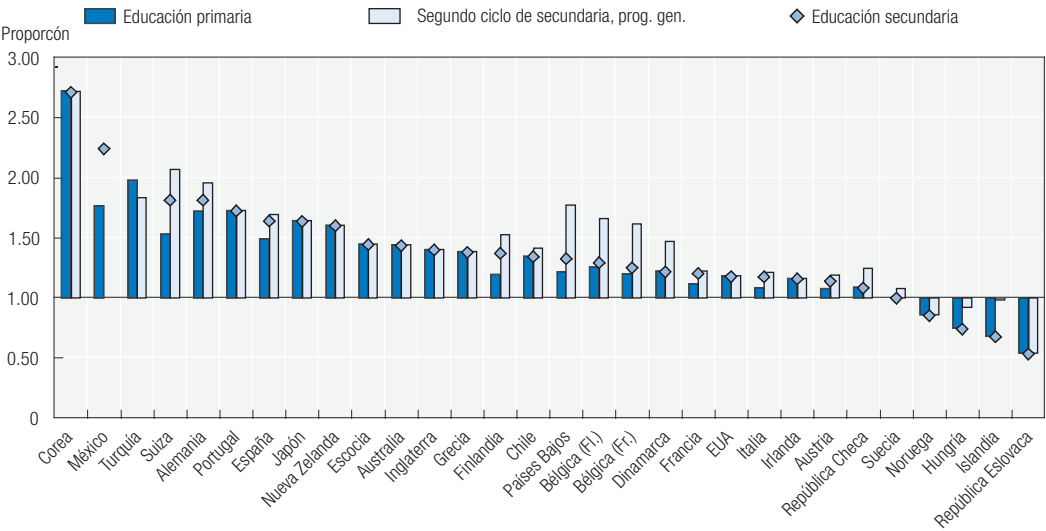
Proporción de sueldos de docentes del segundo ciclo de educación secundaria (programas generales) y educación secundaria con los sueldos de los docentes de educación primaria, sueldos después de 15 años de experiencia, instituciones públicas



Nota: no hay datos disponibles para la educación preparatoria (segundo ciclo de educación secundaria) en México y la educación secundaria en Turquía.
Fuente: OCDE (2004a).

En términos de la atracción de la profesión docente es importante analizar los sueldos de los docentes en relación con otras ocupaciones. Sin embargo, sólo se dispone de datos comparados limitados a nivel internacional. El principal indicador que se usa en la actualidad, el sueldo reglamentario de los docentes expresado como una proporción del PIB per cápita (véase la gráfica 3.18), tiene diversas limitaciones.⁸

Gráfica 3.18. **Proporción de los sueldos de los docentes después de 15 años de experiencia con el PIB per cápita, instituciones públicas, 2002**



Fuente: OCDE (2004a).

⁸ Este indicador está basado en el sueldo legal y no en el sueldo real; otras prestaciones, como vacaciones o jubilación, no se toman en cuenta, y el punto de referencia, el PIB per cápita, no refleja el nivel de remuneración en profesiones comparables.

Los sueldos reglamentarios a mediados de la carrera para docentes de primaria promedian 1.33 veces el PIB per cápita en los países de la OCDE. Los promedios para mediados de carrera en la educación secundaria de primer y segundo ciclos son un poco más altos, 1.37 y 1.45 veces el PIB per cápita, respectivamente. Sin embargo, como se muestra en la gráfica 3.18, hay una variación muy grande entre los países en este indicador. En Corea los docentes con 15 años de experiencia ganan 2.73 veces el PIB per cápita, y en México los docentes de secundaria experimentados ganan 2.25 veces el PIB per cápita. En contraste, los docentes experimentados de la República Eslovaca ganan sólo 0.54 veces el PIB per cápita, y en Islandia y Hungría los sueldos equivalentes de docentes son 0.68 y 0.75 veces el PIB per cápita, respectivamente. Los informes indican que los docentes de la República Eslovaca y Hungría a menudo necesitan tomar un segundo empleo para aumentar sus ingresos.

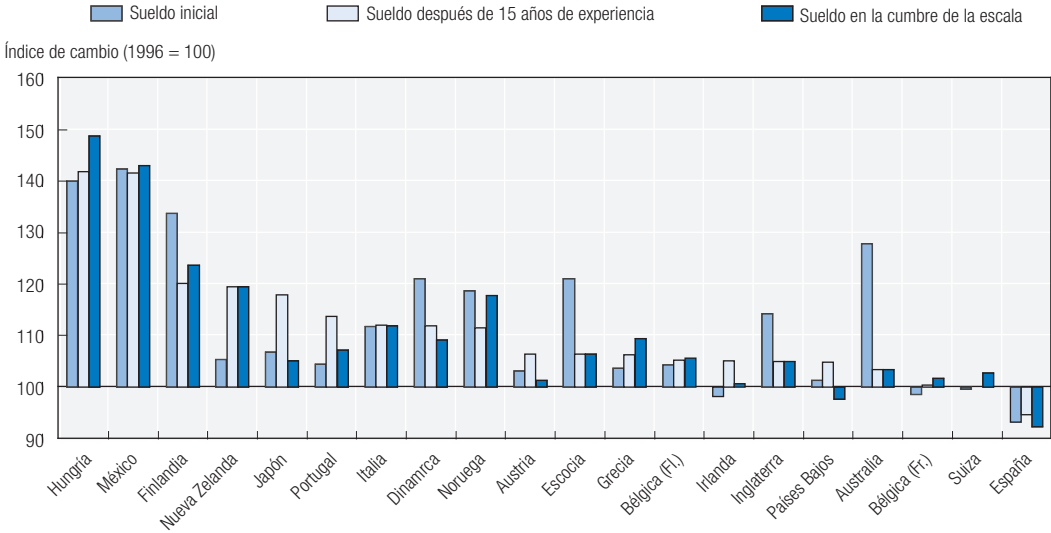
Los países en los que los sueldos de los docentes son relativamente altos en términos del PIB per cápita por lo general tienen menos problemas en la oferta de docentes. Sin embargo, éste no es el caso de manera uniforme. Por ejemplo, hasta fechas recientes Suiza enfrentó escasez de docentes a pesar de otorgar sueldos relativamente altos en ese renglón. Por otra parte, Hungría tiene un exceso general de oferta de docentes a pesar de los sueldos relativamente bajos, aunque sí hay alguna escasez específica en áreas como TIC e idiomas. Se requiere una perspectiva más redondeada y a largo plazo del mercado laboral magisterial para abordar la relación entre los sueldos y la oferta.

En el cuadro 3.2 se proporciona otro indicador de la posición del sueldo relativo de los docentes en 26 países de la OCDE al comparar el sueldo promedio de los profesores de secundaria con aquellos de cinco ocupaciones seleccionadas en el sector público (operador de computadora, bibliotecario, trabajador social, conferencista universitario e ingeniero civil). En prácticamente todos los países los conferencistas universitarios ganan por lo menos 10% más que los docentes de secundaria. En relación con la mayoría de las demás ocupaciones del sector público los sueldos de los docentes de secundaria son más altos en Austria, Finlandia, Hungría, México, Nueva Zelanda y Turquía, pero parecen ser menos competitivos en Islandia, Noruega, Portugal y Suecia. En general, el primer grupo de países tiene menos escasez de docentes que el segundo.

Pero los sueldos relativos parecen haber bajado con el tiempo a pesar de los aumentos reales en términos absolutos

En la gráfica 3.19 se muestra el índice de cambio entre 1996 y 2002 en los sueldos reglamentarios de los docentes de primaria después de hacer ajustes por la inflación (patrones similares son evidentes en el caso de los docentes de secundaria). Muestra que, en términos reales, los sueldos reglamentarios de los profesores aumentaron en casi todos los 20 países involucrados. Durante este periodo, el aumento a los sueldos de los docentes fue notorio en particular en Finlandia, Hungría, México y Nueva Zelanda. En cambio, los sueldos reglamentarios de los docentes bajaron en términos reales de 5 a 8% más entre 1996 y 2002 en España, y en pequeñas cantidades para diferentes etapas de carrera en la comunidad francesa de Bélgica, Irlanda, los Países Bajos y Suiza.

Gráfica 3.19. **Cambio en los sueldos de los docentes entre 1996 y 2002, educación primaria**
Índice de cambio entre 1996 y 2002 en los sueldos de los docentes convertidos a niveles de precio de 2002 utilizando los factores de deflación del PIB (1996 = 100)



Nota: el índice se calcula de la siguiente manera: sueldo de los docentes en 2002 en moneda nacional × 100/ sueldo de los docentes en 1996 en moneda nacional × factor de deflación del PIB 2002. Los datos de Bélgica en 1996 se basan en Bélgica en su conjunto.

Fuente: OECD (2004a).

Cuadro 3.2. **Comparación de los sueldos promedio de docentes de secundaria con los de otros empleados del sector público, 1999**

Remuneración promedio de empleados en ocupaciones seleccionadas en el sector público
en relación con la remuneración promedio de los docentes de secundaria

Comparación con el sueldo de un docente de secundaria:					
La remuneración promedio de la ocupación seleccionada es por lo menos 10% más alta que la de los docentes de secundaria.					
La remuneración promedio de la ocupación seleccionada se encuentra entre -10% y +10% de la de los docentes de secundaria.					
La remuneración promedio de la ocupación seleccionada es por lo menos 10% más baja que la de los docentes de secundaria.					
	Operador de computadora	Bibliotecario	Trabajo social	Conferencista universitario	Ingeniero civil
Alemania	↓	↔	↓	↔	↔
Australia	↔	↓	↓	↔	↔
Austria	↓	↓	↓	↑	↑
Canadá	↓	↔	↔	↑	↑
Corea	↑	↑	↓	↑	↑
Dinamarca	↔	↔	↓	↑	↑
España	↓	↑	↓	↑	↑
EUA	↓	↔	↔	↑	↑
Finlandia	↓	↓	↓	↑	↑

Cuadro 3.2. Comparación de los sueldos promedio de docentes de secundaria con los de otros empleados del sector público, 1999 (cont.)

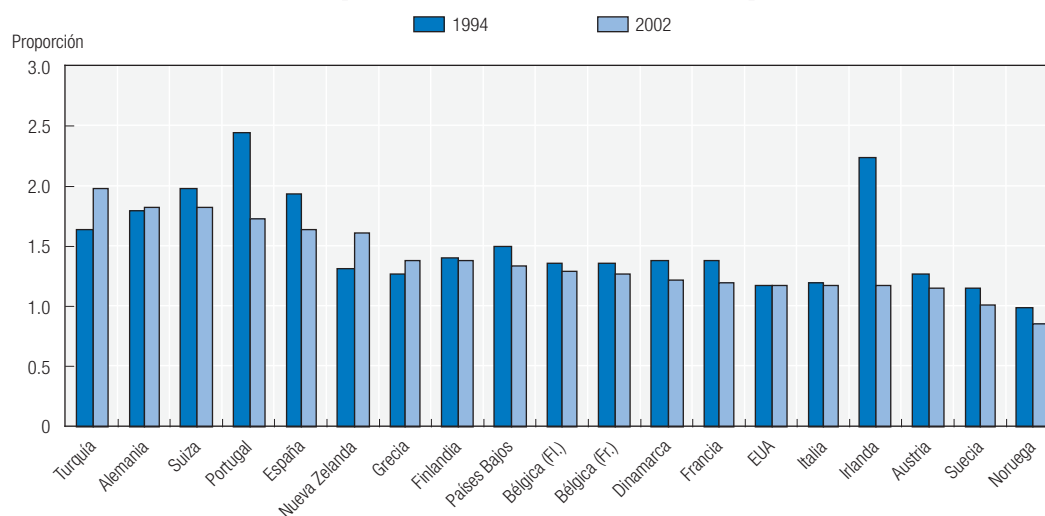
	Operador de computadora	Bibliotecario	Trabajo social	Conferencista universitario	Ingeniero civil
Francia	↔	↑	↓	↑	↑
Grecia	↔	↓	↓	↑	↔
Hungría	↓	↓	↓	↑	↑
Irlanda	↓	↔	↑	↑	↑
Islandia	↔	↔	↑	↑	↑
Italia	↔	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Japón	↓	n.d.	n.d.	↑	↑
Luxemburgo	↓	n.d.	↓	n.d.	↔
México	↓	↓	↓	↑	↑
Noruega	n.d.	↔	↔	↑	↑
Nueva Zelanda	↓	↔	↓	↑	↓
Países Bajos	↔	n.d.	n.d.	↑	↑
Polonia	↔	↓	↔	↑	↑
Portugal	↔	↑	↑	↑	↑
República Checa	↓	↓	↔	↑	↑
Suecia	↔	↔	↔	↑	↑
Turquía	↓	↓	↓	↑	↓
n.d.: información no disponible.					
Fuente: derivado de OCDE (2003), Tabla D5.3.					

De manera notoria, en la gráfica 3.19 se indica que en varios países los sueldos de algunos docentes aumentaron con mayor rapidez que otros: (i) los sueldos de los docentes de nuevo ingreso aumentaron más rápidamente que los de otros profesores en Australia, Finlandia, Dinamarca, Noruega, Inglaterra y Escocia; (ii) los docentes a mediados de carrera obtuvieron aumentos de sueldo comparativamente grandes en Japón, Portugal y Austria; y (iii) a los docentes experimentados se les dieron aumentos de sueldo relativamente grandes en Grecia, Hungría y Nueva Zelanda, con aumentos evidentes más pequeños de manera proporcional para docentes experimentados en Bélgica (comunidades francesa y flamenca) y México. Los niveles variables de aumentos para diferentes tipos de docentes indican un enfoque orientado y sensible al mercado. Varios países que han sufrido escasez concentraron los aumentos de sueldo para docentes en las etapas tempranas de su carrera. Esto se ha realizado en Australia, Dinamarca, Inglaterra y Noruega, por ejemplo. Cada uno de estos

países informó de un aumento en los números de inscritos en la educación magisterial y, en Australia e Inglaterra por lo menos, hay datos de un aumento en la calidad académica de quienes participan en esta educación.

A pesar de que los sueldos reglamentarios de los docentes aumentaron en la mayoría de los países desde mediados de la década de 1990, hay evidencia de que los ingresos comunitarios promedio (como lo indica el PIB per cápita) han aumentado a un ritmo más rápido. Como se muestra en la gráfica 3.20, en 14 de los 19 sistemas con datos pertinentes, el sueldo reglamentario de un docente de secundaria en las escuelas públicas con 15 años de experiencia bajó en relación con el PIB per cápita entre 1994 y 2002. El hecho de que la docencia es en gran medida una actividad del sector público explicaría parte de esta baja relativa puesto que en muchos países en años recientes los sueldos del sector público han crecido con mayor lentitud que los del sector privado.

Gráfica 3.20. Sueldos relativos de los docentes a lo largo del tiempo
Proporción del sueldo después de 15 años de experiencia con el PIB per cápita;
instituciones públicas, educación secundaria de primer ciclo



Nota: se muestra a todos los países para los cuales se cuenta con información disponible para ambos años considerados. Los datos de Turquía se refieren a la educación primaria y se usaron datos comunes para ambas comunidades belgas para 1994. El indicador es limitado porque se basa en sueldos reglamentarios más que reales, las prestaciones financieras distintas del sueldo no se incluyen y el punto de referencia, el PIB per cápita, no refleja los niveles de sueldo de ocupaciones comparables. Un indicador más apropiado compararía los sueldos reales de los docentes y otras prestaciones con trabajadores en profesiones que requieren calificaciones similares y de niveles de edad similares. Estos datos no están aún disponibles en el nivel internacional.

Fuente: OECD (2001, 2004a).

3.3.3. Flexibilidad del trabajo

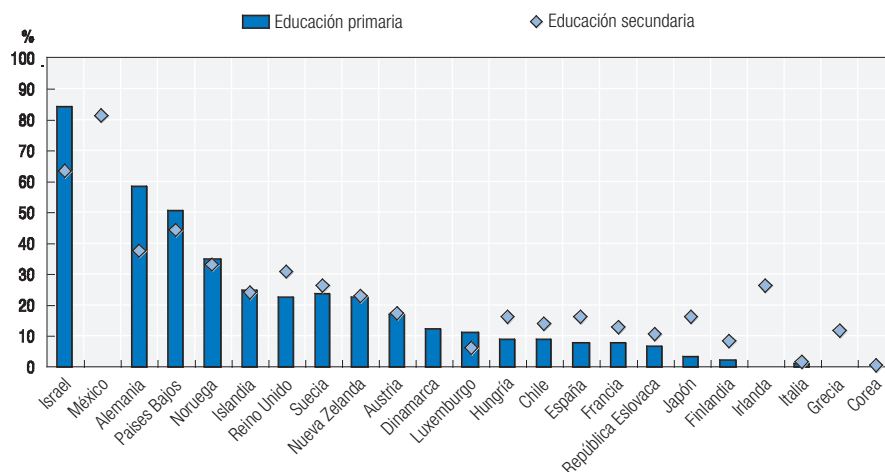
Para ser competitiva en el mercado laboral la docencia debe ofrecer a los posibles candidatos un equilibrio trabajo-vida personal satisfactorio. Como se muestra en la gráfica 3.15A en el caso de Francia, 35% de los docentes de primaria de nuevo ingreso citaron el logro de un equilibrio entre la vida profesional y privada como una de las tres razones principales para convertirse en docente. En el Reino Unido, la Equal Opportunities Commission (2002) argumenta que, aunque en el pasado la docencia atraía a postulantes que consideraban la profesión como “amigable para la familia” ya que había menos horas de contacto de enseñanza

y largas vacaciones, ya no es el caso hoy en día. Al contratar, los empleadores y profesiones reconocen ahora los beneficios de proporcionar un buen equilibrio trabajo-vida personal y mayores oportunidades de un trabajo flexible.

En el cuadro 3.3 se documenta la flexibilidad de una gama de condiciones de empleo docente en las escuelas públicas. En general, la docencia parece ofrecer una flexibilidad considerable. La docencia de tiempo parcial es posible en casi todos los países; sólo en Grecia, Japón y Corea los docentes “regulares” no pueden trabajar a tiempo parcial. En la mayoría de los países también se permite a los docentes tener más de un trabajo docente de tiempo parcial.⁹

En la gráfica 3.21 se muestran las proporciones reales de docentes en los diferentes países que están clasificados como trabajadores de tiempo parcial (por ejemplo, menos de 90% de una carga docente de tiempo completo normal). El promedio nacional de la docencia parcial es de 19% en la educación primaria y 24% en la educación secundaria. La incidencia de la docencia de tiempo parcial es más común en la educación secundaria en 16 de los 21 países para los cuales se cuenta con datos sobre ambos niveles educativos. Los países varían ampliamente en cuanto al grado en el cual se usa la docencia de tiempo parcial. En las escuelas primarias israelíes y en las escuelas secundarias mexicanas cerca del 80% de los docentes está clasificado como de tiempo parcial, y vale lo mismo para alrededor del 50% de los profesores de primaria en Alemania y los Países Bajos. Por otra parte, menos del 5% de los docentes de primaria de Finlandia, Grecia, Irlanda y Japón trabajan a tiempo parcial y hay muy pocos profesores de tiempo parcial de primaria o secundaria en Italia y Corea.

Gráfica 3.21. Porcentaje de docentes que trabajan a tiempo parcial en instituciones públicas y privadas, 2002



Nota: los docentes empleados por menos de 90% del número normal o reglamentario de horas de trabajo para un docente de tiempo completo durante un año escolar completo se clasifican como docentes de tiempo parcial. La educación secundaria incluye tanto los programas generales como los técnico-profesionales. Los datos para la educación primaria correspondientes a Dinamarca, Islandia y Noruega incluyen el primer ciclo de educación secundaria. Los datos para la educación secundaria de Islandia se refieren sólo al segundo ciclo de la educación secundaria.

Fuente: OECD Education Database, 2004.

⁹ Esto tal vez no siempre refleje las preferencias de los profesores, sino, más bien, la dificultad de obtener un puesto de tiempo completo.

Aumentar las oportunidades de docencia de tiempo parcial podría incrementar su atractivo para una gama más amplia de personas. En particular, en el informe nacional del Reino Unido se observa que 70% de las mujeres que regresan al trabajo como docentes después de una licencia por maternidad escogieron el trabajo de tiempo parcial cuando lo había disponible. Es probable que las tasas de regreso a la docencia por parte de las mujeres aumente si hay más plazas para docentes de tiempo parcial. Sin embargo, tener una alta proporción de docentes de tiempo parcial puede plantear dificultades administrativas y de coordinación de programas para las escuelas. Por tanto, aumentar la disponibilidad de la docencia de tiempo parcial podría requerir más recursos de apoyo para poder implementarla con éxito.

En el cuadro 3.3 se muestra que en 15 de los 26 sistemas involucrados, los docentes pueden salir con licencia sin goce de sueldo durante periodos largos y regresar a su nivel de sueldo y plaza docente anteriores. En otros 10 países los docentes conservan su nivel de sueldo, pero no necesariamente su plaza anterior.

Flyer y Rosen (1997) encontraron que, por lo menos en Estados Unidos de América, la docencia permite cambios más flexibles entre el empleo pagado y otras actividades. Se concentró en particular sobre las graduadas universitarias y sobre de qué manera la elección de dejar el empleo para criar a los hijos fue causa de una penalización financiera. Si bien cualquier descanso del trabajo pagado tiene un costo, las docentes sufrían menos que otros trabajadores graduados: en general, cuando las profesoras regresaban a su empleo recuperaban el mismo nivel de sueldo que cuando lo habían dejado, mientras que otras experimentaban una reducción de sueldo promedio de cerca del 9% por cada año pasado alejadas de su anterior empleo pagado. Este estudio también mostró que tal flexibilidad en la docencia es muy valorada por las mujeres.

El cuadro 3.3 revela una situación más mixta con respecto a la disponibilidad de la licencia con goce de sueldo para fines sabáticos; sólo 10 países hacen alguna forma de provisión. Sin embargo, de estos países sólo unos cuantos parecen tener sistemas sabáticos bien establecidos (Alemania, Israel y los Países Bajos). En Alemania, casi todos los *Länder* ofrecen un año sabático a los docentes que “realizan por anticipado” en los años precedentes el trabajo requerido para ese año particular, lo cual implica que el docente trabaja más horas por el mismo sueldo o las mismas horas por un menor sueldo durante un determinado periodo que se utiliza después para financiar el año sabático. También se permite a los profesores tomar una licencia para desempeñar funciones fuera del ámbito educativo o para trabajar en administración escolar, instituciones de educación magisterial o consultoría a docentes.

Que los docentes deban o no permanecer en la escuela durante la jornada escolar regular mientras no están dictando clases constituye otro aspecto de la flexibilidad en el trabajo, que, sin embargo, podría tener efectos contrastados. En 14 de los 22 sistemas que proporcionaron dicha información, los docentes no lo hacen. Es probable que esta cuestión se aplique más a los profesores de secundaria que a los de primaria, dado que estos últimos tienden a ser responsables de un grupo durante la mayor parte de la jornada.¹⁰

¹⁰ Las visitas de análisis nacional generaron perspectivas variadas del fenómeno de que los docentes no están en la escuela el día escolar completo. Algunos profesores expresaron que apreciaban esta flexibilidad, pues les permitía prepararse para su labor docente en maneras que le resultara mejor y combinarlas con las responsabilidades familiares o de otro tipo. Otros docentes señalaron que era necesario preparar trabajo fuera de la escuela porque las instalaciones de la escuela eran malas. Por otra parte, varios docentes y directores expresaron preocupación acerca de la práctica, pues entorpecía la planificación de toda la escuela y reducía las oportunidades de debates con colegas, padres y alumnos.

3.3.4. Seguridad en el empleo

En la mayoría de los países los docentes son contratados como parte del servicio público y esto implica un alto nivel de seguridad en el empleo una vez que se obtiene la plaza. Los estimados para Bélgica (comunidad flamenca) indican que, a pesar de que los docentes en promedio tienen un sueldo más bajo que otros trabajadores con calificaciones equivalentes, los niveles relativamente altos de seguridad en el trabajo que disfrutaban los docentes permanentes y la oportunidad de gozar de vacaciones más largas tornan su paquete general de remuneración competitivo en general con la industria privada (Hay Group, 2001). Los docentes se benefician también de un generoso programa de pensiones. La edad reglamentaria de jubilación es de 60 años, pero es posible retirarse con una pensión al cumplir 58.

La investigación sobre motivación para convertirse en docente indica que la seguridad en el trabajo no se encuentra entre las razones con clasificación más alta; no obstante, forma parte del paquete general. Por ejemplo, como se mostró en la gráfica 3.15A, alrededor de 25% de los docentes de primaria que se iniciaban en Francia señalaron que la seguridad en el empleo era una de las tres razones principales para convertirse en docente. Una investigación realizada en Irlanda del Norte entre los formados para docentes de primaria, la seguridad en el empleo fue clasificada como el quinto de 12 factores por los hombres y el séptimo por las mujeres (Johnston *et al.*, 1999).

El desafío en la época actual es que los obstáculos a lo largo de la carrera magisterial suelen ser bastante desequilibrados. Por lo general los obstáculos son bastante altos al principio de la carrera, mientras el docente tiene estatus temporal. Durante este periodo, el docente puede ser nombrado por cortos periodos de tiempo, puede ser remplazado por los docentes con estatus permanente, puede necesitar cambiarse de una escuela a otra, tal vez enseñe en varias escuelas en el mismo año escolar y puede ser despedido de manera bastante directa. Una vez que se adquiere el estatus permanente, el panorama por lo general cambia de manera bastante marcada y el profesor adquiere un nivel significativo de seguridad en el trabajo junto con aumentos de sueldo prácticamente automáticos con el tiempo.

Como se comentó en la sección 3.1.12, en varios países para los docentes principiantes en la actualidad resulta bastante difícil obtener un puesto permanente y el proceso puede requerir varios años. El trabajo de Vyenbergh (2000) señala que para los docentes principiantes en la comunidad de habla francesa de Bélgica, el sueldo es un factor menos importante al decidir si permanecer en la profesión que el acceso a un puesto docente permanente de tiempo completo. Los estimados de la remuneración comparativa de los docentes realizados por el Hay Group (2001) en la comunidad flamenca de Bélgica indican que el paquete general para docentes principiantes no es competitivo con puestos equivalentes en la industria privada dado que los docentes principiantes carecen de seguridad en el trabajo.

La respuesta política apropiada no es necesariamente facilitar a los docentes principiantes un estatus laboral permanente y seguridad en el empleo. Más bien, es proporcionar una inducción y apoyo más estructurados a los profesores al principio de su carrera, junto con un proceso más sistemático de evaluación del desempeño para docentes establecidos. Estos asuntos se analizan con mayor detalle en los capítulos 4 y 5, respectivamente.

3.3.5. Percepciones públicas de los docentes y de la docencia

Hay una inquietud manifestada con frecuencia con respecto a la disminución de prestigio social de la profesión docente con el paso de los años y a la consecuente dificultad en la contratación de personas talentosas para el campo. No se poseen datos internacionales comparativos acerca de esa pregunta y sólo unos pocos países cuentan con algunas informaciones a

largo plazo. Es difícil analizar los resultados individuales de los países debido a que son diferentes las metodologías, las muestras y las preguntas formuladas. Los resultados dispersos no proporcionan una base sólida para las generalizaciones y sólo pueden tomarse como un indicador. Sin embargo, con base en el material incluido en los informes de los países, la posición social de los docentes parece bastante alta, con pocos cambios con el paso de los años.

De todas maneras, a pesar del estatus relativamente alto de los profesores y la confianza del público general en su trabajo, muchas personas consideran también que la docencia es un trabajo difícil y demandante. Como se observa en la mayoría de los informes de antecedentes de los países, la cobertura de los medios de las escuelas suele concentrarse en los aspectos negativos como la violencia y mala conducta escolares, y esto sin duda hace de la docencia una carrera aún menos atractiva.

Los indicadores de las percepciones públicas extraídos de los informes de antecedentes de los países son los siguientes.

- Australia (datos de 2003): la docencia fue clasificada por el público como la cuarta más alta de 15 profesiones en lo que respecta a ética y honestidad (después de la enfermería, la farmacéutica y la medicina), y fue la única profesión que mejoró de manera significativa en clasificación durante los 20 años anteriores.
- Canadá (Quebec, 2003): casi 90% de los ciudadanos expresó tener confianza en los docentes y éstos obtuvieron mejores calificaciones en ese renglón que los jueces, los oficiales de policía, los notarios, los banqueros, los sacerdotes o los servidores civiles experimentados.
- Japón: en 1995 la docencia en nivel escuela elemental fue clasificada como la 17ª de 56 profesiones en estatus social, lo que constituía muy poco cambio con respecto a su clasificación de 1975 (18ª de 82 profesiones).
- Suiza (datos de 2002): 73% de los adultos cree que los docentes gozan de un respeto “considerable” o “grande” y esta proporción no había cambiado desde 1993.
- Inglaterra (datos de 2000): 94% de los adultos están de acuerdo en que la docencia es un trabajo que requiere muchas habilidades, 84% de los padres de familia cree que los docentes realizan un buen trabajo en la escuela de su hijo y 81% de los que no tienen familia piensa que los docentes hacen bien su trabajo. Una encuesta de opinión pública de 2003 mostró que ser docente se clasificaba como segundo (12% de quienes respondieron) después de médico (29%) en una lista de 11 ocupaciones como el trabajo que les enorgullecería más que un miembro de su familia hiciera (Taylor Nelson Sofres, 2003). La docencia había mostrado la mayor ganancia desde la primera encuesta de 2001, cuando se clasificó como tercera (9%), detrás de la profesión de abogado.

También son evidentes algunas percepciones negativas de la docencia.

- Suiza (datos de 1999): 65% de las personas creía que los docentes no están motivados de manera adecuada para su trabajo, y 54% sentía que los profesores estaban demasiado concentrados en transmitir conocimiento y no lo suficiente en la educación general de los alumnos. Por otro lado, la misma encuesta indicó que 74% de las personas sentía que los docentes darían lo mejor de sí mismos en interés de los estudiantes.
- Inglaterra (datos de 2003): al preguntarles las razones de no escoger la docencia como un trabajo que les enorgullecería que un miembro de su familia hiciera, 18% declaró que hay demasiados problemas de disciplina/conducta en las escuelas, 17% respon-

dió que otras carreras eran mejores, 13% dijo que el trabajo es demasiado estresante y 12% contestó que el sueldo es demasiado bajo.

- Otras investigaciones del Reino Unido señalan que los aspectos principales de la docencia que hacen que los jóvenes la tomen en cuenta son los sueldos bajos, el trabajo de papeleo y el trato con alumnos indisciplinados (Haydn et al., 2001).

Los docentes parecen percibir que su trabajo tiene un estatus menor de lo que indicarían las encuestas públicas generales. Por ejemplo, una encuesta de 1998 efectuada en Corea indicó que el 75% de los padres de familia clasificaron el estatus social de los docentes como promedio o más alto, mientras que el 60% de los docentes clasificaron su estatus social como bajo o muy bajo. En Austria, una encuesta del año 2000 mostró que cerca de dos tercios de los docentes no están contentos con la imagen de la profesión docente y que ésta es su principal fuente de insatisfacción; sin embargo, otra información apunta a que la posición social de los profesores en Austria es relativamente alta. En el Reino Unido, una encuesta a gran escala de 2003 indicó que sólo 30% de los docentes sentía que el público respetaba la profesión docente, lo cual contrasta con los resultados mucho más positivos de las encuestas de la opinión pública citadas antes.

Tales resultados implican que la imagen que los docentes tienen de sí mismos debe mejorarse. En Italia, 75% de los docentes de secundaria de segundo ciclo encuestados en 1999 sentía que el prestigio de la docencia había bajado durante la década de 1990; en 1990, en un estudio equivalente se encontró que 65% de los docentes de secundaria de segundo ciclo sentía que el prestigio de la docencia había bajado durante los años 1980. Casi la mitad del grupo encuestado en 1999, presentía que el prestigio de la docencia bajaría más durante la década siguiente.

Según una investigación llevada a cabo en Australia, la imagen de la docencia es mucho más positiva entre quienes tienen un contacto cercano con las escuelas: los padres de familia con hijos en edad escolar suelen ser más positivos que los que no son padres y los involucrados en actividades escolares son más positivos que los que no lo están. Eso sugiere que construir vínculos más fuertes entre las escuelas y la comunidad ayudará a elevar el estatus de la docencia. En el recuadro 3.6 se describen las iniciativas recientes de las autoridades educativas y los sindicatos de docentes para mejorar la imagen pública de la docencia en Austria, Brandeburgo (Alemania), Finlandia, la República Eslovaca y Suecia.

Recuadro 3.6. Mejorar la imagen y el estatus de los docentes de Austria, Brandeburgo (Alemania), Finlandia, la República Eslovaca y Suecia

En Austria hay amplias comunicaciones (incluyendo sitios web) de escuelas y autoridades educativas provinciales acerca de las operaciones de la escuela e “historias de éxito” educativo; campañas de los sindicatos de docentes para informar mejor a las personas acerca de por qué la docencia es importante y qué implica en realidad, y reconocimiento público de las autoridades federales para escuelas y profesores sobresalientes, mediante el programa de “Óscares de la educación”.

El Land de Brandeburgo en Alemania ha sido muy activo en tomar medidas para mejorar el aprecio público por las escuelas y la imagen de los docentes. Las medidas incluyen ceremonias públicas cuando se nombra a nuevos docentes y cuando los docentes experimentados se jubilan, el otorgamiento de un prestigiado premio público a proyectos de escuelas y en el campo de la educación social; viajes patrocinados para profesores a ferias educativas celebradas en otros Länder; y la presentación pública de 50 proyectos

Recuadro 3.6. Mejorar la imagen y el estatus de los docentes de Austria, Brandeburgo (Alemania), Finlandia, la República Eslovaca y Suecia (cont.)

de escuelas, elegidos por competencia, durante las festividades anuales del Día de Brandeburgo. Estos proyectos se seleccionan para mostrar la iniciativa de los estudiantes y docentes creativos y socialmente comprometidos; las escuelas ganadoras reciben premios sustanciales.

En Finlandia en 2002, el Sindicato de la Educación inició el proyecto “Finlandia Necesita Docentes” para aumentar la conciencia con respecto a la labor de los docentes y su significativa contribución a la sociedad. El proyecto se dirige a transmitir una imagen más realista y positiva de la docencia al público en general.

En la República Eslovaca, el establecimiento de un “Día del Docente” anual como día festivo de los profesores en honor del aniversario de Comenio ha proporcionado una excelente oportunidad de mostrar lo que es la docencia y expresar el aprecio público hacia esta labor.

En Suecia el proyecto *Attraktiv Skola* (Escuelas Atractivas), aventura conjunta de las autoridades educativas, los sindicatos de docentes y las asociaciones profesionales de directores escolares, está animando a las autoridades locales a formar vínculos más fuertes entre las escuelas, las universidades y la comunidad empresarial. Las autoridades locales solicitan unirse al proyecto cuyos objetivos incluyen mejorar la conciencia comunitaria de los programas escolares, los intercambios laborales entre las escuelas y las empresas, el desarrollo de habilidades de formación de redes entre las escuelas y los docentes, así como mejorar el atractivo de los centros escolares como sitios de trabajo.

3.3.6. La estructura de la educación magisterial inicial

La estructura de la educación magisterial y los requerimientos para obtener una calificación docente ejercen una importante repercusión en la decisión de convertirse en docente. Tradicionalmente, los programas de educación magisterial han estado orientados hacia atraer a quienes dejan las escuelas o a graduados recientes y han requerido que las personas tomen una decisión relativamente temprana acerca de convertirse en docentes. Antes de que las personas pudieran empezar a enseñar en las escuelas por lo general debían seguir un programa completo de educación magisterial inicial. Tales requerimientos pueden limitar el número de posibles solicitantes. Por ejemplo, Hanushek y Pace (1995) concluyeron que es menos probable que los estudiantes universitarios de Estados Unidos de América completen la especialización en educación en los estados que requieren que los candidatos a licencias de docentes terminen un número relativamente grande de cursos relacionados con la educación. Este requisito eleva el costo de obtener un diploma en educación, en especial para los estudiantes universitarios que piensan enseñar durante algunos años antes de cambiar a otra ocupación o que desean obtener una licencia como “seguro” en caso de que las oportunidades en otros campos resulten poco atractivas. De manera similar, los autores concluyen que exigir a los solicitantes de licencias de docentes que califiquen arriba de un tope preestablecido en una prueba normalizada (*National Teacher's Examination* – Examen Nacional para Docentes) reduce el número de graduados universitarios que se capacitan para convertirse en docentes y el número de graduados universitarios que obtienen licencias docentes.

Los países enfrentan desafíos arduos al equilibrar los requisitos para aumentar la oferta de posibles docentes y al mismo tiempo mantener o, pensando con optimismo, mejorar la

calidad de los docentes. Sin embargo, la mayoría de los países busca ahora enfoques más flexibles a la educación magisterial y al ingreso al campo. Estos nuevos enfoques tienen el propósito de ayudar a resolver la escasez de docentes, así como traer a las escuelas nuevos tipos de habilidades y experiencia.

En el cuadro 3.4 se resume la provisión actual de vías alternas hacia la docencia. Diecisiete de los 25 sistemas ofrecen vías hacia la docencia para los llamados “postulantes por vías alternas”, esto es, personas de otras carreras que no tienen calificaciones docentes completas. El acercamiento más común es organizar programas de capacitación especiales en instituciones de educación magisterial “tradicionales” (12 de 17 países). Hay algunos otros enfoques como los programas de capacitación con educación para adultos (Bélgica, comunidades flamenca y francesa), aprendizaje a distancia (Chile, Dinamarca, los Países Bajos, la República Eslovaca y Suecia) y programas basados en la escuela (Inglaterra y Gales y los Países Bajos). La duración de tales programas alternativos por lo común es de entre uno a dos años, pero hay gran variabilidad. En algunos países, puede adquirirse preparación pedagógica en un año: Alemania, Bélgica (comunidad flamenca), Dinamarca, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Inglaterra y Gales e Israel.

En casi todos los países para los cuales se dispone de información (15 de 16 casos), es posible empezar a trabajar como docente antes de terminar la preparación en pedagogía (excepto Quebec). Donde las personas tienen que adquirir su preparación pedagógica antes de empezar a trabajar como docentes, por lo general no reciben remuneración alguna. En la mayoría de los países los postulantes por vías alternas pueden comenzar a enseñar sin tener calificaciones docentes completas (16 de 20 países, excepto Australia, Austria, Dinamarca e Irlanda).

Sólo tres de 18 países reconocen por completo la experiencia de trabajo de los postulantes por vías alternas al determinar su sueldo inicial en la docencia (Finlandia, Hungría y los Países Bajos). Otros países reconocen dicha experiencia de trabajo bajo ciertas circunstancias: si se “considera pertinente” o relacionada con la asignatura que se enseña (Alemania, Austria, Dinamarca, Inglaterra y Gales, Israel y Quebec), o si se adquirió en el servicio público (Australia y Bélgica, comunidad flamenca). Tanto las comunidades flamenca y francesa de Bélgica como Francia reconocen la experiencia de trabajo pertinente de docentes de educación técnico-profesional. Cuatro países por lo general no reconocen la experiencia de trabajo de los docentes de nuevo ingreso para fines de establecimiento de los sueldos (Chile, Corea, Estados Unidos de América y Japón).

Como se analiza con mayor detalle en el capítulo 4, aunque los datos son limitados, parece haber crecimiento en el número de personas que ingresan a la docencia por vías alternas. Una conclusión general de la investigación, sobre todo en Estados Unidos de América, es que los docentes certificados de manera alternativa por lo general se desempeñan igual de bien que aquellos preparados en programas de educación magisterial tradicionales. Sin embargo, también parece suceder que los participantes en vías alternas necesitan una supervisión fuerte y un apoyo continuo para aumentar al máximo sus oportunidades de alcanzar el éxito.

3.4. Prioridades para el desarrollo de políticas futuras

En este capítulo se han documentado diversas inquietudes acerca de la atracción de la docencia como carrera. Cerca de la mitad de los países participantes enfrenta o enfrentará escasez de docentes, bien sea en el presente o en el futuro cercano, a medida que un gran número de

docentes llegan a la edad de jubilación, aun después de tomar en cuenta las bajas proyectadas en la matrícula estudiantil. Incluso donde la oferta y la demanda generales de docentes están aproximadamente en equilibrio, los países informan de escasez de docentes especializados en áreas como matemáticas, ciencia, TIC e idiomas. Hay evidencia de que los problemas de escasez de docentes son más agudos en las escuelas que atienden a comunidades desfavorecidas o aisladas. Otro conjunto de inquietudes de tipo más cualitativo, refleja las tendencias en la composición de la fuerza laboral magisterial en términos de antecedentes académicos, género, competencias, antecedentes culturales, etcétera. Tales inquietudes son expresadas incluso por países que ahora tienen un gran exceso de oferta de docentes.

La experiencia de los países sugiere que se requiere una actuación política en dos niveles. El primero se relaciona con la naturaleza de la profesión docente misma y busca mejorar su estatus general y su posición competitiva en el mercado laboral. El segundo implica respuestas más orientadas a tipos particulares de escasez de docentes. Reconoce que no hay un solo mercado laboral para docentes, sino un conjunto, distinguidos por tipo de escuela y las características personales como el género y la especialización de asignatura.

Una consideración importante para la política magisterial es el resultado unánime que la respuesta a los incentivos depende de las características de los individuos. Por ejemplo, las personas de ciertas disciplinas académicas, como la ciencia, y los docentes con credenciales académicas más altas tienen menos probabilidad de ser atraídos a la docencia como primera opción y menos probabilidad de regresar a ella una vez que la dejan. Hay probabilidad de que las mujeres valoren en particular la posible flexibilidad que la docencia puede ofrecer, de modo que mejores disposiciones relacionadas con la licencia, oportunidades de empleo de tiempo parcial y descanso de la carrera, así como atención a los hijos, probablemente serán importantes en especial para sus elecciones de carrera. Tales resultados parecen abogar por la causa de las políticas orientadas y, sin embargo, a menudo se interpretan como presiones para soluciones políticas de “talla única”.

Las sugerencias políticas de esta sección se tomaron de los informes de los países, las visitas de análisis nacionales y otras investigaciones. Las prioridades políticas sugeridas no se aplican necesariamente a todos los países participantes puesto que algunos de ellos ya están implementando dichas políticas. En cambio, en otros países, las mismas intervenciones pueden resultar inadecuadas, debido a circunstancias nacionales diferentes en relación con la demanda y la oferta de docentes.

Mejorar la imagen y el estatus de la docencia

Una parte crucial de cualquier estrategia general debe implicar recordar a los docentes que son profesionales altamente calificados que llevan a cabo una labor importante. En estudios de diversas naciones se informa que la imagen que los profesores tienen de sí mismos es relativamente baja y de hecho más baja que la opinión pública general acerca del valor de su trabajo. Es probable que los modelos del papel de los docentes ejerzan una influencia relevante en el interés de los estudiantes en la carrera.

La investigación muestra que las personas que tienen contacto cercano con las escuelas —como los padres que ayudan en las aulas o los empleadores con estudiantes en programas de aprendizaje en el sitio de trabajo— adoptan actitudes mucho más positivas hacia los docentes que las personas con poco contacto directo. Esto sugiere que construir vínculos más fuertes entre las escuelas y la comunidad ayudará a elevar el estatus de la docencia. Los programas que brindan oportunidades para que los alumnos de educación superior visiten

escuelas y observen el trabajo de los docentes son otra manera de aumentar la conciencia de la importancia y las recompensas de una carrera magisterial. Dichas iniciativas pueden reforzarse con campañas generales en los medios para enriquecer la imagen de la profesión al destacar su importancia para la nación, así como su sofisticación, complejidad y el estímulo intelectual que puede generar. Encuestas acerca de lo que los propios docentes valoran de su trabajo proporcionan información sobre lo que necesita resaltarse: la relevancia social de la docencia, el trabajo con jóvenes, la creatividad, la autonomía y el trabajo con colegas.

Los países informan también de éxitos con los programas promocionales dirigidos a grupos que conforman postulantes “no tradicionales” a la docencia, como personas con 30 o 40 años de edad de otras profesiones que buscan un cambio de carrera y jóvenes graduados para quienes la docencia podría brindar una oportunidad de construir una amplia gama de habilidades antes de cambiar a otro empleo. Tales iniciativas refuerzan el mensaje de que la docencia no necesariamente tiene que ser vista como una carrera para toda la vida y que existe flexibilidad para lidiar con un mercado laboral más dinámico.

También hay necesidad de promover los beneficios de una carrera docente a los grupos a menudo menos representados entre las filas de los docentes, como los hombres y los miembros de grupos culturales minoritarios. Tales estrategias incluirían promover modelos positivos del rol de docentes con antecedentes similares, investigar las razones detrás de visiones aparentemente negativas acerca de la docencia y corregir malos entendidos con respecto a la labor, así como difundir información acerca de la docencia mediante foros y medios pertinentes para dichos grupos.

Mejorar la competitividad del sueldo de los docentes

Si bien los datos son limitados de alguna manera y hay varias excepciones nacionales, en general los sueldos de los docentes relativos a los de ocupaciones aproximadamente similares han bajado desde principios de la década de 1990. Pese a que otros aspectos de las condiciones de empleo de los docentes, como las vacaciones, la seguridad relativa en el trabajo y las pensiones, a menudo son más generosos que en otras ocupaciones, el paquete total de remuneración de los docentes probablemente sea menos competitivo de lo que alguna vez lo fue.

Una conclusión general de la investigación es que en los países donde los sueldos de los docentes son bajos en relación con profesiones que requieren calificaciones similares, la oferta de docentes parece ser bastante “elástica”, esto es, por un determinado aumento porcentual en los sueldos relativos de los profesores, la oferta de posibles docentes aumenta en una proporción mayor. En los países donde los sueldos magisteriales ya son relativamente altos, la oferta de docentes parece ser menos elástica: para que dichos países logren un determinado aumento en la oferta de docentes se requiere un aumento de sueldos proporcionalmente más grande.

No obstante, el gran tamaño de la fuerza laboral magisterial implica que es muy costoso aumentar los sueldos de manera general incluso por unos cuantos puntos porcentuales. Por tanto, puede ser más efectivo en cuanto a costos orientar aumentos salariales más grandes a los grupos clave de los que hay una escasa oferta. Por ejemplo, como se analizó en el capítulo anterior, los países que en años recientes proporcionaron aumentos de sueldos mucho más grandes para los docentes principiantes han tendido a ver un aumento en la matrícula en la educación magisterial, alguna indicación de un aumento en la calidad académica entre los nuevos docentes estudiantes y números mayores de jóvenes que ingresan a la profesión. Resultados similares se han informado con respecto a aumentos salariales

dirigidos en la profesión de enfermería (Simoens y Hurst, 2004). Mejorar la competitividad salarial general de la docencia tiene también la probabilidad de mejorar su atractivo para los varones y miembros de grupos minoritarios que en la actualidad están subrepresentados en la profesión.

Asimismo, son evidentes las iniciativas de política dirigidas en relación con atraer a tipos particulares de docentes. Diversos países han introducido programas e incentivos especiales diseñados para atraer a más docentes a materias como matemáticas, ciencia, tecnología y de tipo vocacional. Becas, condonación de colegiatura y créditos son algunos de los incentivos financieros que se proporcionan para atraer a estas personas a la educación magisterial, y se están brindando bonos salariales y reconocimiento de la experiencia de trabajo para aquellos que ya cuentan con calificaciones de las cuales hay escasez de oferta. Algunos países han considerado también programas de incentivos financieros para atraer a los hombres y miembros de grupos minoritarios a la educación magisterial, aunque el alcance de dichos programas puede verse limitado por la legislación de igualdad de oportunidades.

Mejorar las condiciones de empleo

La docencia se volverá una carrera más atractiva si es capaz de proporcionar condiciones flexibles de empleo. Los empleadores reconocen cada vez más la necesidad de proporcionar a los trabajadores un buen equilibrio trabajo-vida personal y oportunidades de combinar el trabajo con las responsabilidades familiares y otras actividades. Aumentar las oportunidades de ejercer la docencia en tiempo parcial podría aumentar su atractivo, como podrían hacerlo las oportunidades a lo largo de la carrera para obtener experiencia fuera de las escuelas mediante una licencia sabática, licencias largas sin goce de sueldo e intercambios laborales con la industria. Si bien todas estas iniciativas implican costos, es necesario compararlos con los beneficios de una menor rotación de personal, una mayor motivación y la atracción de nuevos conocimientos y habilidades a los centros escolares.

Expandir el número de posibles docentes

Los países buscan atraer a nuevos tipos de personas a la docencia, no sólo para resolver la escasez, sino también para ampliar el rango de antecedentes y experiencias disponibles en las escuelas. En algunos países ha prevalecido una larga tradición de requerir experiencia en la industria para la docencia en programas técnico-profesionales, pero esta oportunidad se está ampliando ahora a otros tipos de docentes. Las posibles fuentes de profesores pueden expandirse al abrir la docencia a personas con experiencia pertinente ajena a la educación. Un modelo útil es proporcionado por países que reconocen las habilidades y la experiencia obtenidas fuera de la educación en términos de sueldo inicial y que permiten a los candidatos calificados empezar a trabajar y ganar un sueldo antes de terminar la capacitación magisterial. Las calificaciones por lo general son complementadas por enfoques más flexibles a la educación magisterial que ofrecen oportunidades para estudios en tiempo y aprendizaje a distancia y que otorgan créditos por calificaciones y experiencia pertinentes. Algunos países han indicado que las vías alternas hacia la docencia parecen ser atractivas en particular para grupos subrepresentados como los hombres y las personas con antecedentes culturales minoritarios.

Otra manera de ampliar la posible oferta es mediante una mayor movilidad de los docentes entre los niveles educativos, algo que puede lograrse al asegurar que diferentes programas de educación magisterial tengan más elementos en común, y al proporcionar más oportunidades de recapacitar y mejorar las habilidades de los docentes. Los antiguos docentes

también constituyen una importante fuente posible de candidatos en muchos países. Las estrategias para aprovechar esta fuente incluyen mantener contacto con los antiguos docentes para informarles con constancia sobre los desarrollos educativos y las oportunidades de empleo, así como realizar programas orientados de capacitación orientados a prepararlos para enseñar los nuevos programas escolares.

Hacer más flexibles los mecanismos de recompensa

En la mayoría de los países los docentes con calificaciones y experiencia similares que trabajan en un determinado nivel de escolaridad (primaria, primer o segundo ciclo de secundaria, etcétera) reciben un sueldo de acuerdo con una sola escala salarial. El uso de programas salariales únicos dificulta mucho el aumento de sueldos para atraer a docentes más calificados a escuelas con vacantes difíciles de llenar o en asignaturas en las que se experimenta escasez sin también aumentar los sueldos de manera general. El mercado laboral magisterial es diverso y las dificultades de contratación de docentes varían según el tipo de escuela, la especialización de la asignatura y la región. Asimismo, en muchos países los problemas de escasez de docentes y la alta rotación de personal se sienten de manera más aguda en escuelas ya desfavorecidas.

Los datos obtenidos en investigaciones sugieren que en varios países los incentivos actuales son insuficientes para atraer a los docentes para trabajar en escuelas que plantean un reto o en ubicaciones difíciles. Algunos países utilizan reglas administrativas que requieren que los docentes pasen periodos de tiempo asignados en tipos particulares de escuelas antes de ser elegibles para ser ascendidos o para cambiarse a ubicaciones más favorecidas, y uno o dos países exigen a sus docentes que cambien de escuela en forma periódica. En el caso de los países donde tales reglas no serían factibles, o donde habría preocupación acerca de las implicaciones en la calidad de requerir a los docentes que trabajen en ciertas ubicaciones en vez de que escojan hacerlo, la estructura de incentivos debe usarse en una manera más flexible. Por ejemplo, subsidios salariales por ejercer la docencia en zonas difíciles, ayuda en transporte para los docentes en zonas remotas o bonos para aquellos con habilidades de las que hay escasez de oferta ayudará a asegurar que a todas las escuelas se les asignen docentes de calidad similar. La investigación del sector salud sugiere que los incentivos para alentar a los médicos a trabajar en las zonas rurales (incluyendo apoyo para empleo del cónyuge y alojamiento) son más eficaces en cuanto a costos que los programas que requieren que los médicos atiendan una cantidad de tiempo asignada en dichas zonas (Simoens y Hurst, 2004). También vale la pena observar las estrategias no salariales, como menos horas de contacto de enseñanza o grupos más pequeños, para escuelas en zonas socialmente difíciles o con necesidades educativas particulares. Los incentivos necesitan ser suficientemente grandes para ejercer una influencia continua en la calidad de la enseñanza en las escuelas desfavorecidas.

Mejorar las condiciones de ingreso para nuevos docentes

Es poco probable que las políticas para alentar a más personas a ingresar a la docencia rindan buenos resultados si a los candidatos de alta calidad les resulta difícil obtener plazas como docentes. Los mejores candidatos, que tal vez tengan buenas perspectivas laborales fuera de la docencia, quizá no estén dispuestos a esperar en una larga fila o a soportar una sucesión de asignaciones docentes a corto plazo en escuelas difíciles. En estos casos es crucial formular programas de inducción bien estructurados y apoyados para nuevos docentes y procesos de selección que aseguren que los mejores candidatos obtengan los puestos disponibles. Reducir el peso otorgado a la antigüedad al clasificar a los solicitantes de vacantes en

la docencia también ayudará a disminuir el riesgo de que los nuevos docentes se asignen en forma desproporcionada a las escuelas difíciles. En los capítulos 4 y 5, respectivamente, se abordan los temas de la inducción, y de la selección y asignación de docentes.

Repensar el compromiso entre la proporción alumno-docente y el sueldo promedio del docente

Gran parte del análisis precedente se ha centrado en maneras de mejorar la oferta de docentes. Sin embargo, cuando la demanda excede la oferta, otra estrategia consiste en buscar maneras de reducir la demanda, o por lo menos no aumentarla más. En términos generales, puede utilizarse el gasto adicional en escuelas para reducir las proporciones alumno-docente (y emplear así a más profesores y reducir el tamaño promedio del grupo), o aumentar los sueldos promedio de los docentes, o alguna combinación de ambas medidas. Mientras que las reducciones dirigidas del tamaño de los grupos pueden ser benéficas para algunos estudiantes (como los que se encuentran en los primeros años de escuela o aquellos de grupos desfavorecidos), las reducciones generales del tamaño de los grupos son caras y con poca probabilidad de generar ganancias sustanciales en el aprendizaje, por lo menos en el rango de tamaños de grupos que existen en la actualidad en la mayoría de los países. Los estudios identifican varios casos en los que la expansión de la fuerza laboral magisterial requerida para dotar de personal a una política de grupos más pequeños parece haber llevado a una baja en la calidad promedio de los postulantes a la docencia y, por tanto, ponen en riesgo los beneficios esperados de los grupos más pequeños.

Un cambio alternativo sería concentrar el gasto adicional en aumentar los sueldos promedio de los docentes y emplear más personal de apoyo para las escuelas. Esta estrategia se dirigiría tanto a hacer más atractiva la docencia como, mediante el mayor uso del personal de apoyo, permitir a los docentes concentrarse más en sus conocimientos especializados. De hecho, existen datos de años recientes que ponen de relieve que son más los países que están colocando mayor peso a aumentar los sueldos de los docentes, que los que reducen las proporciones alumno-docente. Podría haber incluso argumentos para reconfigurar la dotación de personal a algunas escuelas de manera que se emplee a menos docentes pero que se les pague bastante más y se les brinde un apoyo mucho más amplio.

Del otro lado del espectro, se encuentran algunos países con un exceso de oferta de docentes y que tienen a la vez proporciones alumno-docente altas, y sueldos de docentes promedio altos. En tales casos habría un argumento para concentrar el gasto adicional en escuelas en emplear más docentes, en vez de aumentar los sueldos promedio de los docentes, y mejorar así las condiciones de enseñanza y aprendizaje en los centros educativos.

Capitalizar el exceso de oferta de docentes

No todos los países enfrentan escasez de docentes en la actualidad y algunos tienen muchos más solicitantes calificados que puestos docentes disponibles. En los países con altas proporciones alumno-docente, esto puede brindar una oportunidad para aumentar la contratación de docentes y mejorar las condiciones en las escuelas. Los países que experimentan exceso de oferta de docentes también tienen la oportunidad de ser mucho más selectivos con respecto a los que están empleados. En algunos países participantes se evidencia una ampliación de los criterios y procesos de selección de docentes sin depender de los resultados de los exámenes. Ahora se requiere que los candidatos acudan a entrevistas, se sometan a pruebas de aptitudes, preparen planes de lecciones y demuestren sus habilidades docentes.

Los sistemas escolares con demasiados docentes calificados buscan maneras de adaptar la educación y el desarrollo profesional de los docentes para enfrentar el exceso de oferta en una manera constructiva. Los países en estas circunstancias deben asegurarse que la calidad de la preparación magisterial no sea perjudicada por el gran número de candidatos, por ejemplo, mediante presiones cuantitativas en instituciones de educación magisterial, dificultad para proporcionar becas para los formados en las escuelas o menores oportunidades para actividades de desarrollo profesional. En algunos países la sobreoferta de docentes es el resultado de una política que, en gran medida, garantiza a los graduados de educación magisterial inicial un empleo en las escuelas públicas. Cambiar esta política para que el empleo como docente dependa de una necesidad demostrada y de la competencia individual es claramente importante, junto con la ampliación de los programas de educación magisterial inicial para que las personas obtengan habilidades y calificaciones que proporcionen otras oportunidades de empleo cuando no haya puestos docentes disponibles.

Bibliografía

- Ballou, D. y M. Podgursky (1997), *Teacher Pay and Teacher Quality*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI.
- Beaudin, B. (1993), "Teachers Who Interrupt their Careers: Characteristics of Those Who Return to the Classroom", en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 15(1), pp. 51-64.
- Boyd, D., H. Lankford, S. Loeb y J. Wyckoff (2003), "Understanding Teacher Labor Markets: Implications for Educational Equity", en M. Plecki y D. Monk (eds.), *School Finance and Teacher Quality: Exploring the Connections*, 2003 Yearbook of the American Education Finance Association, Eye on Education, Larchmont, Nueva York.
- Corcoran, S., W. Evans y R. Schwab (2002), "Changing Labor Market Opportunities for Women and the Quality of Teachers 1957-1992", *Working Paper No. 9180*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Department for Education and Skills (2003), *Statistics of Education: Teachers in England (including teachers' pay for England and Wales)*, Londres.
- Department for Education and Skills (2004), *Statistics of Education: School Workforce in England (including teachers' pay for England and Wales)*, Londres.
- Dolton, P. (1990), "The Economics of UK Teacher Supply: The Graduate's Decision", en *The Economic Journal*, 100, pp. 91-104.
- Dolton, P., A. Tremayne y T. Chung (2003), "The Economic Cycle and Teacher Supply", documento encargado para la Actividad "Atraer, formar y conservar a docentes eficientes", Dirección de Educación, OCDE, París. Disponible en www.oecd.org/edu/teacherpolicy.
- Drudy, S., M. Martin, M. Woods y J. O'Flynn (2002), *Gender Differences in Patterns of Entry to Colleges of Education*, informe presentado al Department of Education and Science, Dublín.
- Equal Opportunities Commission (2002), evidencia inédita de actores interesados para el Reino Unido, Informe del país preparado para la Actividad de la OCDE "Atraer, formar y conservar a docentes eficientes", Londres.
- Figlio, D. (1997), "Teacher Salaries and Teacher Quality", en *Economics Letters*, 55, pp. 267-271.
- Flyer, F. y S. Rosen (1997), "The New Economics of Teachers and Education", en *Journal of Labor Economics*, 15(1), pp. S104-S139.

- Hanushek, E. (2000), "Evidence, Politics, and the Class Size Debate", en "The Class Size Policy Debate", *Working Paper 121*, Economic Policy Institute, Washington, D.C.
- Hanushek, E. y R. Pace (1995), "Who Chooses to Teach (and Why)?", en *Economics of Education Review*, 14(2), pp. 101-117.
- Hay Group (2001), *Een Nieuw Integraal Beloningsbeleid voor het Onderwijs personeel. Eerste Fase: Vergelijkende Loonstudie en Eerste Aanbevelingen*, Hay Group consultants, Bruselas. (Un resumen en inglés, *Open Up the Flat Career Perspectives*, en www.ond.vlayeren.be/school-direct/Afdrukvb/PR_paystudy.htm).
- Haydn, T., A. Cockburn y A. Oliver (2001), "Young People's Perceptions of Teachers and Teaching as a Career", ponencia presentada en la British Educational Research Association Annual Conference, septiembre 13-15, Leeds University.
- Henke, R., S. Geis y J. Giambattista (1996), "Out of the Lecture Hall and into the Classroom: 1992-93 College Graduates and Elementary/Secondary School Teaching," en *Statistical Analysis Report*, NCES 96-899, National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education, Washington, DC.
- Hoxby, C. (2000), "Would School Choice Change the Teaching Profession?", *Working Paper 7866*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Hunt, M. (2002), "Career Changers' Perceptions of Teaching: From Trainee to Newly Qualified Teacher", en A. Ross (ed.), *Emerging Issues in Teacher Supply and Retention: Proceedings of the Second Conference of the Teacher Supply and Retention Project*, capítulo 5, Institute for Policy Studies in Education, Londres.
- Ingersoll, R. (1999), "The Problem of Underqualified Teachers in American Secondary Schools", en *Educational Researcher*, 28(2), pp. 26-37.
- Ingersoll, R. (2003), *Who Controls Teachers' Work? Power and Accountability in America's Schools*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Jepsen, C. y S. Rivkin (2002), "What is the Trade-off between Smaller Classes and Teacher Quality?", *Working Paper 9205*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Johnston, J., E. McKeown y A. McEwen (1999), "Primary Teaching as a Career Choice: The Views of Male and Female Sixth-Form Students", en *Research Papers in Education*, 14(2), pp. 181-197.
- Lankford, H., S. Loeb y J. Wyckoff (2002), "Teacher Sorting and the Plight of Urban Schools: A Descriptive Analysis", en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(1), pp. 37-62.
- Luukkainen, O. (2000), "Opettaja vuonna 2010, Opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen ennakointihankkeen (OPEPRO)", selvitys 15, Loppuraportti, Opetushallitus ["Teachers in 2010, Anticipatory Project to Investigate Teachers' Initial and Continuing Training Needs (OPEPRO)", Report 15, Informe final, National Board of Education, Resumen ejecutivo disponible en inglés].
- Meuret, D. (2001), *Les Recherches sur la Réduction de la Taille des Classes*, IREDU, Université de Bourgogne, Francia.
- Ministère de l'Éducation nationale, Francia (2001), *Note d'Information*, 01-46, octubre, "Devenir professeur des écoles", París.
- Ministère de l'Éducation nationale, Francia (2002), *Note d'Information*, 02-19, abril, "Concours de recrutement de professeurs des écoles, Session 2000", París.

- Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs (2003), *Demand and Supply of Primary and Secondary School Teachers in Australia*, Melbourne.
- Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia, los Países Bajos (2002), *Education and Science in the Netherlands: Facts and Figures*, La Haya.
- Mitchell, D., L. Scott y D. Covrig (1999), "Cultural Diversity and the Teacher Labour Market: A Literature Review", *Research Paper*, California Educational Research Cooperative, University of California, Riverside.
- Mont, D. y D. Rees (1996), "The Influence of Classroom Characteristics on High School Teacher Turnover", en *Economic Inquiry*, enero, 34, pp. 152-167.
- Murnane, R. (1996), "Staffing the Nation's Schools with Skilled Teachers", en E. Hanushek y D. Jorgenson (eds), *Improving America's Schools: The Role of Incentives*, National Research Council, National Academy Press, Washington, D.C.
- Murphy, P., M. DeArmond y K. Guin (2003), "A National Crisis or Localized Problems? Getting Perspective on the Scope and Scale of the Teacher Shortage", en *Education Policy Analysis Archives*, 11(23).
- Nickell, S. y G. Quintini (2002), "The Consequences of the Decline in Public Sector Pay in Britain: A Little Bit of Evidence", en *The Economic Journal*, 112, pp. F107-F118.
- OCDE (1995), *Education at a Glance: OECD Indicators 1995*, OCDE, París.
- OCDE (2001), *Education at a Glance: OECD Indicators 2001*, OCDE, París.
- OCDE (2003), *Education at a Glance: OECD Indicators 2003*, OCDE, París.
- OCDE (2004a), *Education at a Glance: OECD Indicators 2004*, OCDE, París.
- OCDE (2004b), *Completing the Foundation for Lifelong Learning: An OECD Survey of Upper Secondary Schools*, OCDE, París.
- OCDE y UNESCO (2003), *Literacy Skills for the World of Tomorrow: Further Results from PISA 2000*, OCDE, París.
- Penlington, G. (2002), "Who Returns to Teaching? The Profile and Motivation of Teacher Returners", en M. Johnson y J. Hallgarten (eds.), *From Victims of Change to Agents of Change: The Future of the Teaching Profession*, capítulo 3, Institute for Public Policy Research, Londres.
- Santiago, P. (2002), "Teacher Demand and Supply: Improving Teaching Quality and Addressing Teacher Shortages", *OECD Education Working Paper*, No. 1, OECD, París. Disponible en www.oecd.org/edu/workingpapers
- Santiago, P. (2004), "The Labour Market for Teachers", en G. Johnes y J. Johnes (eds.), *International Handbook on the Economics of Education*, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido.
- Simoens, S. y J. Hurst (2004), "Matching Supply with Demand for the Services of Physicians and Nurses", en Organisation for Economic Co-operation and Development, *Towards High-Performing Health Systems*, Policy studies, OECD, París, pp. 167-206.
- Stinebrickner, T. (1999), "Using Latent Variables in Dynamic, Discrete Choice Models: The Effect of School Characteristics on Teacher Decisions", en *Research in Labor Economics*, 18, pp. 141-176.
- Stoddard, C. (2003), "Why Has the Number of Teachers per Student Risen while Teacher Quality has Declined? The Role of Changes in the Labor Market for Women", en *Journal of Urban Economics*, 53 (3), pp. 458-481.

- Støren, L. (2001). *Graduate Employment in Noruega: Differences and Similarities between Immigrant Graduates and Non-immigrant Graduates*, Instituto Noruego de Estudios en Investigación y Educación, Oslo.
- Taylor Nelson Sofres (2003), *Public Perception of Education: Summary Report*, Londres.
- U.S. Department of Education (2002), National Center for Education Statistics, *Qualifications of the Public School Teacher Workforce: Prevalence of Out-of-Field Teaching 1987-88 to 1999-2000*, Statistical Analysis Report, Washington, D.C.
- Vyenberghe, V. (2000), "Leaving Teaching in the French-speaking Community of Bélgica: a Duration Analysis", en *Education Economics*, 8(3), pp. 221-239.
- Wexler, A. y D. Maagan (2002), *Teaching Force Forecasting Demand*, Intermediate Report, CBS, Jerusalén.
- Wilson, A. y R. Pearson (1993), "The Problem of Teacher Shortages", en *Education Economics*, 1(1), pp. 69-75.
- Wolter, S. y S. Denzler (2003), "Wage Elasticity of the Teacher Supply in Suiza", *Discussion Paper No. 733*, Instituto para el Estudio de la Fuerza Laboral, Bonn.

Capítulo 4

Desarrollo de los conocimientos y habilidades de los docentes

Resumen

El ritmo del cambio social y las mayores expectativas de las escuelas han ampliado y profundizado las funciones de los docentes. Este capítulo analiza los diferentes enfoques que los países utilizan para desarrollar los conocimientos y las habilidades de los docentes; asimismo, se estudian iniciativas prometedoras en su formación inicial, inducción y formación profesional.

Los países se benefician de manifestaciones o perfiles claros y concisos de lo que se espera que los docentes sepan y sean capaces de hacer. Tales perfiles son necesarios para proporcionar el marco que guíe la formación inicial, la certificación, la formación profesional continua y el progreso en la carrera de los docentes, y permiten además evaluar el grado de eficacia de estos diferentes elementos. Los perfiles de los docentes deberán reflejar los objetivos de aprendizaje estudiantil que las escuelas intentan lograr y una comprensión general de la profesión de lo que cuenta como enseñanza lograda.

Marcos más flexibles de formación magisterial inicial demuestran ser eficaces para abrir nuevas rutas hacia la carrera docente. Las etapas de formación inicial, inducción y formación profesional de los docentes necesitan estar mucho mejor interconectadas para crear una estructura de aprendizaje para toda la vida para los docentes. La formación magisterial inicial no sólo deberá proporcionar capacitación básica sólida en conocimiento de contenidos, pedagogía relacionada con contenidos y conocimiento pedagógico general, sino también desarrollar las habilidades para una práctica reflexiva e investigación en el trabajo.

Los países están reconsiderando el papel de las experiencias de campo en las escuelas. Estas experiencias tienden hoy en día a desarrollarse en una etapa más temprana de la formación magisterial y están estructuradas para proporcionar una amplia experiencia de lo que significa ser un docente profesional. Los programas de inducción bien estructurados y apoyados dirigidos a los docentes nuevos tienen una importancia vital para asegurar un buen inicio en la carrera.

La formación profesional eficaz es continua, incluye capacitación, práctica y retroalimentación, a la vez que brinda un tiempo adecuado y apoyo de seguimiento. Los programas exitosos involucran a los docentes en actividades de aprendizaje que son similares a las

que utilizarán con sus alumnos, y fomentan el desarrollo de comunidades de aprendizaje docente. Hay un creciente interés en desarrollar escuelas como organizaciones de aprendizaje donde se da a los docentes la posibilidad de compartir sus conocimientos y experiencia en forma más sistemática.

La formación magisterial es una alta prioridad en la agenda política de muchos países. Los países buscan asegurar que la formación magisterial sea atractiva para candidatos de gran calidad y que prepare en forma adecuada a los docentes para la demanda de la educación moderna.

El envejecimiento de los docentes ha agudizado dichas inquietudes. La necesidad de seleccionar y preparar a una gran cantidad de docentes nuevos para remplazar a aquellos que se jubilarán en los próximos cinco a 10 años ha colocado a la formación magisterial inicial bajo una presión considerable. Las reformas emprendidas en diversos países incluyen proporcionar vías más flexibles hacia la formación magisterial, reforzar su base de investigación y conocimiento, elevar el estatus de las calificaciones de los docentes y dar a los ya formados un contacto más cercano con las escuelas. Sin embargo, si bien mejorar la formación magisterial inicial es importante, la medida resulta insuficiente por sí sola.

La carrera docente se perfila cada vez más como un aprendizaje a lo largo de toda la vida, y la formación magisterial inicial es la encargada de asentar sus cimientos. Por consiguiente, los países también buscan maneras de brindar mejor apoyo a los docentes principiantes, así como oportunidades e incentivos para una formación profesional continua a lo largo de su carrera. Como se observó en el informe nacional alemán: “una característica particular del trabajo de los profesores es que el desarrollo completo de la competencia profesional, la especialización requerida, la expansión continua del conocimiento, la ganancia necesaria en experiencia y seguridad... y tener que dominar áreas problemáticas que cambian a menudo y en formas variables... son objetivos que tan sólo se pueden conseguir a lo largo del trabajo mismo”.

En la mayoría de las profesiones se destaca la necesidad de una formación inicial, con miras a proporcionar una plataforma sólida para el aprendizaje y la formación profesional continuos. Aunque esta visión ha estado presente hasta cierto grado en la formación magisterial, con frecuencia no se ha hecho explícita por medio de marcos y programas. Como se reconoce en general en los informes de los países, se requiere que las etapas de formación inicial, inducción y formación profesional de los docentes estén mucho mejor interconectadas para crear una experiencia de aprendizaje y desarrollo más coherente para los docentes.¹ En términos de política general, esto significa que no sólo es necesario elevar la calidad de la formación magisterial inicial, sino que, además, es fundamental fortalecer la inducción y el desarrollo profesional y aumentar su peso general en el desarrollo de los docentes.

De igual manera, se admite cada vez más la necesidad de estimular modos menos formales de aprendizaje por parte de los docentes mediante procesos más sistemáticos de reflexión, innovación, solución conjunta de problemas, formación de redes e intercambio de conocimientos y experiencia. Estas ideas, que algunas veces se reúnen por medio de conceptos como la “administración de conocimientos” o “escuelas como organizaciones de aprendizaje”, empiezan a desarrollarse en diversos países. Para que las escuelas se conviertan en organizaciones de aprendizaje se requiere que los docentes cuenten con las habi-

¹ A menos que se indique lo contrario, las referencias a los datos y desarrollos de los países se toman de los informes preparados por los países participantes en el proyecto de política magisterial de la OCDE. Para ahorrar espacio, los informes nacionales no se citan de manera individual. El apéndice 1 proporciona información sobre los informes nacionales y su disponibilidad.

lidades y la motivación para participar de manera activa en la creación del conocimiento profesional, en el intercambio de éste con sus colegas y en la integración de la investigación y desarrollo a su trabajo.

Este capítulo analiza los diferentes enfoques que los países siguen para desarrollar los conocimientos y habilidades de los docentes; asimismo, aborda temas de política e iniciativas prometedoras en la formación inicial, inducción y formación profesional de los docentes en diferentes formas. Se comienza por describir las tendencias y avances que ocasionan que se estén reconsiderando los enfoques existentes.

4.1. Evolución de las funciones de los docentes

Las exigencias que se requieren a las escuelas y a los docentes se vuelven más complejas. La sociedad ahora espera que los centros educativos traten de manera eficaz con estudiantes que hablen diferentes idiomas y provengan de diferentes medios, sean sensibles a los asuntos culturales y de género, promuevan la tolerancia y la cohesión social, respondan con eficacia a alumnos desfavorecidos y a alumnos con problemas de aprendizaje o de conducta, utilicen las nuevas tecnologías y se mantengan actualizados con respecto al rápido desarrollo de los campos de conocimiento y de los métodos de evaluación de los estudiantes. Es necesario que los docentes sean capaces de preparar a los alumnos para una sociedad y una economía en la que se esperará que sean aprendices autodirigidos, capaces y motivados para mantener el aprendizaje durante toda la vida: “en su preparación, su formación profesional y su vida de trabajo, los docentes de hoy deben comprender y captar a la sociedad de conocimiento en la que sus alumnos vivirán y trabajarán” (Hargreaves, 2003, p. xvii).

Un análisis de las recientes reformas de política realizadas en los países de la OCDE (OCDE, 2003) indica el alcance de los cambios emprendidos en las escuelas y sus implicaciones para los docentes. En primer lugar, casi todos los países han iniciado políticas para elevar la calidad del aprendizaje de los estudiantes. Se ha puesto especial énfasis en la especificación más clara de las habilidades y conocimientos clave que los educandos deben lograr (por ejemplo en Alemania y Japón), en la introducción de evaluaciones externas del aprendizaje de los estudiantes y el desempeño escolar (en Noruega y los Países Bajos), y en el fortalecimiento de los conocimientos docentes (en la lectura de los docentes en Estados Unidos de América). En segundo lugar, la adopción de marcos que especifican los objetivos de aprendizaje y los requerimientos de rendición de cuentas por lo general han sido parte de un paquete de reforma más amplio que también brinda a las escuelas mayor autonomía operativa (por ejemplo en Finlandia e Italia). Por último, los problemas de desventaja social y aislamiento de los estudiantes son aún preocupaciones importantes y los países ponen en marcha programas dirigidos a reducir el número de jóvenes sin calificaciones (por ejemplo, en Francia), mejorar la motivación estudiantil (en el Reino Unido), o reducir las diferencias en las oportunidades educativas en todas las regiones (en Corea).

Al reflexionar con respecto a esta agenda de reforma escolar, en la mayoría de los informes nacionales se señala que ahora se espera que los docentes asuman funciones mucho más amplias, tomando en cuenta el desarrollo individual de los niños y jóvenes, la gestión de los procesos de aprendizaje en el aula, el desarrollo de toda la escuela como una “comunidad de aprendizaje” y las conexiones con la comunidad local y el mundo exterior.

A continuación se presentan algunos ejemplos de áreas de responsabilidad magisterial ampliada mencionados en los informes nacionales.

Con cada estudiante

Iniciar y gestionar los procesos de aprendizaje. Hay mucho debate acerca de cómo los docentes deberían impartir el currículo. Además de proporcionar instrucción, se espera cada vez más que los docentes alienten a los alumnos a asumir un papel más activo en su propio aprendizaje. En varios países se considera que proporcionar ambientes estimulantes de aprendizaje y ayudar a los estudiantes a desarrollar habilidades de solución de problemas, así como supervisar y dirigir su propio aprendizaje son responsabilidades centrales de los docentes.

Responder con eficacia a las necesidades de aprendizaje de cada uno de los educandos. Se espera que los docentes observen y diagnostiquen las fortalezas y debilidades de aprendizaje y brinden orientación individualmente a los aprendices y a sus padres.

Integrar la evaluación formativa y aditiva. Los docentes deben tener una verdadera “cultura de la evaluación”, con especial atención tanto al método aditivo como al método formativo. Deberán estar familiarizados con las pruebas de evaluación estandarizadas, ser capaces de utilizar los resultados obtenidos en pruebas de manera diagnóstica y adaptar el currículo y la enseñanza para responder al logro de los alumnos.

Con la clase

Enseñar en clases multiculturales. Las clases son cada vez más diversas, con estudiantes con diferentes antecedentes culturales y religiosos. Se espera que los docentes trabajen por la cohesión e integración sociales al utilizar técnicas apropiadas de gestión de la clase y aplicar el conocimiento cultural acerca de diferentes grupos de estudiantes.

Nuevos énfasis curriculares transversales. Algunos sistemas escolares, como el del Reino Unido, han introducido áreas como la educación para la ciudadanía, que cubre la participación comunitaria, la responsabilidad social y moral, y el aprendizaje político, que pueden impartirse por separado o integrarse de manera transversal a todo el currículo escolar.

Integrar a los alumnos con necesidades especiales. Los sistemas escolares ofrecen cada vez más una educación integrada para alumnos con discapacidad y problemas de aprendizaje, y se espera que los docentes adquieran conocimiento en educación especial, en procesos apropiados de enseñanza y gestión, así como en el trabajo con el personal de apoyo.

Con la escuela

Trabajo y planificación en equipos. Ahora se espera que los profesores colaboren y trabajen en equipos con otros docentes, así como con personal de otro tipo. Necesitan habilidades sociales y administrativas para cooperar, para fijar objetivos comunes y para planificar y evaluar la realización de los objetivos fijados de forma colegial.

Planificación de la evaluación y del desarrollo sistemático. En muchos sistemas educativos se requiere, hoy en día, que las escuelas utilicen datos recogidos en la autoevaluación o mediante pruebas y evaluación externa para dar fe de los procesos de desarrollo escolar y para comunicarlos a los padres de familia. Esto requiere nuevas habilidades de recopilación y análisis de datos. Además, el desarrollo escolar exige habilidades de gestión y supervisión de proyectos.

Uso de las TIC en la enseñanza y la administración. Ahora se espera que los profesores integren el uso de las TIC a su práctica profesional y se mantengan actualizados con respecto a los adelantos y aplicaciones de las TIC.

Proyectos entre escuelas y cooperación internacional. Es ahora más común que los centros escolares colaboren en proyectos conjuntos y que las escuelas desarrollen vínculos con escuelas de otros países. Tales programas requieren docentes con habilidades de liderazgo y organizacionales, y asimismo con la capacidad de trabajar y comunicarse con eficacia en una variedad de ámbitos diferentes.

Gestión y liderazgo compartido. En la mayoría de los países la toma de decisiones relativas a la educación se ha vuelto más descentralizada en años recientes, en especial en lo que respecta a la organización de la instrucción. Un aumento en el número y alcance de decisiones tomadas en la escuela ha llevado a nuevas tareas administrativas en ellas y en algunos países se espera que los docentes participen en el liderazgo escolar y contribuyan a él.

Con los padres de familia y la comunidad en general

Proporcionar asesoría profesional a los padres de familia. Los sistemas escolares resaltan cada vez más la importancia crucial de la cooperación cercana entre las escuelas y los padres de familia. En consecuencia, los docentes necesitan estar capacitados para informar y para consultar con los padres de familia.

Construir sociedades comunitarias para el aprendizaje. Para obtener apoyo adicional y prever experiencias de aprendizaje más amplias, se espera que los centros educativos en algunos países construyan sociedades con agencias de la comunidad, como bibliotecas, museos y empleadores. Es necesario que los docentes cuenten con las habilidades para establecer estos vínculos y mantenerlos con el tiempo.

Pese a que la docencia en muchos países ha implicado desde hace largo tiempo la mayoría de las tareas antes descritas, el ritmo del cambio social y el aumento de las expectativas de las escuelas han ampliado y profundizado los papeles de los docentes. Como Coolahan (2002) ha argumentado, el hecho de que desde mediados de la década de 1990 muchos países hayan adoptado una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida en la política educativa “añade un ímpetu fresco a muchas tendencias progresistas que han afectado la carrera docente” (p. 14). La enseñanza se considera cada vez más como una actividad profesional que requiere un análisis cuidadoso de cada situación, elección de objetivos, desarrollo y supervisión de oportunidades de aprendizaje adecuadas, evaluación de su impacto en el logro de los estudiantes, capacidad de reacción a las necesidades de aprendizaje de éstos y una reflexión personal o colectiva sobre todo el proceso. Como profesionales, se espera que los docentes, reflexionando sobre su propia práctica y asumiendo una mayor responsabilidad por su propia formación profesional, actúen como investigadores y solucionen problemas.

En una serie de informes nacionales se manifiesta la preocupación que los enfoques existentes de desarrollo del conocimiento y las habilidades de los docentes no reflejen de manera adecuada las tareas que ahora se espera que realicen. Como se analiza a continuación, en algunos países las entidades gubernamentales y las organizaciones magisteriales han respondido con el desarrollo de estándares y definiciones profesionales de las responsabilidades centrales que reflejan la nueva profesión docente, “enriquecida” pero también más exigente. Estos nuevos perfiles y estándares docentes se utilizan para configurar la formación inicial y la formación profesional de los docentes. Tales perfiles pueden también contribuir a mejorar la comprensión pública de lo que en realidad implica la docencia moderna.

4.2. Resultados de la investigación sobre docentes eficientes

En el capítulo 2 se resumió la importancia de la calidad docente para el logro estudiantil. En esta sección se analizan con mayor detalle los atributos de los docentes eficientes hacia los que deben orientarse la educación y la formación profesional de los docentes.

La docencia es una tarea compleja que implica interacciones con una gran variedad de aprendices en una amplia gama de circunstancias diferentes. Resulta claro que no hay un solo conjunto de atributos y conductas que sea universalmente eficaz para todos los tipos de estudiantes y ambientes de aprendizaje, en especial cuando la educación varía en muchos aspectos importantes entre los diferentes países. Los docentes eficientes son personas competentes en diversos ámbitos.

De manera general se constató que los docentes eficientes poseen una gran capacidad intelectual, son estructurados, cultos, y pueden pensar, comunicarse y planificar de manera sistemática. Los estudiantes tienen más éxito con docentes que se desempeñan bien en pruebas de habilidades de lectura y verbales (Gustafsson, 2003; Rice, 2003).

También se han encontrado relaciones positivas entre las calificaciones académicas de los profesores y el logro de los alumnos. Usando datos del Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencia (TIMSS, por sus siglas en inglés) relativo al logro de los jóvenes de 13 años de edad en 39 países, Wößmann (2003) encontró que el nivel de educación de los docentes se relaciona positivamente con el desempeño de los alumnos y los efectos son más fuertes en ciencia que en matemáticas. Por otra parte, en un estudio realizado en Estados Unidos de América por Goldhaber y Brewer (2000) se observó una relación positiva entre los títulos de los docentes en matemáticas y en el éxito estudiantil, pero no sucedió lo mismo en ciencia.

En el análisis efectuado por Wilson et al. (2001) se encontró una conexión positiva entre la preparación de los docentes en su materia y los resultados de los alumnos, pero también se observó que un mayor estudio de la materia no siempre da mejores resultados. Concluyeron que hay un nivel de umbral de conocimiento de la materia requerido para la docencia eficaz, pero más allá de ese punto los niveles más altos de conocimiento de la materia —por lo menos según la medición de calificaciones académicas— no están necesariamente relacionados con los logros estudiantiles. Esta conclusión apoya la de Monk (1994), quien encontró que el conocimiento de los contenidos por parte del docente, estimado a partir de sus trabajos de preparación de cursos, estaba relacionado positivamente con el logro estudiantil en ciencia, pero que esa relación era curvilínea, o sea que los progresos de los estudiantes eran menos importantes a partir de un cierto umbral de conocimiento de la materia por parte del docente. En un análisis preparado para la *Education Commission of the States* se concluyó que el estudio respalda con moderación la importancia de un conocimiento sólido de las materias, pero que por lo general “no hay datos suficientes para poner en claro qué nivel de conocimiento de una materia es necesario para enseñar cursos y niveles de grado específicos” (*Education Commission of the States*, 2003).

Los estudios que analizan tanto los conocimientos en la materia como en la metodología de enseñanza han demostrado que saber enseñar también tiene efectos positivos en el logro de los alumnos (Wenglinsky, 2000, 2002; Gustafsson, 2003; Wayne y Youngs, 2003). Sin embargo, evaluar el impacto de la preparación pedagógica se dificulta por el hecho de que hay una gama posiblemente amplia de cursos diferentes con esta etiqueta, incluyendo los cursos en enseñanza de materias específicas, y cursos más genéricos en teoría del aprendizaje, psicología educativa, sociología, evaluación, medición y pruebas, gestión de la clase, y otros. Estos cursos se ofrecen en diferentes secuencias y con contenido e intensidad dife-

rentes. Rice (2003) concluye que el contenido pedagógico de los cursos contribuye a la eficacia de los docentes al combinarlo con el conocimiento de contenidos. La investigación realizada en Estados Unidos de América se ha caracterizado por proporcionar algún apoyo para la conclusión de que la preparación pedagógica contribuye a la enseñanza eficaz, en especial cursos de materias específicas y los diseñados para desarrollar habilidades centrales, como la gestión de la clase, la evaluación de los alumnos y el desarrollo curricular (*Education Commission of the States*, 2003).

No obstante, la evidencia es menos clara con respecto a los beneficios de las calificaciones avanzadas en la educación. Por ejemplo, en Estados Unidos de América, varios estados requieren que los docentes obtengan una maestría dentro de un periodo específico de tiempo después de su contratación inicial. La mayoría de estos títulos son en educación más que en el contenido de la materia y Rivkin et al. (2001) no pudieron demostrar de ninguna manera que la obtención de la maestría mejore las habilidades docentes. Una consecuencia adicional de dicha política es el hecho de que eleva el costo de elegir la docencia como carrera y puede disuadir a docentes posiblemente eficaces de abrazar la profesión (Murnane, 1996). Sin embargo, a manera de ejemplo de lo contrario, en Finlandia se requiere a todos los docentes de educación general que completen un curso de cinco a seis años (el equivalente de una maestría) antes de empezar a trabajar y se considera que éste es un factor que contribuye al estatus social relativamente alto de la profesión y que atrae a personas competentes para convertirse en docentes.

Como se mencionó en el capítulo 2, hay un amplio acuerdo de que muchos aspectos importantes de la calidad del docente no pueden ser reflejados por indicadores como las calificaciones, la experiencia y las pruebas de habilidad académica. Los atributos de los docentes que se miden con mayor facilidad explican sólo una pequeña parte del porqué algunos docentes parecen ser más eficaces que otros (Goldhaber et al., 1999).

En un estudio de gran influencia, Shulman (1992) identificó cinco áreas generales para el desarrollo del conocimiento y la habilidad profesionales en la docencia:

- Conducta – la eficacia es evidenciada por la conducta de los docentes y los resultados de aprendizaje de los alumnos.
- Cognición – los docentes como seres inteligentes, atentos y sensibles, caracterizados por intenciones, estrategias, decisiones y reflexiones.
- Contenido – la naturaleza y adecuación de los conocimientos del docente a la esencia del currículo que se enseña.
- Carácter – los docentes sirven como agentes morales, desplegando una habilidad moral-pedagógica.
- Conocimiento y sensibilidad de los docentes a contextos culturales, sociales y políticos, así como a los entornos de sus alumnos.

En los estudios realizados por Lingard et al. (2002) y Ayres et al. (2000) se identificó una gama de competencias personales que influyen en la calidad y eficacia de la docencia: conocimiento sólido de la materia; habilidades de comunicación; habilidad para relacionarse con cada uno de los alumnos; habilidades de autogestión; habilidades organizacionales; habilidades de administración del aula; habilidades de solución de problemas; un repertorio de métodos de enseñanza, habilidades de trabajo en equipo y habilidades de investigación.

Hattie (2003) recurrió a un extenso análisis de la investigación para identificar cinco dimensiones principales que distinguen a los docentes altamente competentes. Los docen-

tes expertos son aquellos que pueden identificar representaciones esenciales de su materia, con base en la manera en que organizan y utilizan su conocimiento del contenido; guían el aprendizaje mediante interacciones en el aula al crear ambientes óptimos en ella; supervisan el aprendizaje de los estudiantes y brindan retroalimentación; promueven resultados eficaces mediante la manera en que tratan a sus alumnos y su pasión por la enseñanza y el aprendizaje, e influyen en los resultados de los educandos al involucrarlos, proporcionando desafíos y objetivos y aumentando el aprendizaje o comprensión “profundos”. Hattie argumenta que debe considerarse que los atributos de los docentes expertos conforman un perfil, más que una lista de verificación. “No hay una sola faceta necesaria, ni la presencia igual de todas, sino el traslado de muchas facetas en el todo” (p. 10).

Dado que hay diversos atributos que contribuyen a la eficacia docente y una variedad de maneras en que pueden desarrollarse, es importante supervisar y evaluar de manera continua los efectos de la preparación y el desarrollo de los docentes para asegurar que sus énfasis no tengan una base demasiado estrecha y que no se descuiden aspectos posiblemente importantes de la docencia. Los criterios que las escuelas utilizan para seleccionar y promover a los docentes juegan un papel crucial en este sentido. A pesar de las muchas incertidumbres y contradicciones en la investigación sobre la eficacia de los docentes, los expertos desconfían de la posibilidad que una gama limitada de calificaciones académicas puedan determinar qué estudiante tiene la probabilidad de convertirse en un docente competente y quién avanzará más una vez en ejercicio.

Muchos, si no la mayoría, de los atributos clave de los docentes exitosos sólo serán evidentes una vez que estén trabajando. Muchas habilidades se desarrollarán mejor una vez que las personas trabajen como docentes y no en la formación inicial. Atributos formales y objetivos de los docentes son necesarios pero no suficientes, deben ser complementados con procesos que permitan identificar cualidades importantes pero menos tangibles de los docentes. Tales procesos son necesarios al determinar quién ingresa a la formación magisterial, los criterios para la calificación como docentes y la base sobre la cual se selecciona a los docentes para su contratación y formación profesional.

Como resultado de la investigación emergente sobre la eficacia de los docentes, un número creciente de países está desarrollando perfiles y estándares comunes de enseñanza en relación con los cuales podrán evaluarse la formación y el desarrollo de los profesores y las condiciones de las escuelas (véase la sección 4.4). A pesar de que el concepto de estándares en la eficacia de los docentes es multidimensional y no de fácil interpretación, los hallazgos de investigaciones y los enfoques que se están probando representan pasos prometedores hacia adelante.

4.3. Educación inicial de los docentes

4.3.1. Acceso a la formación magisterial

Casi todos los países tienen múltiples puntos de entrada al ámbito de la docencia. En algunos la gran mayoría de los docentes en formación se registran directamente al salir de la escuela secundaria, en tanto que otros atraen a un porcentaje mayor de individuos que ya han terminado una educación terciaria o que llegan a la docencia con otra experiencia profesional. El ingreso varía según el tipo de institución de preparación y según el nivel escolar en el que los candidatos piensan enseñar. Los docentes son preparados en una amplia variedad de instituciones: escuelas y universidades magisteriales, instituciones públicas dirigidas por el Estado e institutos privados. En algunos países (por ejemplo, Estados Unidos de

América, que tiene ejemplos de ambas, y Canadá) los estudiantes contribuyen a los costos de la formación magisterial mediante pagos de matrícula de inscripción. En otros países (por ejemplo, Francia y Alemania), no hay una cuota de inscripción para la formación magisterial.

En muchos países europeos la entrada a la formación magisterial está abierta a todos aquellos que han terminado la educación secundaria; en cambio, en otros aplican formas más restrictivas de acceso. En términos generales, la entrada a los cursos concurrentes de formación magisterial se basa sobre todo en los resultados finales en la escuela secundaria, en tanto que la entrada a cursos consecutivos (que son más comunes para los docentes de secundaria) depende en mayor grado del desempeño en estudios universitarios. En los países donde la docencia goza de un alto estatus social —como Corea, Finlandia e Irlanda— hay una fuerte competencia para entrar a la formación magisterial. Por ejemplo, en Finlandia, en educación primaria, donde hay muchos más solicitantes que sitios disponibles en la formación magisterial, la selección implica dos etapas. La primera es a escala nacional y se basa en los resultados finales de la escuela secundaria, el registro de estudios anteriores y la experiencia de trabajo pertinente. La segunda etapa es específica para la universidad y puede incluir ensayos, entrevistas individuales y de grupo, así como observación de situaciones de enseñanza y otras situaciones de grupo.

En algunos de los informes nacionales se expresa preocupación al constatar que la matrícula en programas de formación magisterial inicial es a menudo la última opción cuando el mercado laboral para graduados se deteriora. Por ejemplo, en Bélgica (comunidad flamenca) en 2000/2001, más de la mitad de los alumnos de primer año matriculados en cursos de formación magisterial en la escuela preparatoria indicó que se trataba de su segunda o tercera opción. En Hungría, cerca de 20% de todos los estudiantes de educación superior de tiempo completo está registrado en cursos de formación magisterial y sólo una minoría de ellos tienen probabilidad de trabajar alguna vez como docentes.

Establecer criterios de acceso más estrictos para la formación magisterial resulta difícil en países con una tradición de acceso en gran medida libre de restricciones a la educación superior. Asimismo, los números de quienes desean entrar a la formación magisterial no pueden considerarse aislados de la disponibilidad de otros cursos de educación superior: en el caso de Hungría la matrícula en formación magisterial es alta, a pesar de los límites máximos de financiamiento gubernamental, en parte debido a la falta de programas de grado acreditados en otros campos. Sin embargo, el problema de los criterios de acceso debe resolverse, debido al riesgo de que con un acceso en gran medida sin restricciones el sistema de formación magisterial sea demasiado solicitado. Si los programas de formación magisterial en dichos países admitieran a menos estudiantes y si los admitidos mostraran más aptitud e interés por dedicarse a una carrera docente, se podrían utilizar los recursos disponibles con mayor eficacia.

Los criterios de acceso son tal vez aún más importantes en los países donde se busca expandir la formación magisterial para ayudar a solucionar la escasez de docentes. Por ejemplo, como parte de sus reformas de formación magisterial, el cantón de Zúrich en Suiza ha abierto las universidades de ciencias aplicadas en educación a personas con experiencia de trabajo profesional, pero sin el certificado final de la escuela secundaria (*Matura*). Para evaluar y validar las competencias de estos candidatos, se desarrolló un proceso orientado a apreciar sus habilidades en comunicación, cooperación, transferencia de conocimiento y auto-gestión. A manera de otro ejemplo, en el recuadro 4.1 se describe el enfoque adoptado por Israel para elevar la calidad de los postulantes combinando cambios en los requerimientos de acceso con la duración y la estructura del curso.

Recuadro 4.1. Atraer a estudiantes de alta calidad a la formación magisterial en Israel

Además de aumentar la calidad de los solicitantes al elevar los requerimientos de ingreso, en 1999 arrancó una nueva iniciativa del Ministerio de Educación israelí dirigida a atraer a estudiantes excelentes con calificaciones excepcionalmente altas de acceso a las escuelas de docentes al ofrecerles un programa desafiante diseñado de manera individual. La meta es llegar a cerca de 5% del número total de docentes en formación, con la intención de que estas personas finalmente se conviertan en líderes educativos.

El programa es de tres años (en vez de cuatro, pero con la misma cantidad de horas), diseñado a la medida de cada alumno. Incluye cursos regulares, así como programas personalizados, estudio individual y tutoriales. El cuarto año es de inducción y se realiza más que nada en las escuelas. A los alumnos seleccionados se les proporcionan becas completas y prioridad en las asignaciones de puestos. Ahora, el programa se lleva a cabo en 19 escuelas con 800 alumnos (comenzó con cuatro escuelas y 70 alumnos). Aún no se cuenta con resultados completos de evaluación, pero los resultados iniciales muestran una alta satisfacción entre los participantes y una gran integración a la profesión docente.

Fuente: Libman et al. (2002).

4.3.2. El marco de la formación magisterial inicial

El marco de la formación magisterial inicial difiere de manera marcada entre los países. En el cuadro 4.1 se resumen algunas características clave.

Modelo simultáneo versus modelo consecutivo

En términos generales, en el cuadro 4.1 se muestra que hay dos modelos diferentes de formación magisterial.² Un modelo concurrente es un programa en el cual los temas académicos se cubren junto con estudios educativos y profesionales durante toda la duración del curso. En algunos casos pueden darse calificaciones separadas a los temas académicos y profesionales, pero en la mayoría de los casos aplica una sola calificación, como la de licenciado en educación. Los modelos simultáneos son comunes en la preparación de docentes de primaria. Como se muestra en el cuadro 4.1, en todos los países, excepto Alemania y Francia, la formación magisterial primaria se estructura a lo largo de líneas simultáneas (algunos países ofrecen modelos tanto simultáneos como consecutivos en este nivel). La gran mayoría de los países brinda también programas simultáneos de formación magisterial para profesores de secundaria y preparatoria. De hecho, en 10 países la formación magisterial general preparatoria se proporciona principalmente mediante el modelo simultáneo: Bélgica (comunidad flamenca), Canadá (Quebec), Corea, Estados Unidos de América, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón y Turquía.

Los modelos simultáneos ofrecen los beneficios potenciales de dar paso a una experiencia de aprendizaje más integrada dado que la capacitación pedagógica y la capacitación en la materia tienen lugar simultáneamente. Sin embargo, los modelos simultáneos son en algunas maneras menos flexibles que los consecutivos porque se requiere que los estudiantes decidan acerca de su acceso a la formación magisterial en una etapa muy temprana de sus estudios universitarios. Los modelos simultáneos pueden hacer que sea posiblemente difícil y costoso entrar a la formación magisterial después de haber terminado una carrera en una

² La información presentada en el cuadro 4.1 se refiere a 2001 y en algunos países los marcos de la formación magisterial han cambiado desde entonces

disciplina distinta de la educación, aunque varios países sí proporcionan algún crédito por estudios en otras áreas. Asimismo, el enfoque simultáneo puede ser menos atractivo cuando las perspectivas laborales de los docentes son dudosas: tener una calificación etiquetada como “educación” o “docencia” podría resultar menos atractivo para otros posibles empleadores, aun cuando en otros aspectos el contenido pueda ser equivalente a otras licenciaturas.

Un modelo consecutivo significa un programa de capacitación profesional en pedagogía y docencia que se toma después de haber terminado una primera licenciatura en una disciplina relacionada con las materias enseñadas en las escuelas. Como se muestra en el cuadro 4.1, los modelos consecutivos tienden a ser más comunes en la preparación de docentes de secundaria que de primaria. Ese tipo de programa es característico de Dinamarca, España, Francia y Noruega, por ejemplo. Varios otros países —Austria, Australia, Escocia, Finlandia, Gales, Inglaterra, Irlanda, Irlanda del Norte, Israel, los Países Bajos, la República Checa, la República Eslovaca y Suecia— ofrecen modelos consecutivos y concurrentes en la formación magisterial secundaria.

Los programas consecutivos permiten un acceso flexible a la formación magisterial. Los graduados pueden aún entrar a dicha formación después de haber terminado una primera licenciatura en otra disciplina y, al diferir el punto de decisión, los programas consecutivos se adaptan con mayor facilidad a los cambios en los intereses de los alumnos y en las condiciones del mercado laboral. También se argumenta que los modelos consecutivos ofrecen una educación posiblemente más fuerte en los contenidos pues es más probable que las matemáticas, la historia y otras asignaturas sean enseñadas por especialistas en esos campos y los posibles docentes se estén mezclando con un grupo más amplio de alumnos. Por otro lado, los modelos consecutivos pueden brindar una experiencia de aprendizaje menos integrada a los posibles docentes ya que por lo regular habrá menos oportunidades de vincular el conocimiento sobre las materias y su pedagogía.

Algunos programas de formación magisterial están dispersos entre toda una gran institución (como una universidad) y se espera que los docentes en capacitación tomen cursos tanto en facultades relacionadas con la materia como en facultades de educación; otros programas se concentran en una facultad de formación magisterial. De nuevo, hay ventajas y desventajas en lo que respecta a ambos enfoques. Si bien tomar cursos en facultades específicas para la materia puede asegurar una capacitación de alto nivel en la materia basada en los resultados de las investigaciones más recientes, tener que estudiar en dos facultades diferentes puede llevar a una experiencia de aprendizaje fragmentada más que integrada. También puede dificultar más a los docentes estudiantes el desarrollo de una identidad profesional como tales (Calyer, 2003 expresa esta inquietud acerca de la formación magisterial sueca).

Los modelos simultáneos y consecutivos de formación magisterial pueden resultar más o menos atractivos para diferentes tipos de posibles docentes, y ejercer diferentes influencias en su preparación para la profesión. Las visiones sobre los méritos relativos de los dos modelos principales han variado con el paso de los años, pero el consenso general ahora parece ser que ambos modelos ofrecen beneficios distintos y que los países ganan al brindar ambos, en vez de depender de un solo modelo de formación magisterial. Los modelos simultáneos son atractivos para los estudiantes que están fuertemente comprometidos con su elección de carrera como docentes. Los modelos consecutivos permiten retrasar la decisión de entrar a la formación magisterial hasta encontrarse en una posición inmediata para beneficiarse de ella y tener mayores oportunidades de tomar una decisión informada acerca de si la docencia es la elección profesional adecuada. Ambos modelos deben ser opciones dentro de un sistema flexible de formación magisterial.

Los asuntos estructurales de la formación magisterial actualmente tienen una urgencia particular en los países europeos. El acuerdo de 1999 de hacer más comparables las calificaciones de la educación superior en los diversos países europeos (el proceso “Boloña”) ha desencadenado un proceso de reconfiguración de las estructuras de grado en educación superior. La formación magisterial resulta particularmente afectada pues la estructura, la duración y la ubicación (universitaria o no universitaria) de las calificaciones de los docentes varía mucho dentro de Europa. Las implicaciones generales son que toda la formación magisterial al fin y al cabo se impartirá en instituciones de nivel universitario (por ejemplo, en Austria las escuelas de capacitación magisterial están siendo sustituidas por nuevas universidades pedagógicas) y que más países introducirán modelos consecutivos de formación magisterial (con una estructura de licenciatura y maestría). Si los cambios estructurales a gran escala emprendidos ahora en Europa se supervisan y evalúan apropiadamente, proporcionarán una oportunidad sin precedentes de evaluar en qué manera la estructura de la formación magisterial afecta a los estudiantes de nuevo acceso y lo que aprenden.

Programas cortos y largos de formación magisterial

La duración de los programas de formación magisterial inicial varía mucho entre los países (véanse el cuadro 4.1 y la gráfica 4.1). En promedio, los programas de formación magisterial de primaria duran 3.9 años, los de educación secundaria de primer ciclo, 4.4 años y los de secundaria de segundo ciclo, 4.9 años. La duración general oscila entre tres años (por ejemplo, para algunos docentes de primaria en Irlanda y España) hasta 6.5 años para algunos docentes de secundaria en Alemania, siete años en algunos programas de la República Eslovaca y ocho años para algunos docentes de secundaria en Italia. También hay diferencias bastante grandes en la duración dentro de un solo país: los cursos para algunos docentes de segundo ciclo de secundaria duran cerca del doble de los cursos para docentes de primaria en Italia y España. Por otra parte, los cursos de formación magisterial para todos los niveles de educación tienen una duración uniforme de cuatro años en países como Australia, Canadá (Quebec), Inglaterra, Corea y Estados Unidos de América.

Las diferencias en la duración de los cursos significan que la edad en la que las personas por lo común empiezan una carrera docente puede variar de los principios de los 20 años (por ejemplo, en los países de habla inglesa) a fines de los 20 o principios de los 30 (por ejemplo, en Alemania o Italia). También puede haber variaciones sustanciales en la edad característica de inicio dentro de los países: los docentes de primaria a menudo empiezan su carrera a una edad más temprana que los de secundaria. El panorama se vuelve algo más complejo por un fenómeno que ocurre cada vez más en algunos países: los candidatos de edad madura se convierten en docentes después de otras carreras (véase la sección 4.3.4). Es probable que cursos relativamente cortos de formación magisterial faciliten el acceso a la docencia de personas provenientes de otras carreras ya que implican menos costos, en especial en términos de pérdida de ingresos.

La duración de los cursos también es pertinente para el grado de movilidad de los profesores dentro de los países. Donde los cursos para tipos diferentes de docentes varían de manera sustancial en duración (por ejemplo, cuatro años para los docentes de primaria en Italia y siete años para los de segundo ciclo de secundaria), es muy probable que éstos lleven a estructuras de sueldo y de carrera marcadamente diferentes, y limiten el alcance de la movilidad magisterial entre los diferentes tipos de escuelas y responsabilidades.

La tendencia general ha sido que la duración de la formación magisterial inicial aumente. En muchos países la formación magisterial primaria se ha aumentado a cuatro años al convertirse en un programa de nivel universitario y la preparación para docentes de secundaria ha aumentado alrededor de un año al convertirse en una calificación de posgrado. Las responsabilidades ampliadas de los docentes descritas antes pueden generar presión para aumentar aún más la duración de la formación magisterial inicial. También puede ejercerse presión por la opinión de que las calificaciones de los docentes deben tener un estatus similar a los de otras profesiones, y que los aumentos en la duración de otros cursos deben ajustarse a una educación previa al servicio más larga para los docentes. A pesar de que estos argumentos tienen mérito, es necesario compararlos con el hecho de que los cursos más largos generan un aumento en costos, lo cual puede disminuir la posible oferta de docentes, así como con la investigación citada en la sección 4.2 que plantea cuestionamientos acerca de la eficacia de algunos aspectos de los programas de formación magisterial. Dadas estas consideraciones, podría ser más valioso proporcionar más recursos para mejorar la formación magisterial a lo largo de la carrera en vez de aumentar la duración de la formación inicial.

Cuadro 4.1. Requerimientos de formación magisterial inicial, 2001

Duración del programa inicial de educación magisterial (en años)				Programa consecutivo (-) o Programa concurrente (I)				Experiencia docente obligatoria como requisito para el grado (en años)				Examen posterior al grado para obtener una plaza de maestro			
	Educación primaria	Primer ciclo de la educación secundaria	Segundo ciclo de la educación secundaria	Educación primaria	Primer ciclo de la educación secundaria	Segundo ciclo de la educación secundaria		Educación primaria	Primer ciclo de la educación secundaria	Segundo ciclo de la educación secundaria		Educación primaria	Primer ciclo de la educación secundaria	Segundo ciclo de la educación secundaria	
Alemania	5,5	5,5 - 6,5	6,5	--	--	--		n.a.	n.a.	n.a.		Sí	Sí	Sí	
Australia	5,5-6,5			--				n.a.				Sí			
	4	4	4	II	II	II		n.a.	n.a.	n.a.		No	No	No	
Austria	4	4	4	--	--	--		n.a.	n.a.	n.a.		No	No	No	
	3	3	5,5	II	II	--		n.a.	n.a.	n.a.		No	No	No	
Bélgica (Fl.)		5,5		--	--			n.a.	n.a.	n.a.		No	No		
	3	3	4,6-5,8	II	II	II		n.a.	n.a.	n.a.		No	No	No	
Bélgica (Fr.)		2-4	2-4	II	II	II		n.a.	n.a.	n.a.		No	No	No	
	3	3	4,24	II	II	-- o II		n.a.	n.a.	n.a.		No	No	No	
Canadá (Quebec)		5,24		-- o II	-- o II			n.a.	n.a.	n.a.		No	No	No	
	4	4	4	II	II	II		n.a.	n.a.	n.a.		No	No	No	
Chile	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		n.a.	n.a.	n.a.		No	No	No	
Corea	4	4	4	II	II	II		n.a.	n.a.	n.a.		Sí	Sí	Sí	
		2-2,5	2-2,5	II	II	II		n.a.	n.a.	n.a.		Sí	Sí	Sí	
Dinamarca	4	4	4	II	II	--		n.a.	n.a.	n.a.		No	No	No	
España	3	6	6	II	--	--		1	1	1		Sí	Sí	Sí	
		4		--	--			1	1	1		Sí	Sí	Sí	
Estados Unidos de América	4	4	4	II	II	II		≤ 3	≤ 3	≤ 3		No	No	No	
Finlandia	5	5	5	II	II	II		n.a.	n.a.	n.a.		No	No	No	
		6	6	--	--	--		n.a.	n.a.	n.a.		No	No	No	
Francia	5	5	5	--	--	--		n.a.	n.a.	n.a.		Sí	Sí	Sí	
		6	6	--	--	--		n.a.	n.a.	n.a.		Sí	Sí	Sí	
Grecia	4	4	4	II	II	II		n.a.	n.a.	n.a.		Sí	Sí	Sí	
		5	5	II	II	II		n.a.	n.a.	n.a.		Sí	Sí	Sí	

Cuadro 4.1. Requerimientos de formación magisterial inicial, 2001 (cont.)

	Duración del programa inicial de educación magisterial (en años)			Programa consecutivo (-) o Programa concurrente (II)			Experiencia docente obligatoria como requisito para el grado (en años)			Examen posterior al grado para obtener una plaza de maestro		
	Educación primaria	Primer ciclo de la educación secundaria	Segundo ciclo de la educación secundaria	Educación primaria	Primer ciclo de la educación secundaria	Segundo ciclo de la educación secundaria	Educación primaria	Primer ciclo de la educación secundaria	Segundo ciclo de la educación secundaria	Educación primaria	Primer ciclo de la educación secundaria	Segundo ciclo de la educación secundaria
Hungría	4	4	5	II	II	II	n.a.	n.a.	n.a.	No	No	No
Islandia	3	3	4	II	II	--	n.d.	n.d.	n.d.	No	No	No
	4	4		--	--		n.d.	n.d.		No	No	
Irlanda	3	4	4	II	II	II	1	1	1	No	No	No
	4,5			--			n.a.			No		
Israel	4	4		II	II		1	1		No	No	
		4-5	4-5	--	--	--	n.a.	n.a.	n.a.	No	No	No
Italia	4	6-8	6-8	II	II	II	1	1	1	Sí	Sí	Sí
Japón	2	2	4	II	II	II	n.a.	n.a.	n.a.	Sí	Sí	Sí
	4	4	6	II	II	II	n.a.	n.a.	n.a.	Sí	Sí	Sí
	6	6		II	II		n.a.	n.a.		Sí	Sí	
México	4	4	n.d.	II	II	n.d.	n.a.	n.a.	n.d.	Sí/No	Sí/No	n.d.
	6	6		II	II		n.a.	n.a.		Sí/No	Sí/No	
Noruega	4	4	4	II	II	--	n.a.	n.a.	n.a.	No	No	No
		4	6	--	--	--	n.a.	n.a.	n.a.	No	No	No
Nueva Zelanda	3	4	4	II	--	--	2	2	2	No	No	No
	4	5	5	--	II	II	2	2	2	No	No	No
		4	4	II	II	II	2	2	2	No	No	No
Países Bajos	4	4	5,5	II	II	--	n.a.	n.a.	n.a.	No	No	No
			5	--	--	--	n.a.	n.a.	n.a.	No	No	No
Portugal	3	5	5	II	II	II	a	n.a.	n.a.	No	No	No
	4	6	6	II	--	--	1	n.a.	n.a.	No	No	No
	6			--			1			No		
Reino Unido (Inglaterra)	3-4	3-4	3-4	II	II	II	1	1	1	No	No	No
	4	4	4	--	--	--	1	1	1	No	No	No
Reino Unido (Irlanda del Norte)	4	4	4	II	II	II	1	1	1	No	No	No

Quadro 4.1. Requerimientos de formación magisterial inicial, 2001 (cont.)

Duración del programa inicial de educación magisterial (en años)			Programa consecutivo (-) o Programa concurrente (II)			Experiencia docente obligatoria como requisito para el grado (en años)			Examen posterior al grado para obtener una plaza de maestro		
Educación primaria	Primer ciclo de la educación secundaria	Segundo ciclo de la educación secundaria	Educación primaria	Primer ciclo de la educación secundaria	Segundo ciclo de la educación secundaria	Educación primaria	Primer ciclo de la educación secundaria	Segundo ciclo de la educación secundaria	Educación primaria	Primer ciclo de la educación secundaria	Segundo ciclo de la educación secundaria
Reino Unido (Escocia)	4	4	4	--	--	1	1	1	No	No	No
	3.75-4.75	3.75-4.75	3.75-4.75	--	--	≥ 1	≥ 1	≥ 1	No	No	No
Reino Unido (Gales)	4	4	4	II	II	≥ 1	≥ 1	≥ 1	No	No	No
	3.5-4.5	3.5-4.5	3.5-4.5	II	II	≥ 1	≥ 1	≥ 1	No	No	No
Reino Unido	3-4	3-4	3-4	II	II	1	1	1	No	No	No
	4	4	4	--	--	1	1	1	No	No	No
República Checa	4	5	5	II	II	n.a.	n.a.	n.a.	No	No	No
	7	7	7	--	--	n.a.	n.a.	n.a.	No	No	No
República Eslovaca	4	5	5	II	II	a	n.a.	n.a.	No	No	No
	7	7	7	--	--	n.a.	n.a.	n.a.	No	No	No
Suecia	3.5	4.5	4.5	II	II	n.a.	n.a.	n.a.	No	No	No
	4.5	4.5	4.5	--	--	n.a.	n.a.	n.a.	No	No	No
Suiza	3-4	4-5	6	II	--	n.a.	n.a.	n.a.	No	No	No
	4	4	4	II	II	1	1	1	No	No	No
Turquía	5	5	5	II	II			1			
	5.5	5.5	5.5	II	II			1			

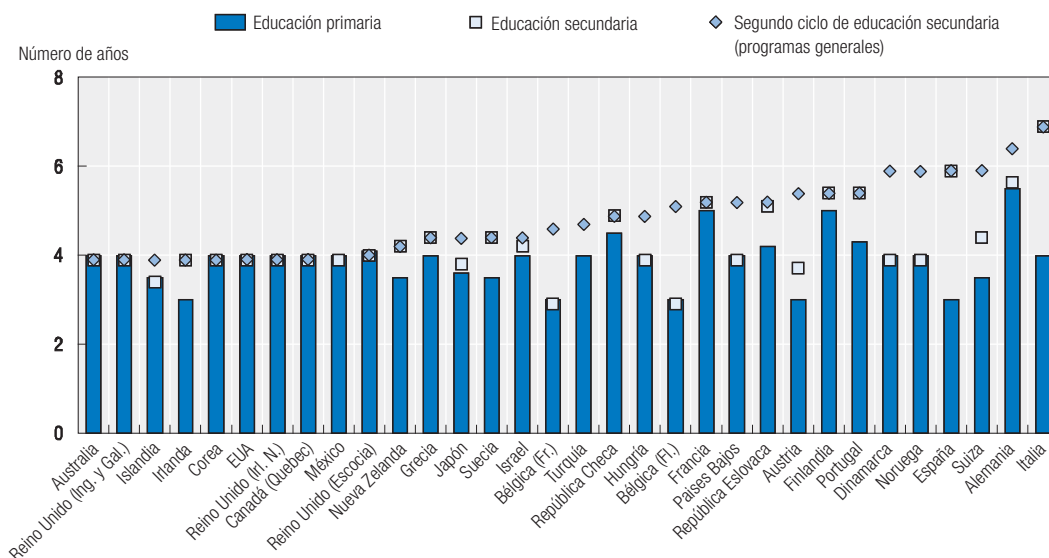
Notas: la información sobre el segundo ciclo de la educación secundaria es sólo para programas generales. La información para Canadá (Quebec), Chile, Israel, Reino Unido (Ir. N.) y Reino Unido (Gal.) se refiere a 2002, en tanto los datos de Suiza se refieren a 2003. Un programa concurrente combina la educación general en una o más materias con la capacitación magisterial teórica y práctica; por su parte, un modelo consecutivo proporciona la mayor parte de la capacitación práctica sólo después de que se adquiere la educación general.

Simbolos de información no disponible

n.a.: los datos no se aplican porque la categoría no se usa; n.d.: datos no disponibles.

Fuente: basado en las Tablas D4.1b, D4.1 c y D4.1 d publicadas en OECD (2003b) excepto para Canadá (Quebec), Chile, Israel, Suiza, Reino Unido (Ir. N.) y Reino Unido (Gal.). La información de los últimos países se basa en los informes preparados por los países participantes en el proyecto.

Gráfica 4.1. Número de años de educación postsecundaria requeridos para convertirse en docente, 2001



Nota: los países están clasificados en orden ascendente según el número de años de educación postsecundaria requeridos para convertirse en docente del segundo ciclo de educación secundaria. La información de Canadá (Quebec), Israel, Reino Unido (Irlanda de Norte) y Reino Unido (Gales) se refiere a 2002 mientras que la información de Suiza se refiere a 2003.

Fuente: OCDE (2003b), excepto para Canadá (Quebec), Israel, Suiza, Reino Unido (Irlanda de Norte) y Reino Unido (Gales). La información para los últimos países se basa en los informes preparados por los países participantes en el proyecto.

4.3.3. Contenido y prioridades en la formación magisterial

Los sistemas de formación magisterial varían también en relación con su especificidad. En algunos países, la formación magisterial inicial asume una forma bastante general y permite a los docentes moverse entre diferentes niveles de educación, diferentes materias o diferentes tipos de escuelas. Por ejemplo, conforme con las reformas introducidas en Suecia en 2001 hay ahora elementos sustanciales comunes para todos los docentes de preescolar a segundo ciclo de secundaria. Los sistemas que ofrecen vías magisteriales más especializadas califican a los docentes en formación para tipos particulares de escuelas. En algunos países, como Alemania, hay programas de formación magisterial bastante diferentes para educación primaria, para el segundo ciclo de secundaria general, para educación técnico-profesional y para enseñar a alumnos con necesidades especiales. La comunidad francesa de Bélgica ofrece un interesante modelo híbrido de formación magisterial de primaria y secundaria: aunque hay diferentes vías hacia la docencia en tipos distintos de escuelas, comparten un marco común mediante un currículo organizado alrededor de un perfil docente con 13 competencias generales comunes a todos los cursos.

Si bien hay algunas variaciones en el currículo, la mayoría de los programas de formación magisterial ofrecen alguna combinación de trabajo en un curso de la materia, métodos y materiales docentes, desarrollo del niño/adolescente y otros cursos de educación como psicología, historia y filosofía de la educación, junto con práctica docente. También pueden encontrarse variaciones con respecto al énfasis que los programas de formación magisterial ponen en diferentes aspectos, como conocimiento de la materia, conocimiento pedagógico, ciencias de la educación, psicología educativa y experiencia escolar práctica. Para permitir

a los docentes utilizar la investigación para mejorar su práctica profesional, algunos países han hecho un esfuerzo especial orientado a construir habilidades de investigación en los docentes durante su formación inicial (por ejemplo, Australia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Israel, Noruega y Suecia).

En varios informes nacionales se expresaron inquietudes acerca de los enfoques utilizados en los programas de formación magisterial. Por ejemplo, en el informe noruego se manifiesta que “los educadores de docentes tienen dificultad para dar a su enseñanza un foco práctico y relacionar la competencia pedagógica con la materia individual. Los profesores de materias afirman que los alumnos a menudo no comprenden que están recibiendo instrucciones en didáctica, mientras que los estudiantes tienen dificultad para ver cómo lo que aprenden en diferentes materias está vinculado con lo que necesitan conocer en una situación docente práctica”. Los docentes noruegos expresan inquietudes similares; la investigación indica que la formación magisterial inicial no es muy valorada y que los profesores por lo común perciben que hay un vacío entre la teoría y la práctica en la formación magisterial (Klette, 2002).

La mayoría de los sistemas de formación magisterial inicial contiene módulos de práctica o servicio para familiarizar a los docentes en capacitación con las escuelas y las aulas. En todos los países participantes en el proyecto, parece haber una tendencia a aumentar oportunidades de tener experiencias reales en la clase durante la formación magisterial inicial y brindar dichas oportunidades desde el principio del curso. Una práctica significativa se considera ahora como un elemento esencial en la preparación de docentes para ayudar a los futuros docentes a entender la dinámica de la enseñanza en la clase y los principios subyacentes a ella, ayudando a evitar a los docentes principiantes un “choque con la realidad”.

Varios estudios confirman que tanto los docentes principiantes como los experimentados perciben (retrospectivamente) que las experiencias prácticas en las escuelas durante su formación magisterial inicial constituyeron un poderoso componente de su capacitación profesional (Wilson et al., 2001). Hay también evidencia de que los docentes en formación que reciben cantidades mayores de experiencia de campo permanecen en la profesión en tasas significativamente más altas que aquellos preparados mediante programas basados en cursos teóricos (Fleener, 1998).

La duración de la experiencia de campo varía mucho. Algunos programas ofrecen periodos breves de experiencia en la clase, otros son servicios de práctica de un año de duración con obligaciones docentes regulares. Con mayor frecuencia, las prácticas de la docencia ocurren después del trabajo en el curso cerca del final del programa de formación magisterial. Sin embargo, esta capacitación se incorpora cada vez más a lo largo de todo el programa de formación magisterial, en especial en los programas concurrentes, y su alcance se está ampliando. A los docentes en formación se les pide que participen en las actividades escolares, observen en los salones de clase, den tutoría a jóvenes y sirvan como docentes auxiliares antes de la práctica docente real. Está ganando terreno la tendencia hacia el establecimiento de sociedades escolares o universitarias específicas que crean vínculos entre el trabajo en el curso de la formación magisterial y la práctica escolar (McIntyre et al., 1996).

La experiencia real en la escuela y el aula tiene el potencial de proporcionar a los docentes en formación perspicacia con respecto a la compleja dinámica de las escuelas y la docencia, así como oportunidades para aprender acerca de estrategias eficaces y sus capacidades para implementarlas. Por otra parte, el trabajo en el curso les brinda fundamentos más teóricos y empíricos. La mayoría de los docentes en formación percibe que ambas partes son importantes, pero, dada la falta de coherencia y armonización entre las dos experiencias, algunas veces no logran establecer las conexiones. La investigación con-

firma que mucho del valor potencial de las experiencias prácticas en las escuelas no se realiza porque hay una coordinación limitada con los componentes de la formación magisterial basados en la universidad, así como problemas en la administración de recursos y el seguimiento (Wilson et al., 2001).

En todos los informes nacionales hay un acuerdo considerable sobre los posibles problemas y dificultades de proporcionar eficaces experiencias prácticas de campo a los docentes en capacitación durante su formación inicial.

- La experiencia práctica a menudo es corta y está desconectada del trabajo en curso en la formación magisterial. Como consecuencia, a los docentes en formación a menudo les resulta difícil aplicar en la clase lo que aprendieron en un ambiente de educación superior.
- El tiempo que los docentes en formación pasan en la escuela aún está con frecuencia limitado a una experiencia de aula bastante escasa y no a una que abarque toda la gama de tareas profesionales de un docente.
- A menudo, las escuelas cuentan con muy pocos recursos para apoyar periodos prolongados de experiencia en el campo o para lidiar con grandes números de docentes en formación; en particular, frecuentemente se brinda poca formación a los docentes instructores o se les proporciona poco tiempo para que trabajen de cerca con los docentes en capacitación.
- Las diferencias en antecedentes y orientación significan que los educadores de docentes en las universidades y los docentes practicantes en las escuelas a menudo no se comunican con eficacia acerca de sus respectivas expectativas de las metas de la experiencia de campo, o de hecho la formación magisterial en general, y los métodos instructivos que los docentes en formación deben adoptar. Como resultado, los docentes en formación y los supervisores universitarios a menudo no se entienden y no consiguen trabajar juntos con eficacia para ayudar a los primeros.
- A los docentes en formación pueden dárseles asignaciones de enseñanza práctica que son poco pertinentes para sus responsabilidades futuras, lo cual disminuye el valor de la experiencia.

Como respuesta a tales preocupaciones la mayoría de los países está rediseñando la experiencia de campo para brindar una experiencia más de la docencia y del trabajo en escuelas, así como una conexión más cercana entre las instituciones de formación magisterial y los centros escolares (véase el recuadro 4.2).

La contribución de las experiencias de campo a la preparación de los docentes se enriquece cuando están bien preparadas y se basan en una cooperación cercana entre la institución de formación magisterial y las escuelas; cuando los docentes estudiantes están bien preparados en la asignatura y la pedagogía antes de comenzar a practicar la docencia; cuando los docentes en formación reciben oportunidades de realizar investigación en el aula y de integrar los componentes basados en el curso y en el campo de trabajo, y, por último, cuando tanto los educadores de los docentes como los profesores supervisores reciben capacitación apropiada y a menudo compartida.

4.3.4. Programas alternativos para atraer a nuevos grupos a la docencia

Como respuesta a la escasez de docentes y a la necesidad de introducir nuevas habilidades en las escuelas, los países están facilitando el acceso a la docencia a personas con experiencia profesional obtenida fuera del ámbito educativo. Esto ha provocado que se desarrollen

nuevos sistemas que permiten a estas personas tomar cursos de formación magisterial a la vez que trabajan en otras profesiones.

Como muestra el cuadro 3.4, cerca de dos tercios de los países participantes ofrecen programas de formación magisterial alternativos para “candidatos de otras profesiones”. La mayoría de estos programas se proporciona en instituciones de formación magisterial “tradicionales”, aunque a menudo con un cambio considerable en el enfoque. Por ejemplo, en la Universidad de Ciencias Aplicadas en Educación del cantón de Zúrich, que ofrece formación magisterial para los niveles de primaria y secundaria a quienes han trabajado fuera del ámbito educativo, la admisión depende de una evaluación de base amplia de la experiencia académica, experiencia laboral pertinente y competencias personales. (Como se observó en la sección 4.3.1, estos criterios para ingreso se están usando ahora para todos los candidatos a recibir formación magisterial.) Hay un programa de estudio reducido para dichos estudiantes y la posibilidad de un puesto docente pagado de tiempo parcial.

Recuadro 4.2. Experiencia de campo en formación magisterial inicial en Irlanda, Israel, México, los Países Bajos y Suecia

Irlanda

Todos los programas irlandeses de formación magisterial ahora asignan mayor importancia a la escuela como un sitio para ayudar a los alumnos a entender la dinámica de la enseñanza en el aula y los principios que subyacen a ella. Esta experiencia basada en la escuela se realiza en forma de participación continua durante días en bloques a lo largo del año escolar. A los docentes ya formados se les ubica en las escuelas sobre una base de tiempo completo. En secundaria, en particular, la formación se aleja de la sola práctica de la enseñanza para orientarse hacia características más amplias de la experiencia escolar, incluyendo la planificación, la supervisión y las actividades extracurriculares.

Israel

Las experiencias prácticas de campo son un elemento dominante en los programas que las universidades para docentes ofrecen en Israel. Comprenden 15% del tiempo total del programa. Asimismo, en el cuarto año, el periodo de inducción se dedica sobre todo a trabajar en la escuela como docentes regulares, en combinación con el reflejo de esta experiencia, con el docente orientador en la escuela y el tutor en la universidad.

México

La experiencia basada en la escuela para los alumnos en México consiste de una colocación en una escuela como parte del año final de la formación e incluye la provisión de apoyo financiero. Los docentes en formación son dirigidos por un grupo de profesores en la escuela anfitriona y son supervisados por un tutor en la institución de formación magisterial. La experiencia tiene tres características principales. Es: i) sistemática, ya que sigue un plan específico acordado por los profesores anfitriones y por la institución de formación magisterial; ii) reflexiva, ya que se espera que los futuros docentes reflexionen y adapten su práctica a las situaciones enfrentadas en la escuela anfitriona; y iii) analítica, ya que los docentes estudiantes y los profesores orientadores analizan e informan sobre las dificultades y logros de la experiencia de campo.

Los Países Bajos

Los estudiantes en el año final de su formación son empleados por las escuelas en puestos de tiempo parcial y con un contrato de entrenamiento y empleo por un periodo limitado

Recuadro 4.2. Experiencia de campo en formación magisterial inicial en Irlanda, Israel, México, los Países Bajos y Suecia (cont.)

que no exceda un año escolar. Al relacionar estas experiencias de regreso con las instituciones de formación de profesores, los docentes ya formados ayudan a los institutos a seguir más de cerca los avances actuales en las escuelas. A cambio, la escuela se beneficia porque la carga de trabajo del personal regular puede reducirse y es posible introducir sin dificultad nuevas ideas con respecto a los métodos de enseñanza.

Suecia

La formación magisterial en Suecia ahora incluye educación en el trabajo para proporcionar a los docentes en formación oportunidades de desarrollar sus habilidades profesionales. Trabajan con un equipo de docentes para familiarizarse con las diversas funciones individuales y colectivas que les esperan. También participan en actividades educativas como planificación, enseñanza y evaluación y tienen oportunidad de asistir a seminarios y participar en proyectos y presentaciones organizados por ellos en la escuela asociada. El programa, realizado en cercana cooperación entre la escuela y la universidad, dura de 20 a 30 semanas e incluye un componente basado en la investigación vinculado con los estudios académicos de los participantes. Los docentes en formación se mantienen en contacto con “su” escuela durante toda su formación magisterial.

Otros países proporcionan tipos bastante diferentes de mecanismos para candidatos de otras profesiones. Por ejemplo, tanto en las comunidades flamenca como francesa de Bélgica es posible capacitarse como docente en instituciones de educación para adultos que ofrecen formas muy flexibles de matrícula y una amplia cobertura geográfica. No hay calificaciones fijas de ingreso a estos cursos y muchos de los que siguen estos cambios son estudiantes de edad madura, a menudo en el proceso de cambio de carrera, que combinan la formación con otro empleo o con un puesto como docente no calificado. En otras innovaciones, se utilizan técnicas de aprendizaje a distancia para facilitar el acceso a la formación magisterial a quienes no pueden estudiar de tiempo completo en la universidad (por ejemplo, en Chile, Dinamarca, los Países Bajos y Suecia), y los Países Bajos, Inglaterra y Gales utilizan programas basados en la escuela que permiten a los candidatos de otras profesiones empezar a tener un ingreso mientras estudian. Inglaterra ha iniciado un programa particular, el Asistente de Docencia de Alto Nivel, para apoyar al personal que trabaja en las escuelas; uno de sus objetivos es facilitar los avances de quienes desean convertirse en docentes totalmente calificados.

La creación de caminos educativos más flexibles hacia la docencia tiene paralelo en reformas similares realizadas en la enfermería, ocupación que también enfrenta escasez en muchos países. Diversas naciones, incluyendo Australia, Bélgica, Alemania, Irlanda, los Países Bajos, Noruega, Suiza y el Reino Unido, han revisado o reformado los caminos educativos hacia la enfermería para mejorar la capacidad de atracción a la profesión (Simoens y Hurst, 2004). Irlanda introdujo un programa de patrocinio para asistentes experimentados en el cuidado de la salud que deseen formarse como enfermeros. A los candidatos con éxito se les permite conservar su sueldo durante los cuatro años del programa de grado, a cambio del compromiso de trabajar como enfermeros en su empleador público de servicios de salud después de graduarse. El Reino Unido ahora capacita a los enfermeros en formación para ampliar su educación durante más de tres años, al incorporar periodos de descanso. Además, se han introducido nuevos caminos hacia la enfermería por la vía de créditos para las calificaciones vocacionales nacionales.

Si bien se cuenta sólo con información a largo plazo limitada sobre los candidatos de otras profesiones a la docencia, la impresión es que sus números se están incrementando. En Estados Unidos de América programas de “certificación alternativa” permiten que los individuos bien calificados en el aspecto académico comiencen a trabajar en las escuelas y reduzcan los requerimientos de trabajo tanto del programa de preparación formal de docentes como de la licenciatura estatal (véase el recuadro 4.3). La edad promedio de los docentes nuevos ha aumentado, lo cual sugiere que las personas se dedican a otras carreras antes de entrar a la docencia: en 1993/1994, 65% de los profesores recién contratados de Estados Unidos de América tenía más de 25 años, en comparación con 52% en 1987/1988. En los Países Bajos, cerca de 3 000 de los docentes actualmente empleados comenzaron su carrera como “docentes de segunda carrera” o “candidatos de otras profesiones”. En casi todos los países sobre los cuales se cuenta con información es posible empezar a trabajar como docente antes de terminar la preparación en pedagogía (véase el cuadro 3.4).

En Estados Unidos de América se ha debatido e investigado ampliamente el desempeño relativo de los docentes que entran a la profesión por rutas alternativas. Tales programas ofrecen gran flexibilidad para atraer a nuevos tipos de candidatos para la docencia, incluyendo personas con una gran capacidad potencial que de otra manera tal vez no ingresarían a la profesión, y por lo general implican menores costos. Sin embargo, los críticos argumentan que con dichos programas se corre el riesgo de proveer a las escuelas docentes preparados de manera inadecuada (por ejemplo, Darling-Hammond, 1999). Una conclusión general de la investigación sobre profesores certificados de manera alternativa es que normalmente se desempeñan tan bien como los preparados en programas tradicionales de formación magisterial (véase el recuadro 4.3). Sin embargo, es difícil generalizar en esta área debido a la gran diversidad de los diferentes tipos de experiencias y formas de preparación para aquellos clasificados como certificados de manera alternativa (también resulta evidente una mayor diversidad entre los preparados en programas tradicionales de formación magisterial).

Un estudio nacional estadounidense sugirió que varias características son importantes para los programas exitosos de rutas alternativas: una sociedad sólida entre el programa de formación y los distritos escolares, buena evaluación y selección de los participantes, fuerte supervisión y orientación para los participantes durante su labor docente; un currículo sólido que incluya cursos en temas básicos del aula y la enseñanza y tanta capacitación como sea posible antes de empezar con la docencia de tiempo completo (Education Commission of the States, 2003). También es probable que características similares sean muy importantes en los programas tradicionales de formación magisterial.

Recuadro 4.3. Formación magisterial para quienes cambian de carrera en Estados Unidos de América

En Estados Unidos de América, en la década pasada hubo un gran aumento en el número de programas diseñados para atraer a la docencia a profesionales establecidos de otras áreas, así como a nuevos graduados universitarios que no tomaron los cursos necesarios para su certificación antes de graduarse. En los últimos cinco años, las rutas alternativas han producido cerca de 25 000 docentes nuevos cada año (Feistritzer y Chester, 2003). Casi todos los estados tienen ahora algún tipo de ruta alternativa para la certificación, pero los estados varían en gran medida en lo que respecta al tamaño y alcance de sus programas. Los tres más grandes, por una gran diferencia, están establecidos en California, Nueva Jersey y Texas. Los docentes certificados de manera alternativa representaron entre 18% y 24% de los docentes recién contratados en estos tres estados (Feistritzer y Chester, 2003).

Recuadro 4.3. Formación magisterial para quienes cambian de carrera en Estados Unidos de América (cont.)

Dependiendo del estado, los programas de certificación alternativa son dirigidos por el estado mismo, por los distritos escolares, por las instituciones de formación magisterial en sociedad con los distritos escolares o por organizaciones privadas contratadas para un distrito escolar. Dichos programas tienden a proporcionar varias semanas de formación inicial durante el verano antes de que los candidatos ingresen al aula de tiempo completo. Mientras trabajan como profesores de aula de tiempo completo, los candidatos deben tomar cursos para obtener la certificación completa por las noches y en fines de semana. Para resolver un desequilibrio percibido en la calidad de los programas de certificación alternativa, el Departamento de Educación de Estados Unidos de América requiere que estos programas ofrezcan orientación sostenida e intensiva y carrera profesional a los nuevos docentes llegados por rutas alternativas.

La investigación ha mostrado que, midiendo el desempeño de sus alumnos, los docentes certificados de manera alternativa se desenvuelven tan bien como los docentes que obtuvieron la licencia por las rutas tradicionales, (Ballou y Podgursky, 1999; Raymond et al., 2001). Sin embargo, los docentes certificados de manera alternativa pueden enfrentar más dificultades al comenzar su carrera debido a su preparación más limitada (*Education Commission of the States*, 2003). Es muy probable que provengan de minorías culturales. Por ejemplo, 48% de los profesores de California en rutas alternativas eran miembros de grupos culturales que están subrepresentados en los docentes del estado. También es más probable que los profesores certificados de manera alternativa tengan una licenciatura en áreas donde hay escasez de docentes, como matemática y ciencias (Shen, 1997). Por otra parte, algunos estudios sugieren que las rutas alternativas tienen experiencias mezcladas en cuanto a atraer a candidatos talentosos (Feistritzer y Chester, 2000).

El *National Center for Education Information*, grupo privado, no gubernamental, informa que los docentes certificados de manera alternativa permanecen en la profesión en número mayor que sus colegas con certificado tradicional. Esto puede deberse a que los docentes certificados de manera alternativa tienden a tener más edad y provienen de otras carreras, por lo que la decisión de dedicarse a la docencia requiere una mayor inversión y, por tanto, una elección que se considera con más cuidado. Sin embargo, la *Education Commission of the States* (2003) previene que hay una falta de información sobre la retención a largo plazo debido a que la mayoría de los programas alternativos son relativamente recientes.

4.3.5. Acreditación de programas de formación magisterial

Los responsables de política educativa pueden estimular la mejora de la formación magisterial al elevar los requerimientos de acreditación para los programas de formación magisterial. Éste es un tema de gran importancia en los países altamente descentralizados donde hay muy grandes números de diferentes proveedores de formación magisterial. La acreditación es un medio de asegurar que los diversos programas de formación magisterial cumplan los estándares establecidos por la docencia en su conjunto e incluye la preparación para habilidades clave como la gestión del aula, las metodologías de enseñanza, la valoración aditiva y formativa, la evaluación y la investigación realizada por los docentes.

Los criterios de acreditación deben concentrarse más en los resultados de los programas de formación magisterial que en los cursos, el currículo y los procesos. Al concentrarse en estos últimos elementos se corre el riesgo de consolidar la sabiduría convencional acerca

de cómo preparar mejor a los docentes, llevando así a una mayor uniformidad de los programas y reduciendo el alcance de la innovación. En cualquier caso, lo que los docentes en formación aprenden y pueden hacer es lo que debería ser el punto central de la política. Será mejor que las instituciones de formación magisterial y otros programas de preparación para profesores se encarguen de cómo llegan a ese punto. En el recuadro 4.4 se ilustra el uso de este enfoque en las reformas recientes realizadas a la formación magisterial en Suiza.

Recuadro 4.4. Reformas a la formación magisterial en Suiza

Suiza ha avanzado hacia la reforma y a un mejor ajuste de su sistema de formación magisterial mediante un proceso en el cual “los objetivos están estandarizados, pero los medios para alcanzarlos (programas de estudio, métodos de enseñanza, tradiciones de pedagogía y didáctica) pueden diferir” (EDK/CDIP, 2002). Toda la formación magisterial inicial se ha elevado a nivel universitario y es proporcionada mediante las recién creadas Universidades de Ciencias Aplicadas en Educación (*Pädagogische Hochschule / Haute Ecole Pédagogique*), así como universidades establecidas con múltiples facultades. Los acuerdos sobre estándares para los graduados en formación magisterial y el reconocimiento de las calificaciones a lo largo del país han aumentado la elección de empleos de los graduados y facilitado su movilidad.

Las 15 nuevas Universidades de Ciencias Aplicadas en Educación de Suiza ofrecen formación magisterial inicial, investigación y desarrollo para escuelas, y formación profesional continua para los docentes y las escuelas. La investigación se orienta a la práctica y los docentes en capacitación realizan proyectos de investigación vinculados con sus intereses y formación profesionales.

Las reformas han establecido el consenso en principios clave, incluyendo una mejor integración de los estudios basados en la disciplina y la capacitación pedagógica, competencias comunes para los docentes de todos los niveles, las sociedades formalizadas con las escuelas y un mejor ajuste con los estándares de la escuela y el perfil profesional de los docentes. Las nuevas instituciones han implementado la *modularización* de estudios para aumentar la flexibilidad y poner los cursos a disposición de una amplia gama de estudiantes, incluyendo aquellos que buscan elevar sus calificaciones y los “candidatos de otras profesiones” que desean convertirse en docentes.

Varios países encuentran que los perfiles de los docentes son mecanismos muy útiles para aclarar las expectativas de lo que los sistemas de formación magisterial y profesional deberían orientarse a lograr. Como se señaló en la sección 4.1, las funciones de los docentes se están ampliando en respuesta al cambio social y económico, así como a las expectativas más altas de las escuelas. Una declaración clara y concisa de lo que se espera que los docentes puedan hacer en etapas clave de su carrera puede reflejar la nueva y “enriquecida” profesión docente, y a la vez comunicar las funciones y responsabilidades de los diferentes actores involucrados en preparar y apoyar a los profesores. En la sección 4.4 se analiza el papel de los perfiles de los docentes.

Fundamental para la preparación de un perfil de docentes es una clara declaración de objetivos para el aprendizaje de los alumnos en el sistema escolar involucrado. El trabajo de los profesores y el conocimiento y las habilidades que necesitan para ser eficaces debe basarse en lo que las escuelas se proponen lograr. Consultar de manera amplia y asegurar

la participación de la profesión docente y de los educadores de docentes en el desarrollo de declaraciones de los objetivos de aprendizaje de los estudiantes y los consecuentes perfiles de los docentes, resulta vital para asegurar una implementación exitosa. La fijación de un estándar debe considerarse como un proceso reiterativo, y no de arriba hacia abajo, si se desea que informe de manera útil sobre el desarrollo de la política magisterial. Los nuevos enfoques a la educación, la formación y los incentivos para docentes eficientes se verán debilitados a falta de estándares que cubran toda la profesión y de una comprensión compartida de lo que representa la enseñanza consumada. Ingvarson (2002) proporciona un marco para identificar las áreas prioritarias en las cuales deberán concentrarse esas normas profesionales de los docentes, los procesos por medio de los cuales se pueden elaborar esas normas y el uso que se puede hacer de ellas, incluyendo la acreditación de programas de formación magisterial.

La acreditación es parte de un tema más amplio relacionado con asegurar que las instituciones de formación magisterial sean evaluadas sobre una base continua, y que el sector de formación magisterial en su conjunto está sujeto a un estudio y debate periódicos. Por ejemplo, en los años pasados ha habido importantes estudios externos de la formación magisterial en Australia, Bélgica (comunidades flamenca y francesa) y Suecia que han generado cambios de gran alcance en las estructuras y los énfasis de los programas. Si bien tales estudios periódicos y de alto perfil son significativos, deben ser complementados por retroalimentación y evaluaciones continuas por parte de las instituciones de formación magisterial, los alumnos, las escuelas y las agencias de financiamiento acerca de la eficacia de los programas de formación magisterial.

4.4. Certificación de nuevos docentes

Los sistemas difieren de acuerdo con la entidad responsable de la certificación de los nuevos docentes. Estas entidades pueden ser instituciones de educación superior, como las escuelas o universidades de docentes, los organismos profesionales como asociaciones de docentes, sindicatos de docentes o autoridades estatales. De manera similar, los requerimientos específicos para obtener un certificado o licencia para ejercer la docencia varían entre los diferentes sistemas.

En cerca de la mitad de los países no es suficiente completar la formación magisterial inicial para obtener una licencia para enseñar (véase el cuadro 4.1). En esos países se requiere también a los candidatos a profesores que pasen un examen o una oposición o completen con éxito un periodo de práctica docente obligatoria (en especial antes de obtener una plaza). Esos exámenes se utilizan en Alemania, Corea, España, Francia, Grecia, Italia, Japón y México (en algunos estados). En ciertos casos los exámenes se emplean para obtener una licencia de docente y en otros, para determinar los candidatos calificados para ocupar puestos en las escuelas públicas. Los exámenes pueden incluir pruebas de conocimiento de la materia, observación del candidato mientras enseña, entrevistas en profundidad o consideración de portafolios con registros de logros y experiencia de trabajo. Tanto Italia como España requieren también, en forma obligatoria, experiencia de un año de trabajo como docente. La experiencia de trabajo obligatoria es también un requisito en Escocia, Estados Unidos de América, Gales, Inglaterra, Irlanda, Irlanda del Norte, Israel (para educación primaria y secundaria), Nueva Zelanda y Turquía, y puede durar entre uno y tres años.

En Inglaterra todos los candidatos a docentes deben pasar pruebas de dominio de las matemáticas, la lengua y las TIC antes de recibir una certificación completa (véanse mayores detalles en el recuadro 4.5). En Estados Unidos de América la legislación federal, en el marco de la Ley *No Child Left Behind* (Ningún niño se quede atrás) requiere que para 2006 todos

los docentes estén “altamente calificados”, lo que incluye demostrar dominio del contenido académico de las disciplinas que se enseñan.

Los requerimientos de certificación proporcionan un eje de política para fijar los criterios de acceso a la profesión docente. La certificación de los docentes permite el establecimiento de estándares profesionales independientes de las instituciones de formación de profesores. Ésta es además una manera de influir en los programas de formación magisterial y ajustarlos más de cerca a las necesidades de las escuelas. No obstante, la certificación de los docentes podría desalentar a ciertos candidatos adecuados para entrar a la docencia, ya que constituye un obstáculo adicional que debe superarse. Como se observó en la sección 4.3.4, en algunos países se emplean formas alternativas de certificación para permitir que aquellos que están bien calificados pero que no han terminado un programa completo de formación magisterial, puedan comenzar a ejercer la docencia.

No todos los países utilizan un sistema de certificación de los docentes nuevos. En general, es más probable que haya requisitos de certificación donde la provisión de formación magisterial es diversa y considerada como de calidad variable. En Finlandia, por ejemplo, donde hay una gran demanda de oportunidades de formación magisterial y relaciones cercanas entre las instituciones de formación y la profesión educativa en general, no hay requisitos adicionales de certificación y calificación para los docentes después de la graduación.

Incluso donde hay niveles razonablemente altos de confianza en la calidad de la formación magisterial inicial, la naturaleza misma de la enseñanza hace que muchos candidatos, por otra parte bien calificados, encuentren serias dificultades para adaptarse a las características de la profesión. Es probable que haya considerables beneficios de un periodo de prueba antes de otorgar una habilitación completa o la permanencia, sobre todo cuando éstas constituyen un eslabón necesario en la carrera docente. Actualmente, sólo uno de cada tres países requiere experiencia docente obligatoria antes de obtener una licencia como docente (véase el cuadro 4.1). Sin embargo, en varios otros países se necesita un periodo de prueba antes de obtener un puesto permanente de docente en el sistema escolar público.

Como se observó antes, algunos países han desarrollado estándares profesionales para la docencia, con miras a proveer una visión de la buena enseñanza y servir como instrumento para orientar y evaluar la formación magisterial y la formación profesional. Para ilustrar esto, en el recuadro 4.5 se describen los perfiles de los profesores y los estándares de desempeño elaborados en Inglaterra, Quebec (Canadá) y Victoria (Australia). Pese a que las declaraciones de los países difieren en ciertos detalles, comparten una concepción similarmente amplia de las funciones de los profesores y una concentración en lo que éstos conocen y hacen. Los tres ejemplos muestran una misma tendencia a cambiar los requerimientos para la certificación de los docentes; se abandonan los criterios basados en medidas (como el número de cursos tomados o puntos acreditados) para tomar en consideración los criterios que se centran en los resultados, es decir, los conocimientos, las habilidades y las competencias medidos en múltiples formas, incluyendo un expediente de trabajos personales.

La renovación de la certificación de los docentes experimentados tiene una vinculación estrecha con lo que se viene diciendo. En los países donde la medida se aplica, los docentes que ya trabajan en el sistema escolar deben renovar sus licencias de docentes a intervalos regulares. Esta práctica es comparativamente rara entre los países que participan en el proyecto, aunque empieza a recibir más atención. En el capítulo 6 se analiza en el contexto de los enfoques nacionales a la evaluación y el desarrollo de la carrera de los docentes.

Recuadro 4.5. Estándares de desempeño para profesores en Inglaterra, Quebec (Canadá) y Victoria (Australia)

Inglaterra

Los estándares de resultados establecen lo que una persona debe saber, comprender y ser capaz de hacer para hacerse acreedora al Estatus de Profesor Calificado (QTS, por sus siglas en inglés). Se organizan en tres secciones interrelacionadas:

- Valores y práctica profesionales (describe las actitudes y el compromiso que se espera de cualquiera que califica para ser docente; se derivan del Código Profesional del *General Teaching Council*).
- Conocimiento y comprensión (estándares que requieren que los profesores nuevos calificados estén seguros y sean una autoridad en las materias que enseñan, y tengan una clara comprensión de cómo todos los alumnos deberán progresar y lo que los docentes deberán esperar que logren).
- Enseñanza (estándares relacionados con las habilidades de planificación, supervisión y evaluación, y enseñanza y gestión del aula).

Estos estándares se aplican para todos los docentes, sea cual sea la ruta de formación que tomen, y establecen los requerimientos mínimos. Todos los candidatos a docentes deberán pasar también pruebas de habilidades en matemáticas, lengua y TIC. Las pruebas son computarizadas. Los docentes en formación tienen oportunidades ilimitadas para pasar las pruebas antes de que se les otorgue el QTS. Aquellos que han terminado con éxito la formación magisterial, pero que no han pasado todas las pruebas de habilidades podrán ser empleados como docentes no calificados por hasta cinco años.

Quebec (Canadá)

A principios de la década de 1990 una reforma importante convirtió a la profesionalización de los docentes en el foco de la formación magisterial. La duración de la formación se aumentó de tres a cuatro años y se requería que los estudiantes completaran una práctica de un mínimo de 700 horas. En vista de los cambios en el trabajo de las escuelas y de los docentes, la formación magisterial se reorganizó alrededor de 12 competencias profesionales que están agrupadas en cuatro categorías, como se describe a continuación. Las reformas también abarcaron la reglamentación de las licencias de los docentes para ejercer la docencia.

Fundamentos

1. Actuar como un heredero, crítico e intérprete profesional del conocimiento o la cultura al enseñar a los alumnos
2. Comunicarse con claridad en el lenguaje de la instrucción

Acto de enseñar

3. Desarrollar las situaciones de enseñanza/aprendizaje
4. Orientar las situaciones de enseñanza/aprendizaje
5. Evaluar las situaciones de enseñanza/aprendizaje
6. Gestionar las clases de manera apropiada

Contexto social y educativo

7. Adaptar técnicas de enseñanza a necesidades específicas de los estudiantes
8. Integrar las tecnologías de información y comunicaciones a las actividades de enseñanza/aprendizaje

Recuadro 4.5. Estándares de desempeño para profesores en Inglaterra, Quebec (Canadá) y Victoria (Australia) (cont.)

- 9. Cooperar con los socios
- 10. Trabajar como equipo docente

Identidad profesional

- 11. Participar en la formación profesional
- 12. Demostrar conducta ética

Victoria (Australia)

El nuevo *Victorian Institute of Teaching* (VIT) representa a más de 75 000 docentes y directores del estado de Victoria. El instituto, un organismo reglamentario independiente, proporciona a los docentes un nivel de autonomía y autorregulación profesionales, así como el derecho de intervenir en el desarrollo futuro de su profesión. El VIT ha desarrollado estándares profesionales para docentes basados en la investigación y en un extensivo proceso de consulta en todo el estado. Los estándares se aplican a las ocho áreas agrupadas en tres categorías.

Conocimiento profesional

- 1. Los docentes saben cómo aprenden los estudiantes y cómo enseñarles con eficacia
- 2. Los docentes conocen el contenido que enseñan
- 3. Los docentes conocen a sus alumnos

Práctica profesional

- 4. Los docentes planifican y evalúan para un aprendizaje eficaz
- 5. Los docentes crean y mantienen ambientes de enseñanza seguros y estimulantes
- 6. Los docentes utilizan una gama de prácticas y recursos de enseñanza para involucrar a los estudiantes en un aprendizaje eficaz

Participación profesional

- 7. Los docentes reflexionan sobre sus conocimientos y práctica profesional, los evalúan y mejoran
- 8. Los docentes son miembros activos de su profesión

Se requiere a los profesores nuevos que proporcionen datos de su actuación en cada área para recibir el registro completo. Los estándares también se usan para la acreditación de programas de formación magisterial y el desarrollo de programas de inducción y formación profesional. El propósito es que también sean utilizados para decisiones sobre ascensos y para identificar a docentes ineficientes. El instituto está financiado en gran medida por una cuota de registro anual pagada por los docentes, que ayuda a proporcionar independencia operativa.

4.5 Programas de inducción para nuevos docentes

En algunos países, muchos de los docentes nuevos dejan la profesión en los primeros años de su ejercicio (véanse mayores detalles en el capítulo 6). Las tasas de desgaste y de rotación a menudo son altas en particular en las escuelas que sirven a comunidades menos favorecidas. El alto desgaste de los docentes tiene costos tanto para los individuos como para los sistemas escolares involucrados. Dada la escasez actual de docentes en algunos sistemas, y

las preocupaciones acerca de conservar las habilidades valiosas en las escuelas, reducir el desgaste de los docentes se ha convertido en un importante asunto político. Aun cuando los docentes nuevos no dejen la profesión, un inicio difícil en su carrera puede reducir tanto su confianza que su eficacia a largo plazo se ve perjudicada, y los alumnos y las escuelas no se benefician de las nuevas ideas y entusiasmo que podrían causar.

Incluso en países que no enfrentan problemas de selección, la falta de atención al apoyo a los docentes nuevos tiene costos a largo plazo. Por ejemplo, como se observó en el informe nacional de Irlanda, “Sólo un pequeño porcentaje de graduados como profesores de educación posprimaria encuentra empleo permanente al graduarse. Por lo general dedican sus primeros años en la docencia a ocupar diversos puestos temporales en varias escuelas ... No tienen el beneficio de contar con un periodo de tiempo para acomodarse en un contexto escolar estable, para llegar a conocer el ambiente y la dinámica de la escuela, así como entablar relaciones de apoyo profesional con sus compañeros. A las aprensiones y dificultades relacionadas con encontrar ‘su ubicación profesional’ se añade la inseguridad de los patrones de empleo y la falta de continuidad del contexto profesional”.

La literatura de investigación documenta, de manera consistente, el grado en el cual los docentes nuevos luchan en sus primeros años en la profesión. El estudio internacional de Veenman (1984) descubrió que los principales desafíos percibidos por los nuevos docentes eran notoriamente similares entre los diferentes sistemas educativos: motivar a los alumnos a aprender, gestionar la clase, lidiar con las diferencias individuales entre los estudiantes, evaluar el trabajo de éstos y gestionar la comunicación con los padres de familia, fueron considerados por casi todos los docentes nuevos encuestados en el estudio. En una investigación internacional más reciente, Britton *et al.* (1999) confirmaron que los mismos problemas aún se contemplan como las mayores dificultades, a menudo agobiando a los individuos que son nuevos en la profesión.

La calidad de la experiencia profesional en los primeros años de enseñanza es ahora considerada como una influencia crucial en la probabilidad de dejar la profesión docente. Los programas de inducción y apoyo para los docentes nuevos pueden mejorar las tasas de conservación de éstos al mejorar la eficacia y la satisfacción en el trabajo de los docentes nuevos. Los distritos escolares de Cincinnati, Toledo y Rochester en Estados Unidos de América, por ejemplo, lograron reducir el abandono de los nuevos docentes en más de dos tercios al hacer que tutores experimentados con tiempo disponible los instruyeran en su primer año (*National Commission on Teaching and America's Future*, 1996). Además, los programas bien diseñados ayudan a los nuevos docentes a aplicar el conocimiento más teórico adquirido en sus programas de preparación magisterial a la complejidad de la enseñanza en la clase. Los programas de inducción bien desarrollados pueden proporcionar a los sistemas escolares una importante ventaja competitiva en la contratación de profesores nuevos.

Métodos nacionales de inducción

En la actualidad, los sistemas escolares tienen disposiciones muy diferentes para el traslado de la formación magisterial inicial a la enseñanza como una profesión completa, y la calidad y el contenido de los programas de inducción varían ampliamente. El cuadro 4.2 resume algunas características de los programas de inducción de docentes en los países participantes en el proyecto.

Cuadro 4.2 Programas formales de inducción para los nuevos docentes, escuelas públicas, 2004

	¿La inducción formal obligatoria, queda a criterio de las escuelas individuales o no se ofrece?	¿Cuál es la duración común de los programas de inducción?	¿Tienen los docentes principiantes una carga de enseñanza reducida? (carga de enseñanza relativa entre paréntesis)	¿Quiénes son los principales responsables de apoyar a los docentes principiantes durante los programas de inducción?	¿Se requiere capacitación formal para las personas que brindan apoyo?	¿Reciben las personas que brindan apoyo una compensación en su sueldo o alguna de otro tipo?	¿Se organiza la inducción en colaboración entre la escuela y la institución de formación magisterial?	¿Se requiere terminar programas de inducción para recibir la certificación total como docente?
Australia	Varía, a menudo es obligatoria y algunas veces queda a criterio de la escuela	Varía considerablemente de unos días a un año	Algunas veces (varía, en un caso 95%, en otra jurisdicción 90%)	Por lo general el tutor y la administración de la escuela, algunas veces ayuda en línea y participación del personal de la oficina del distrito	Por lo general no, pero en una jurisdicción se requiere capacitación para los tutores	No	No	No
Austria	No se ofrece	a	No	a	a	a	a	a
Bélgica (Fl.)	No se ofrece	a	No	a	a	a	a	a
Bélgica (Fr.)	No se ofrece	a	No	a	a	a	a	a
Canadá (Qb.)	A criterio de las escuelas individuales	Mínimo de 1 año; máximo de 2 años	No	Los docentes tutores; la administración de la escuela	No	Tiempo libre	Algunas veces	No
Chile	No se ofrece	a	No	a	a	a	a	a
Corea	Obligatoria	7 meses	No	La administración de la escuela; autoridad educativa local	No	No	Algunas veces	No
Dinamarca	A criterio de las escuelas individuales	1 año	No, excepto como parte de algunos programas de inducción	Los docentes tutores	No	Tiempo libre	No	No
EUA ⁴	Varía según el distrito escolar (la mayoría de los distritos ofrecen por lo menos un tutor)	1 a 2 años	No	Los docentes tutores	Algunas veces (varía por distrito)	Compensación en sueldo (puede no aplicarse universalmente)	No ⁵	A menudo
Finlandia	No se ofrece	a	No	a	a	a	a	a
Francia	Obligatoria	1 año como parte del año final de la formación magisterial inicial	Sí (cerca de 30%)	Los docentes tutores; personal de la institución de formación magisterial	Nivel primaria: sí; nivel secundaria: no	Nivel primaria: compensación en sueldo y tiempo; nivel secundaria: compensación en sueldo	Sí	Sí
Alemania ³	No se ofrece	a	No	a	a	a	a	a
Grecia	Obligatoria	8 meses	No	Los docentes tutores; la administración de la escuela; personal de la institución de formación magisterial	No	Compensación en sueldo	No	Sí
Hungría	No se ofrece	a	No	a	a	a	a	a
Irlanda ¹	No se ofrece	a	a	a	a	a	a	a
Israel ²	Obligatoria	1 año	Sí (se recomienda por lo menos 30 a 50%)	Los docentes tutores; la administración de la escuela; personal de la institución de formación magisterial	Sí	Compensación en sueldo	Sí	Sí

Cuadro 4.2 Programas formales de inducción para los nuevos docentes, escuelas públicas, 2004 (cont.)

	¿La inducción formal es obligatoria, queda a criterio de las escuelas individuales o no se ofrece?	¿Cuál es la duración común de los programas de inducción?	¿Tienen los docentes principiantes una carga de enseñanza reducida? (carga de enseñanza relativa entre paréntesis)	¿Quiénes son los principales responsables de apoyar a los docentes principiantes durante los programas de inducción?	¿Se requiere capacitación formal para las personas que brindan apoyo?	¿Reciben las personas que brindan apoyo una compensación en su sueldo o alguna de otro tipo?	¿Se organiza la inducción en colaboración entre la escuela y la institución de formación magisterial?	¿Se requiere terminar programas de inducción para recibir la certificación total como docente?
Italia	Obligatoria para los docentes permanentes	1 año	No	Los docentes tutores	No	No	No	Sí
Japón	Obligatoria	1 año	No	Los docentes tutores; la administración de la escuela; la autoridad educativa local	No	Tiempo libre (sólo para los docentes tutores)	Sí	No, pero es un requisito para un puesto permanente
Países Bajos	A criterio de las escuelas individuales	m	No	m	m	m	m	m
RU (Ing. y Gal.)	Obligatoria	1 año	Sí (90%)	Los docentes tutores; la administración de la escuela; la autoridad educativa local	No	Depende de las escuelas individuales	No	Sí
RU (Int. N.)	Obligatoria	1 año	Sí	La administración de la escuela; la autoridad educativa local	No formalmente, pero se espera	No	Sí	Sí
RU (Esocia)	A criterio de los docentes individuales, pero en la práctica la mayoría participa en la inducción formal	1 año	Sí (70%)	Los docentes tutores; la administración de la escuela	No	Tiempo libre	No	No
Suecia	A criterio de las escuelas individuales	1 año	No	Los docentes tutores; la administración de la escuela	No	Compensación en sueldo y/o tiempo, dependiendo de las escuelas individuales	No	No
Suiza	Obligatoria	3 a 4 semanas durante un período de 2 años	No	Los docentes tutores; la administración de la escuela; personal de la institución de formación magisterial	Sí	Compensación en sueldo	Sí	Varía según el cantón

Definiciones: programas de inducción se refiere a programas organizados para apoyar y supervisar a los docentes al principio de su carrera. Por lo general incluyen apoyo especialmente diseñado para proporcionar orientación, asistencia y asesoría a los nuevos docentes y puede también incluir capacitación obligatoria que podría servir para confirmar su nombramiento. En este cuadro sólo se consideran los programas formales. Compensación en tiempo o tiempo libre se refiere al tiempo liberado de otros deberes (por ejemplo, tareas de enseñanza) para participar en la tutoría de docentes principiantes.

Notas: a = información no aplicable porque la categoría no aplica; n.d. = información no disponible.

1. Está en operación un Programa Piloto Nacional para la inducción de docentes.
2. El programa de inducción es parte del año final de la formación magisterial inicial.
3. Se considera que la segunda etapa de la formación magisterial inicial (etapa preparatoria), que por lo general dura 18 meses y arranca después de la preparación académica inicial de los estudiantes, logra los objetivos de los programas de inducción. Sin embargo, algunos *Länder* introdujeron recientemente los programas piloto de inducción.
4. Las políticas varían según el distrito escolar (agencias de educación municipales locales) y es difícil expresar el promedio para el país pues hay 15 000 distritos escolares y no se cuenta con políticas uniformes.
5. Hay una creciente tendencia a introducir dicha colaboración, pero aún no es una práctica general.

Fuente: Derivado de la información proporcionada por los países que participan en el proyecto. Debe interpretarse que el cuadro proporciona sólo indicaciones generales y no una comparación estricta entre países.

Los programas de inducción obligatorios aún no son un estándar en los sistemas escolares participantes en el estudio. Diez países tienen programas de inducción obligatorios para los docentes nuevos: Australia (algunos estados); Corea; Francia; Grecia; Inglaterra y Gales; Irlanda del Norte; Israel; Italia; Japón y Suiza. En Escocia, la participación en los programas de inducción se deja al criterio de cada docente, pero la mayoría se adhiere. En otros seis países la inducción se ofrece al criterio de la escuela, mientras que en otros ocho (un tercio del total) no se ofrece ningún programa formal.

En la mayoría de los países donde la inducción es obligatoria, haber completado con éxito un programa de inducción es un prerrequisito para la certificación total como docente. Sólo Australia (en algunos estados), Corea y Japón han declarado obligatoria la inducción sin vincularla con la certificación magisterial.

En la mayoría de los países, la escuela del nuevo docente está a cargo de proporcionar inducción como líder. Sólo en Irlanda del Norte, Israel, Japón y Suiza la inducción magisterial se organiza en colaboración entre instituciones de formación magisterial y escuelas. Algunos programas se organizan en sociedad con asociaciones de docentes. En el recuadro 4.6 se describen recientes iniciativas de diferentes tipos en Corea, Grecia y Noruega. Estas iniciativas a menudo son complementadas con instrumentos para brindar orientación e información a los profesores nuevos, como el *Manual para docentes jóvenes* preparado por las autoridades educativas de la comunidad francesa de Bélgica (véase el recuadro 4.7).

Recuadro 4.6. Inducción de docentes en Corea, Grecia y Noruega

Corea

Corea ha desarrollado una estructura tripartita para la inducción de docentes. Consiste de un periodo de dos semanas de formación inicial centrada en casos relacionados con el campo y tareas prácticas. El énfasis principal en esta etapa lo constituyen la orientación de los estudiantes, las habilidades de gestión del aula y el desarrollo de capacidades docentes básicas. La formación tiene lugar en los institutos metropolitano y provincial de formación educativa. Después de la contratación, los docentes nuevos participan en un programa de formación en el campo de seis meses de duración, encabezado por el director, el subdirector y los docentes asesores en la escuela. La formación abarca la orientación instructiva y la evaluación, la supervisión en la clase, la evaluación de los alumnos y la ayuda en las labores administrativas. Una tercera etapa implica la reflexión y la discusión, incluso con otros docentes principiantes y educadores de docentes.

Grecia

Desde 1999 los docentes nombrados en su primer puesto en el sector público tienen que asistir a una serie de sesiones de formación teórica y práctica. La inducción es gestionada por los Centros Regionales de Formación Continua (PEK). Consiste de tres etapas que duran un total de 100 horas, comprendiendo metodologías didácticas, administración y organización educativa, prácticas de enseñanza, métodos de evaluación (60 horas), enseñanza práctica (30 horas), y evaluación y planificación (10 horas).

Noruega

El Ministerio de Educación proporciona recursos a diferentes proyectos obligatorios para probar diferentes métodos de instrucción y orientación de nuevos docentes. A los directores de escuela se les pide que asignen a un miembro experimentado del equipo que

Recuadro 4.6. Inducción de docentes en Corea, Grecia y Noruega (cont.)

esté capacitado para orientar a los nuevos docentes. Entonces, la institución de formación magisterial brinda a estos docentes instructores formación sobre cómo orientar a los nuevos docentes y también participa en la orientación interna en la escuela. Los nuevos docentes asisten a sesiones de apoyo local y a reuniones con nuevos docentes de las otras escuelas involucradas en el programa. El programa y las reuniones fuera de la escuela se consideran útiles para lidiar con asuntos posiblemente difíciles para los nuevos docentes, como la conducta de los alumnos y las relaciones entre escuelas.

La duración de los programas de inducción varía desde siete meses (Corea) hasta dos años en Quebec, Suiza y partes de Estados Unidos de América. En la mayoría de los países los docentes nuevos no reciben una carga reducida de trabajo docente. Las excepciones son algunos estados de Australia (90-95% de una carga docente regular), Escocia (70%), Francia (30%), Inglaterra y Gales (90%), Irlanda del Norte (70%) e Israel (hasta 50%, como parte del año final de formación magisterial).

En la mayoría de los países, los docentes instructores, a menudo en cooperación con el director y otros profesores de alto nivel de la escuela, se encargan de proporcionar la inducción magisterial. Sólo unos cuantos países requieren capacitación formal al docente instructor: Australia (en un estado); Francia (en la educación primaria), Israel; Suiza y algunos distritos escolares de Estados Unidos de América. Las escuelas que ofrecen programas de inducción en países donde dichos programas quedan a criterio de las escuelas por lo general brindan algún tipo de remuneración para los docentes que imparten instrucción e inducción. Suele tratarse de tiempo libre (Dinamarca, Escocia, Quebec). En Suecia a los docentes instructores puede ofrecérseles la opción entre tiempo libre y una compensación en su sueldo, pero la función de instructor puede también reconocerse en la revisión anual individual de sueldo más que mediante una compensación inmediata. En varios países donde los programas de inducción son obligatorios, los docentes instructores reciben una compensación salarial (Grecia, Israel, Suiza).

Recuadro 4.7. Un Manual para docentes jóvenes en la comunidad francesa de Bélgica

Le petit guide du jeune enseignant es un manual de 60 páginas publicado por el Ministerio de la comunidad francesa de Bélgica, como una de varias medidas para apoyar a los docentes recién calificados. La Parte 1 responde dos cuestionamientos: ¿dónde, cuándo y cómo puedo solicitar un puesto de docente en una escuela? y ¿cuándo puedo obtener un nombramiento permanente? La Parte 2 aborda entrevistas con directores de escuela, el contacto con colegas y la administración de la carga de trabajo dentro y fuera de la clase. La entrevista con el director de la escuela tiene el propósito de brindar al docente joven información útil acerca del ambiente educativo general, los programas y materias de estudio, las actividades dentro y fuera de la clase y los procedimientos administrativos. La sección referente al contacto con colegas anima a los docentes jóvenes a asumir su función en la escuela, en el equipo educativo y en la profesión en su conjunto. También se brinda orientación sobre cómo gestionar la carga de trabajo dentro y fuera de la clase, con consejos sobre cómo administrar a grupos de estudiantes, gestionar el aprendizaje y gestionar las relaciones. La Parte 3, titulada “Ampliando su horizonte”, aborda la formación continua y los intercambios europeos. El manual también contiene información práctica, incluyendo un glosario de términos educativos comunes y algunas direcciones de asociaciones profesionales y otros recursos para docentes jóvenes.

Diseño e implementación de la inducción

Stansbury y Zimmerman (2000) distinguen entre programas de apoyo poco intensivos e intensivos para los docentes principiantes. Los programas poco intensivos proporcionan una orientación formal en eventos individuales o de baja frecuencia. Aunque dichos programas cuestan menos, tienen resultados mucho más pobres que los programas de apoyo intensivos que involucran brindar instrucción durante un largo periodo, en combinación con la formación y el tiempo libre tanto para los instructores como para los nuevos docentes.

La función apropiada de un docente instructor suele considerarse crucial en los programas de inducción eficaces. En algunos de los programas más formales, hay incentivos para estimular a los docentes de alto nivel más comprometidos y calificados para convertirse en instructores y tutores para los docentes principiantes. Estos tutores proporcionan apoyo en el trabajo y diagnostican los déficit en conocimiento de la asignatura, estrategias de gestión del aula y otros procesos pedagógicos. Familiarizados con las estructuras profesionales disponibles, pueden también dirigir a los docentes principiantes a actividades de formación adecuadas. Los tutores deben tener un nivel de conocimiento profesional que no se limite a ser una fuente de apoyo emocional y de información práctica. Deberán poder proporcionar no sólo un buen modelo de su papel, sino también ofrecer la ayuda necesaria para establecer a los principiantes como profesionales competentes. Deben tener conocimientos tanto en lo que se refiere a enseñar a los estudiantes jóvenes como a enseñar a adultos.

La literatura sobre investigación describe los beneficios que los nuevos docentes ganan al ser tutores (por ejemplo, Odell y Huling, 2000). Hay ahora suficientes pruebas de que los tutores también obtienen beneficios sustanciales de su experiencia como tales (Resta *et al.* 1997; David, 2000; Holloway, 2001). La calidad de la enseñanza por parte de los tutores por lo general mejora (Yosha, 1991). Los tutores se benefician al aplicar con sus alumnos habilidades cognitivas de instrucción como las de escuchar, hacer preguntas, brindar retroinformación sin emitir juicios y replantearse su modo de gestionar la clase (Clinard y Ariav, 1998). Los docentes tutores a menudo caracterizan el trabajo cercano con profesores principiantes como una fuente de nuevas ideas acerca del currículo y la enseñanza, lo que los motiva a reflexionar sobre sus experiencias y creencias con respecto a la enseñanza y el aprendizaje (Ganser, 1997).

Por tanto, la tutoría puede servir como un medio para involucrar, estimular y conservar a docentes eficientes. Como docentes practicantes, los tutores aprecian y valoran las oportunidades de interactuar, compartir sus conocimientos y desarrollarse a medida que apoyan a los docentes nuevos (Tillman, 2000). Crear una estructura que permita a profesores experimentados trabajar con docentes nuevos y que reconozca sus conocimientos acabará por fortalecer a toda la organización, incluyendo la retención de los buenos practicantes en la clase.

Un desafío clave es asegurar que las instituciones de formación magisterial participen de manera continua en las etapas iniciales de la carrera de un docente. Un mecanismo utilizado con éxito en Escocia, Gales e Inglaterra es un Perfil de Entrada a la Carrera que es proporcionado para cada nuevo docente calificado por su institución de formación inicial. Este perfil personal, que es elaborado en conjunto por la institución y el docente que se gradúa, identifica sus puntos fuertes y necesidades de formación, y establece objetivos y metas, tanto para estimular a los docentes principiantes a desarrollar una actitud reflexiva con respecto a su propia formación profesional, como para actuar como un vehículo de transición entre la etapa de formación inicial y la inducción y hasta la primera etapa de la formación profesional continua.

La mayoría de los programas de inducción se orienta a los docentes que acaban de terminar un programa de formación magisterial o que han trabajado como docentes menos de dos años. Sin embargo, algún tipo de inducción y orientación podría también proporcionar apoyo a los docentes que regresan a la profesión después de una licencia o a aquellos de entrada reciente a una escuela o distrito escolar particular, en especial si el docente se enfrenta a una comunidad y ambiente escolar diferentes de los acostumbrados. Por ejemplo, en los Países Bajos se ha encontrado que, mientras que muchos docentes principiantes abandonan la profesión pronto después de empezar a trabajar, su salida no siempre es permanente. Muchos antiguos docentes regresan a la enseñanza, a menudo después de formar una familia. La información holandesa indica que la mayoría de los graduados que empezaron a trabajar como docentes inmediatamente después de obtener su certificado aún estaban ejerciendo como docentes muchos años después, aunque a menudo con interrupciones significativas en el transcurso de ese periodo. Dado este fenómeno, diferentes formas de programas de inducción podrían ser de ayuda considerable para los docentes que regresan a la docencia y no sólo para los principiantes.

4.6. Desarrollo profesional³

Con las actividades de formación profesional se busca actualizar, desarrollar y ampliar los conocimientos que los docentes adquirieron durante la formación magisterial inicial o brindarles la comprensión de nuevas habilidades y de carrera. La formación profesional puede acompañar también a la implementación de reformas educativas.

Hay una fuerte demanda de que los docentes actualicen de manera continua sus conocimientos y habilidades, como por ejemplo en el caso que se introduzca un nuevo currículo, que haya cambios en las características y necesidades de aprendizaje de los estudiantes, nueva investigación sobre enseñanza y aprendizaje, así como una mayor presión para la rendición de cuentas de los docentes y el desempeño escolar. La formación profesional ofrece un medio para mejorar la calidad de los docentes y para conservarlos en la docencia. Sin embargo, los informes nacionales revelan que la formación profesional a menudo está fragmentada, no se relaciona con la práctica de la enseñanza y carece de intensidad y seguimiento. Por ejemplo, en el informe nacional coreano se observa que “no hay compatibilidad entre la educación preliminar y la educación continua, tanto en la teoría como en la práctica”. En el informe nacional preparado para Grecia se expresó la preocupación acerca de “la calidad y la coordinación de los programas de inducción de docentes y la educación continua. En particular, se considera que el gran número de diferentes programas de educación continua... no han sido coordinados satisfactoriamente”.

4.6.1. Tipos de desarrollo profesional y proveedores de servicios

La discusión acerca de la formación profesional a menudo carece de claridad debido a que se reúne un número posiblemente grande de actividades bastante diferentes. Por ejemplo, la formación profesional puede servir varios propósitos diferentes:

- Actividades orientadas a facilitar la implementación de políticas o reformas educativas, en las que a menudo participan grandes grupos de docentes juntos, por ejemplo, mediante conferencias diseñadas para proporcionar nueva información.

³ En este informe, las expresiones *formación profesional continua* y *desarrollo profesional* han de considerarse como equivalentes.

- Formación profesional orientada a la tarea y dirigida a la preparación del equipo para nuevas funciones, en la que a menudo participan docentes individualmente o en pequeños grupos y que puede incluir cursos, autoestudio y otros.
- Formación profesional basada en la escuela dirigida a responder a las necesidades escolares y a servir el objetivo del desarrollo escolar, y que a menudo involucra a grupos de docentes de la misma escuela en un trabajo conjunto en un problema o en el desarrollo de un programa.
- Formación profesional personal elegida por el participante para su mejora profesional y educación futura. Dichas actividades a menudo se realizan fuera de la escuela del docente, bien sea sobre una base individual o con docentes de otras escuelas. En algunos países, las actividades de formación profesional personal están ligadas de cerca con los resultados de la evaluación del docente.

Estos cuatro tipos de actividades de formación profesional existen simultáneamente, pero su peso relativo ha cambiado con el transcurso de los años. En los informes nacionales se observa que las actividades de formación profesional basadas en la escuela que involucran a todo el personal o a grupos significativos de docentes se están volviendo más comunes, mientras que el desarrollo personal a iniciativa de los docentes se reduce, al menos en términos de programas financiados con fondos públicos.

La formación profesional es proporcionada en diferentes ámbitos institucionales. A menudo, las universidades y los institutos de formación magisterial ofrecen cursos o módulos de formación profesional para docentes en ejercicio, tanto sobre el contenido de la materia como sobre habilidades pedagógicas. En algunos sistemas, la formación profesional es proporcionada en gran medida por agencias estatales (por ejemplo, en Francia, Alemania, Corea y España). Otros sistemas (por ejemplo, la comunidad flamenca de Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Italia, los Países Bajos, Noruega, Suecia y Suiza) están cambiando de un modelo orientado a la oferta de formación continua a uno basado en la demanda, y han desregulado el mercado para la formación profesional de acuerdo con ello. A las escuelas se les asignan fondos para organizar la formación continua respondiendo a sus necesidades específicas y pueden pagar a capacitadores, investigadores o consultores. En tales países, las universidades y otros proveedores de formación magisterial algunas veces compiten con agencias no gubernamentales, consultores privados y empresas de capacitación que ofrecen actividades de formación profesional para docentes.

4.6.2. Enfoques nacionales al desarrollo profesional

El cuadro 4.3 resume algunas características organizacionales clave de la formación profesional en los países participantes. En más de la mitad de los países no hay un requerimiento mínimo para que los docentes participen en la formación profesional. En los países que han fijado un requerimiento mínimo (algunos estados de Australia, Austria, la comunidad francesa de Bélgica, Escocia, Finlandia, Hungría, los Países Bajos, Suecia, Suiza y algunos distritos escolares de Estados Unidos de América), el requerimiento es por lo general de cinco días al año, oscilando entre 15 horas al año (Austria) hasta 104 horas en Suecia y 169 horas (10% de la carga total de trabajo de los docentes) en los Países Bajos. En Hungría es obligatorio que los docentes participen en un mínimo de 120 horas de formación profesional durante un periodo de siete años.

Los docentes en la mayoría de los países hacen algún tipo de contribución financiera a los costos de transporte, cuotas de los cursos o materiales de los cursos en programas de formación profesional reconocidos. Las principales excepciones son Chile, Irlanda del Norte y Suecia, donde los docentes por lo general no contribuyen a dichos costos.

En cerca de un cuarto de los países se requiere completar actividades de formación profesional para el ascenso de los docentes o la renovación de la certificación para ser promovidos en Corea, Estados Unidos de América, Inglaterra y Gales (a directores), Irlanda del Norte y Suiza, y para la renovación de certificación en Estados Unidos de América e Israel. Sin embargo, la mayoría de los países observa que la participación en la formación profesional por lo general se considera beneficiosa en el avance de la carrera.

La mayoría de los países ahora vincula la formación profesional con las prioridades de desarrollo de la escuela y coordina la educación continua en la escuela de acuerdo con ello. En tres cuartos de los países las actividades de formación profesional están planeadas en el contexto del desarrollo escolar, aunque no en forma exclusiva. La administración de la escuela, y en algunos casos las autoridades escolares locales, desempeñan una función importante en la planificación de las actividades de formación profesional.

La gráfica 4.2 muestra posiciones marcadamente diferentes entre los países con respecto al financiamiento de la formación profesional para el segundo ciclo de educación secundaria. En Bélgica (comunidad flamenca), Dinamarca y Suecia, cerca de 95% de los alumnos en segundo ciclo de secundaria está registrado en escuelas que tienen un presupuesto separado para la formación profesional. En contraste, la proporción correspondiente fue menor de 20% en Francia, Portugal y España. En los últimos países la formación profesional está organizada y es financiada por lo general por las autoridades educativas más que por las escuelas. No obstante, en casi todos los países, números sustanciales de escuelas organizan actividades de desarrollo de personal, tengan o no un presupuesto específico para ese propósito (véase la gráfica 4.2).

Sin embargo, no hay un solo país que ofrezca formación en la escuela ajustada exclusivamente a los propósitos de formación de dicha escuela (véase el cuadro 4.3). En casi todos los países el docente decide individualmente en qué actividades de formación profesional desea participar. La mayoría de los países ofrece a los docentes una gama de diferentes actividades de formación profesional dentro y fuera de la escuela. En muchos países los docentes pueden ser acreedores a una licencia, un periodo sabático o una ayuda para investigación, de modo que puedan dedicarse al estudio y a actividades de investigación.

Cuadro 4.3. Desarrollo profesional para docentes, escuelas públicas, 2004

	¿Cuál es el requerimiento profesional mínimo para los docentes en un año escolar?	¿Quién decide en qué actividades de desarrollo profesional participa cada docente i?	¿Se planifican las actividades de desarrollo profesional en un contexto de prioridades para el desarrollo de cada escuela?	¿Se asigna a las escuelas un presupuesto para determinar su participación en el desarrollo profesional?	¿Se requiere terminar actividades de desarrollo profesional para el ascenso o la recertificación de los docentes?	¿Los docentes pueden obtener una licencia o una beca para investigar actividades de estudio o investigación?	¿Los docentes hacen por lo general una contribución financiera para cubrir los costos de actividades de desarrollo profesional (por ejemplo, transporte, cuotas de los cursos, materiales de los cursos)?
Alemania	Ninguno	El docente; la autoridad educativa local	Sí, pero no exclusivamente	Algunas veces	No	Licencia	Algunas veces
Australia	Por lo general ninguno, cinco días en dos estados, 37.5 horas al año en otro estado	Por lo general el docente y la administración de la escuela, a menudo ajustándose a las prioridades del sistema	Sí, pero no exclusivamente	Por lo general sí	Varía, por ejemplo, en una jurisdicción los docentes deben participar en programas de desarrollo profesional para ser ascendidos a la clasificación de Docente Experimentado	Varía, pero por lo general se dispone de licencias, algunas veces subvenciones o becas para investigación	Varía, si la formación se inicia de manera personal, el docente paga (por ejemplo, una conferencia nacional o internacional)
Austria	15 horas	Principalmente el docente; la dirección de la escuela y el sistema de inspección si el desempeño es malo	Sí, pero no exclusivamente	Sí	No	Licencia	Algunas veces
Bélgica (Fl.)	Ninguno	El docente; la administración de la escuela	Sí, pero no exclusivamente	Sí	No	Ninguna	A menudo
Bélgica (Fr.)	6 medios días	El docente	Sí, pero no exclusivamente	No	No	Ninguna	Algunas veces
Canadá (Quebec)	Ninguno	El docente; la administración de la escuela	Sí, pero no exclusivamente	Sí	No	Licencia	Algunas veces
Chile	Ninguno	La autoridad educativa local	No	No	No	Licencia y subvención para investigación	Nunca
Corea	Ninguno	El docente	No	Sí	Sí, para ascensos	Licencia y subvención para investigación	A menudo

Cuadro 4.3. Desarrollo profesional para docentes, escuelas públicas, 2004 (cont.)

	¿Cuál es el requerimiento profesional mínimo para los docentes en un año escolar?	¿Quién decide en qué actividades de desarrollo profesional participa cada docente i?	¿Se planifican las actividades de desarrollo profesional en un contexto de prioridades para el desarrollo de cada escuela?	¿Se asigna a las escuelas un presupuesto para determinar su participación en el desarrollo profesional?	¿Se requiere terminar actividades de desarrollo profesional para el ascenso o la recertificación de los docentes?	¿Los docentes pueden obtener una licencia o una beca para investigación para poder emprender actividades de estudio o investigación?	¿Los docentes hacen por lo general una contribución financiera para cubrir los costos de actividades de desarrollo profesional (por ejemplo, transporte, cuotas de los cursos, materiales de los cursos)?
Dinamarca	Ninguno	El docente; la administración de la escuela; la autoridad educativa local	Sí, pero no exclusivamente	Sí	No	Licencia y subvención para investigación	Algunas veces
Estados Unidos de América ^a	Varía según el distrito escolar; a menudo cerca de 30 horas de crédito en los primeros dos a cinco años de enseñanza	El docente; la administración de la escuela; la autoridad educativa local	Sí	No, con pocas excepciones ^b	Sí	Sí, pero con poca frecuencia	No, excepto en el caso de cursos universitarios
Finlandia	Entre 1 y 5 días, dependiendo del tipo de programa	El docente; la administración de la escuela; la autoridad educativa local	Sí, pero no exclusivamente	No	No	Licencia	Algunas veces
Francia	Ninguno	El docente; el sistema de inspección	No	No	No	Licencia	Por lo general no, excepto si la formación se inicia personalmente
Grecia	Ninguno	El docente; la autoridad educativa central, regional o local	No	No	No, pero se usa como un criterio de selección para convertirse en director o asesor escolar	Licencia y subvención para investigación	Algunas veces
Hungría	120 horas durante un período de 7 años	La administración de la escuela tomando en consideración las preferencias de los docentes; los docentes por sí solos si la actividad no es financiada por la escuela	Sí, pero no exclusivamente	Sí	No, pero puede dar como resultado un progreso excepcional en la carrera	Licencia y subvención para investigación si el consejo de docentes de la escuela lo acuerda y se encuentra financiamiento en la escuela. Es posible también si la escuela lo autoriza como una actividad de desarrollo profesional obligatoria	A menudo, si el docente participa en programas distintos de los proporcionados de manera oficial; en el caso de los programas proporcionados de manera oficial, los docentes cubren cerca de 20% de los costos

Cuadro 4.3. Desarrollo profesional para docentes, escuelas públicas, 2004 (cont.)

	¿Cuál es el requerimiento profesional mínimo para los docentes en un año escolar?	¿Quién decide en qué actividades de desarrollo profesional participa cada docente i?	¿Se planifican las actividades de desarrollo profesional en un contexto de prioridades para el desarrollo de cada escuela?	¿Se asigna a las escuelas un presupuesto para determinar su participación en el desarrollo profesional?	¿Se requiere terminar actividades de desarrollo profesional para el ascenso o la recertificación de los docentes?	¿Los docentes pueden obtener una licencia o una beca para investigación para poder emprender actividades de estudio o investigación?	¿Los docentes hacen por lo general una contribución financiera para cubrir los costos de actividades de desarrollo profesional (por ejemplo, transporte, cuotas de los cursos, materiales de los cursos)?
Irlanda	Ninguno ¹	El docente, excepto en las actividades organizadas para implementar reformas específicas	Sí, pero no exclusivamente	No ²	No	Se dispone de licencia con goce de sueldo para ciertos cursos relevantes	Algunas veces, si el docente inicia en lo personal su participación en un programa
Israel	Ninguno	El docente; la administración de la escuela	Sí, pero no exclusivamente	Sólo para escuelas autogestionadas	Sí, para la recertificación; sí, de manera no oficial para ascensos	Ninguno, pero el docente puede obtener un año sabático	A menudo, cuando no se toma durante un año sabático
Italia	Ninguno	El docente	Sí, pero no exclusivamente	Sí	No	Licencia	A menudo
Japón	Ninguno	Autoridad educativa local	No	No	No	Licencia y subvención para investigación	Siempre
Países Bajos	169 horas (10% de la carga de trabajo total)	El docente; la administración de la escuela	Sí, pero no exclusivamente	Sí	No	Ninguno, pero el docente puede obtener un año sabático	Algunas veces
Reino Unido (Inglaterra)	Ninguno	El docente; la administración de la escuela	Sí, pero no exclusivamente	Sí, pero no está reservado	Sí, para ser ascendido a director	Sí, pero a discreción de la escuela	A veces
Reino Unido (Irlanda del Norte)	Ninguno	El docente; la administración de la escuela; la autoridad educativa local	Sí, pero no exclusivamente	Sí	Sí, para ascensos	Sí, pero a discreción del empleador	Nunca
Reino Unido (Escocia)	1 semana	El docente; la administración de la escuela	Sí, pero no exclusivamente	Sí	No	Ninguno	Varía según la naturaleza de la formación
Reino Unido (Gales)	Ninguno	El docente; la administración de la escuela	Sí, pero no exclusivamente	Financiamiento disponible del presupuesto general de la escuela y mediante financiamiento adicional opcional	Sí, para ser ascendido a director	Sí, pero a discreción de la escuela	Algunas veces

Cuadro 4.3. Desarrollo profesional para docentes, escuelas públicas, 2004 (cont.)

	¿Cuál es el requerimiento profesional mínimo para los docentes en un año escolar?	¿Quién decide en qué actividades de desarrollo profesional participa cada docente i?	¿Se planifican las actividades de desarrollo profesional en un contexto de prioridades para el desarrollo de cada escuela?	¿Se asigna a las escuelas un presupuesto para determinar su participación en el desarrollo profesional?	¿Se requiere terminar actividades de desarrollo profesional para el ascenso o la recertificación de los docentes?	¿Los docentes pueden obtener una licencia o una beca para investigación para poder emprender actividades de estudio o investigación?	¿Los docentes hacen por lo general una contribución financiera para cubrir los costos de actividades de desarrollo profesional (por ejemplo, transporte, cuotas de los cursos, materiales de los cursos)?
Suecia	104 horas	El docente; la administración de la escuela	Sí, pero no exclusivamente	Sí	No	Licencia y subvención para investigación	Nunca
Suiza	Por lo general de 5 a 10 días ³	Los docentes principalmente; la autoridad educativa regional en el caso de actividades relacionadas con la implementación de reformas	Sí, pero no exclusivamente	Sí	Sí, el incumplimiento del requerimiento de desarrollo profesional puede implicar el retraso de los ascensos	Ninguno (por lo general)	A menudo

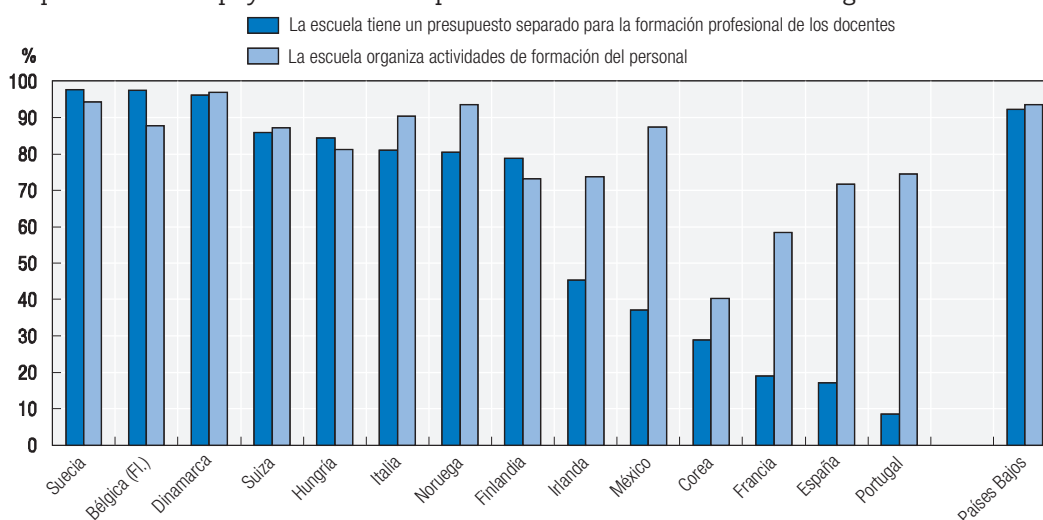
Definición: desarrollo profesional se refiere a la formación continua cuyo objetivo es actualizar, desarrollar y ampliar los conocimientos que los docentes adquirieron durante la formación inicial o proporcionarles nuevas habilidades y comprensión profesional. El desarrollo profesional puede también proporcionarse para acompañar la implementación de reformas educativas. Es distinta de la "capacitación de calificación" adicional que por lo general permite a los docentes enseñar otra materia o en otro nivel educativo (calificaciones adicionales).

Notas:

1. Excepto para docentes de escuelas primarias con perspectiva de asistir a un programa de desarrollo profesional diseñado para apoyar la implementación del Currículum de la Escuela Primaria (1999), que en la actualidad promedia 6 días por año.
2. Una excepción para la educación primaria y secundaria es la Iniciativa de Planificación de Desarrollo Escolar, que asigna un pequeño presupuesto a las escuelas.
3. Regulado en algunos cantones pero no en otros. No existe ninguna reglamentación nacional.
4. Las políticas varían según el distrito escolar (agencias educativas municipales locales) y es difícil expresar el promedio para el país pues hay 15 000 distritos escolares y no se cuenta con políticas uniformes.
5. A las autoridades educativas locales suele asignárseles un presupuesto para actividades de desarrollo profesional.

Fuente: derivado de información proporcionada por los países participantes en el proyecto. Debe interpretarse que el cuadro proporciona sólo indicaciones generales y no una comparación estricta entre países.

Gráfica 4.2. Apoyo de la escuela a actividades de desarrollo profesional, 2001
 Porcentaje de estudiantes de segundo ciclo de educación secundaria cuyo director informó que la escuela apoya la formación profesional de los docentes en la siguiente manera:



Nota: los países están clasificados en orden descendente según el porcentaje de estudiantes de segundo ciclo de educación secundaria que asisten a escuelas cuyo director informó que la escuela tenía un presupuesto separado para la formación profesional de los docentes. Todas las escuelas de Bélgica (Fl.) reciben del Departamento de Educación un presupuesto para la formación profesional de sus docentes. Los Países Bajos no cumplieron con los requerimientos internacionales de muestreo. Véanse en OCDE (2004) notas sobre la metodología.

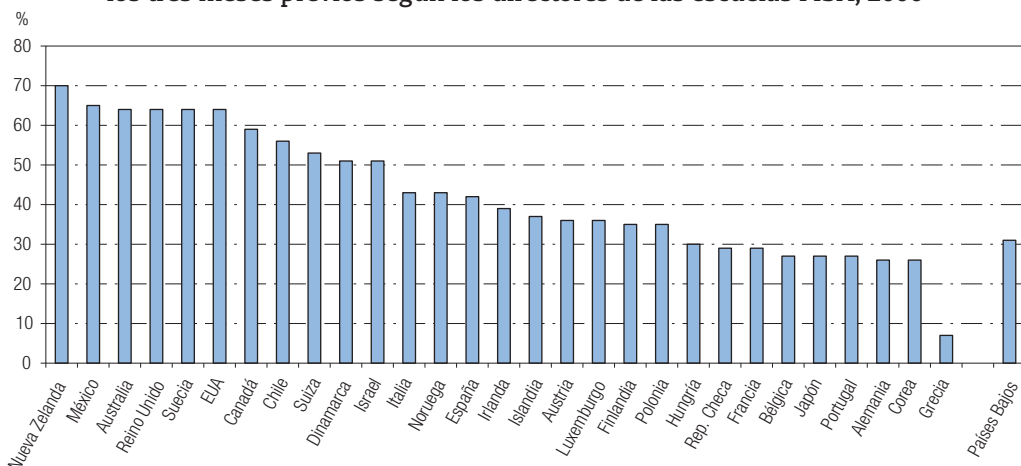
Fuente: base de datos de la OCDE International Survey of Upper Secondary Schools (ISUSS), 2003.

4.6.3. Participación de los docentes en actividades de desarrollo profesional

La participación de los docentes en actividades de desarrollo profesional varía ampliamente entre los países, así como dentro de los mismos. La encuesta PISA 2000 indicó que un promedio de cerca del 40% de los docentes había asistido a un programa de formación profesional en los tres meses anteriores (véase la gráfica 4.3). Sin embargo, el alcance de la participación entre los países oscilaba mucho, de menos del 10% de los docentes de alumnos de 15 años en Grecia al 70% en Nueva Zelanda.

Información más detallada sobre la participación de los docentes en la formación profesional está disponible en la encuesta de la OCDE a escuelas de segundo ciclo de educación secundaria realizada en 15 países (OCDE, 2004). Como informaron los directores, cerca de un tercio de los docentes de segundo ciclo de secundaria participaron en actividades de formación profesional relacionadas con las TIC en 2000/2001, y alrededor de la mitad participó en formación profesional relacionada con otros temas (véase la gráfica 4.4). Las tasas de participación reportadas fueron más altas en Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega y Suiza (con la participación de al menos 50% de los docentes en formación profesional relacionada con las TIC), y más bajas en Corea, Francia, Hungría e Italia. Sin embargo, estas tasas pueden subestimar el grado de participación de los docentes, ya que éstos pueden participar en formación profesional sin necesariamente informar al director. En Francia y España, por ejemplo, las actividades de formación profesional son por lo común organizadas por las autoridades educativas en contacto directo con los docentes. No obstante, las gráficas 4.3 y 4.4 sugieren que, de manera general, hay una participación más extensa de los docentes en formación profesional de lo que los requerimientos mínimos implicarían.

Gráfica 4.3. Porcentaje de docentes que asistió a un programa de desarrollo profesional en los tres meses previos según los directores de las escuelas PISA, 2000



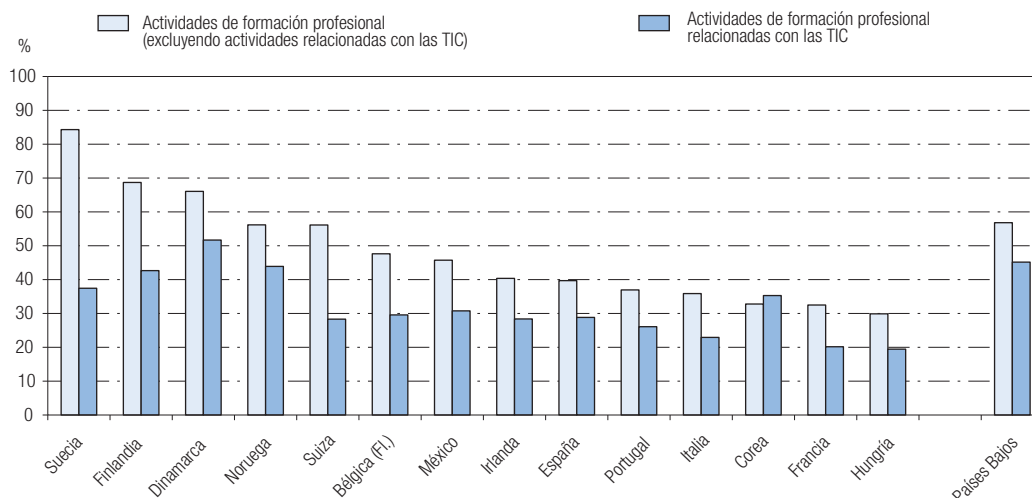
Definición: a los directores se les preguntó qué porcentaje de docentes de su escuela habían asistido a un programa de desarrollo profesional en los tres meses anteriores. La cifra nacional promedio se calcula pesando cada cifra de la escuela por el número de estudiantes matriculados en esa escuela. La formación profesional se define como sigue: “La formación profesional es un programa formal diseñado para mejorar las habilidades de enseñanza o las prácticas pedagógicas. Puede o no generar una calificación reconocida. La duración total del programa debe ser de al menos un día y centrarse en la enseñanza y la educación”.

Nota: en el caso de los Países Bajos, la tasa de respuesta es demasiado baja para asegurar la capacidad de comparación.

Fuente: base de datos de OCDE PISA, 2001.

Gráfica 4.4. Participación de los docentes en actividades de formación profesional en el segundo ciclo de la educación secundaria, 2001

Porcentaje de docentes que, según los informes de los directores escolares, participaron en:



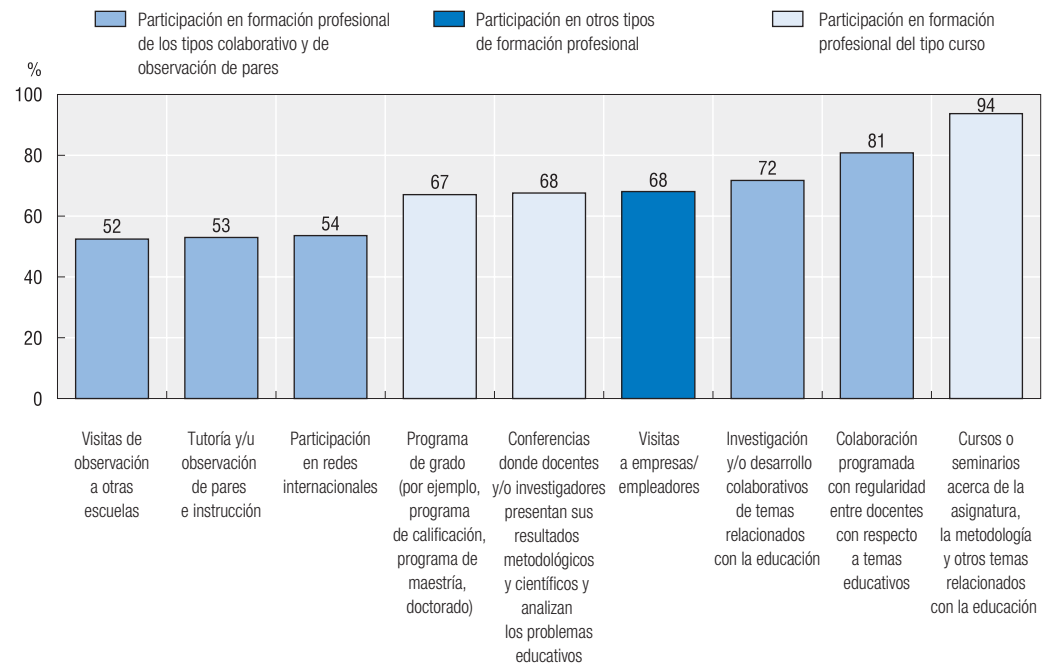
Nota: los países están clasificados en orden ascendente según el porcentaje de docentes que, de acuerdo con los informes de los directores de las escuelas, participaron en actividades de formación profesional (excluyendo actividades relacionadas con las TIC). Los Países Bajos no cumplieron los requerimientos internacionales de muestreo. Véanse en OCDE (2004) notas sobre la metodología.

Fuente: base de datos de la OCDE International Survey of Upper Secondary Schools (ISUSS), 2003.

Una de las dificultades al analizar la formación profesional es la potencialmente gran variedad de actividades que abarca. En la gráfica 4.5 se analiza la participación de docentes de preparatoria en nueve tipos comunes de formación profesional. La forma más común eran los cursos o seminarios continuos. El 94% de los alumnos de preparatoria estaba registrado en escuelas cuyo director informó que al menos un docente tenía esta forma de participación. También se informa comúnmente de tipos menos formales de formación profesional: colaboración programada con regularidad entre los docentes con respecto a la instrucción (81%), e investigación o formación colaborativas (72%). Las formas menos mencionadas fueron visitas de observación a otras escuelas (52%), tutoría u observación e instrucción de pares (53%), y participación en redes profesionales (54%). Ya que estos indicadores se basan en si al menos un docente de la escuela participaba, es probable que exageren el grado en el cual los docentes estaban involucrados.

Gráfica 4.5. **Frecuencia promedio de varios tipos de actividades de desarrollo profesional para todos los países, 2001**

Porcentaje de la media nacional de estudiantes de segundo ciclo de la educación secundaria que asisten a escuelas cuyo director informó que al menos un docente había participado en actividades de desarrollo profesional durante el año escolar 2000/2001



Nota: la proporción por tipo de actividades de formación profesional se calcula por medias nacionales. Los países que participaron en la encuesta ISUSS fueron Bélgica (Fl.), Corea, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, México, los Países Bajos, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. Véanse en OCDD (2004) las notas sobre la metodología.

Fuente: base de datos OCDE International Survey of Upper Secondary Schools (ISUSS), 2003. Publicada en OCDE (2004).

4.6.4. Investigación sobre los efectos del desarrollo profesional

En la actualidad hay poca información acerca de los efectos de la formación profesional de los docentes en los resultados obtenidos por los estudiantes. En general, hay aún muy poco conocimiento acerca de la naturaleza y el grado de la formación profesional como una actividad. Las actividades clasificadas como de “formación profesional” son muy diversas y los

resultados dependen en gran medida de las circunstancias particulares en las cuales se llevan a cabo estas actividades. Para un análisis internacional de la literatura reciente acerca de la formación profesional magisterial, véase Villegas-Reimers (2003).

Algunos estudios han encontrado que los niveles más altos del logro estudiantil están asociados con las oportunidades de los docentes de matemáticas de participar en formación profesional sostenida centrada en pedagogía específica del contenido vinculado con el nuevo currículo que están aprendiendo a enseñar (por ejemplo, Cohen y Hill, 1997). Ellos informan que cuando los docentes de California tuvieron oportunidades amplias de aprender en lo que llamaron “seminarios de currículo estudiantil” en matemáticas elementales y matemáticas, sus prácticas se asemejaron más a las visualizadas por el nuevo marco curricular y el logro de sus alumnos en las evaluaciones de matemáticas fue significativamente más alto. Wiley y Yoon (1995) y Brown et al. (1995) encontraron resultados similares.

En fecha más reciente, Wenglinsky (2000) vinculó los resultados de los estudiantes de las pruebas nacionales de evaluación del progreso educativo de 1996 en octavo grado en Estados Unidos de América con los niveles de formación magisterial, los años de experiencia, la práctica en la clase y la formación profesional. En este estudio se observa que algunos tipos de formación profesional para docentes influyeron mucho. En matemáticas, los estudiantes cuyos docentes recibieron formación profesional al trabajar con grupos especiales (como alumnos con diversidad cultural, aquellos con un dominio limitado del inglés y estudiantes con necesidades especiales) sobrepasaron a sus pares, como lo hicieron los alumnos cuyos docentes habían recibido formación continua en habilidades de pensamiento de orden superior. En ciencia, los estudiantes cuyos docentes habían recibido educación en el trabajo en habilidades de laboratorio también tuvieron un mejor desempeño que sus compañeros.

Obviamente, la correlación entre el logro estudiantil y la formación profesional no apuntan necesariamente a un vínculo causal, en especial si la actividad de formación profesional en cuestión fue voluntaria. Es más probable que los docentes motivados busquen actividades de formación profesional que sus colegas menos motivados y los docentes motivados también tiendan a tener mejores resultados con sus alumnos.

Tal vez el estudio más detallado y metodológicamente sofisticado de un programa de formación profesional específico sea el realizado por Angrist y Lavy (2001). Este programa se utilizó en las escuelas primarias de Jerusalén para mejorar la enseñanza de habilidades de lenguaje y matemáticas. Los resultados sugieren que la capacitación recibida por los docentes de escuelas no religiosas generaron la mejora en las calificaciones de sus alumnos en las pruebas. Las estimaciones para las escuelas religiosas no son claras pero, según los autores, esto puede deberse a que el programa de formación en estas escuelas empezó después y fue implementado a menor escala. Intentando sopesar el valor del programa de formación, los autores compararon sus efectos y costos con la investigación sobre otras estrategias que implicaban reducir el tamaño de la clase y alargar el horario escolar. Su análisis sugiere que, para aumentar el desempeño de los estudiantes, en vez de reducir el tamaño de la clase o aumentar el horario escolar, un desarrollo más orientado de los docentes proporciona una estrategia más rentable.

Pese a que no se cuenta con información confiable, hay indicaciones de que los recursos asignados al desarrollo profesional equivalgan a sólo una muy pequeña proporción del gasto total en las escuelas. Por ejemplo, como se analizó en la sección 4.6.2, cinco días es el requerimiento común entre los países que especifican una cantidad mínima de participación de los docentes en actividades de desarrollo profesional al año. Esto equivaldría aproximadamente a menos de 2% del gasto total en las escuelas.

Jacob y Lefgren (2002) encontraron que un programa de Chicago que se concentraba en el 20% con menor desempeño de las escuelas primarias, y que implicaba aumentos moderados en la formación continua sobre la enseñanza de matemáticas y lectura, no tuvo efecto sobre el nivel alcanzado por los alumnos. Esto los llevó a concluir que inversiones modestas en el desarrollo del personal pueden no ser suficientes en las escuelas donde, en especial, como parece haber sido el caso, la formación era relativamente poco estructurada y no estaba ajustada de cerca al currículo de la escuela. Los autores sugieren que, incluso si se hubieran invertido recursos más sustanciales en el programa de formación de docentes, se habrían obtenido resultados poco satisfactorios. Los beneficios del desarrollo profesional dependen no sólo de los recursos involucrados, sino también de la calidad y el contexto del programa.

Las formas más eficaces de desarrollo profesional parecen ser aquellas que se concentran en prioridades articuladas con claridad, que proporcionan apoyo continuo con base en la escuela a los docentes de aula, que tratan los contenidos de la asignatura, así como las estrategias de instrucción y técnicas de gestión de la clase adecuadas, y que crean oportunidades para que los docentes observen, experimenten y prueben nuevos métodos de enseñanza.

La importancia de desarrollo profesional organizada alrededor de grupos de docentes es apoyada por la investigación de Desimone *et al.* (2002). A partir de datos longitudinales de una muestra de 200 docentes de matemáticas y ciencia concluyeron que el desarrollo profesional es más eficaz para cambiar la práctica docente cuando está organizada alrededor de la participación colectiva de los docentes (de la misma escuela, departamento o grado), centrada en actividades de aprendizaje activo (los docentes aplican lo que aprenden), y ajustada con el conocimiento profesional del docente, así como los estándares y evaluaciones externos.

La descentralización de las escuelas y la gestión basada en el sitio de trabajo han creado una nueva demanda y nuevas oportunidades para el crecimiento profesional de los docentes (véanse en el recuadro 4.8 el caso de Baden-Württemberg en Alemania, y el de Suecia). Para que los docentes puedan “adueñarse” de los programas de mejora escolar y dirigirlos, necesitan que se les ofrezcan experiencias ampliadas y enriquecidas de formación profesional.

Recuadro 4.8. **Formación profesional y mejora escolar en Baden-Württemberg (Alemania) y Suecia**

Formación continua centrada en la escuela en Baden-Württemberg (Alemania)

Una de las prioridades del Ministerio de Educación de Baden-Württemberg es promover la formación continua, dirigida a escuelas o equipos regionales para alentar la cooperación entre los docentes y el desarrollo de escuelas completas. El Ministerio apoya la organización de cerca de 100 seminarios sobre “escuela global” cada año por parte de sus academias estatales para la formación continua de los docentes. Por ejemplo, la Academia de Esslingen organiza seminarios de dos días especialmente diseñados para todo el personal de las escuelas (por lo general en fines de semana). El contenido de estos seminarios es determinado de manera cooperativa por la escuela y la academia. Se centra en el perfeccionamiento del personal y el desarrollo de la gestión y suele contener elementos como la organización del aprendizaje activo, el desarrollo de competencias de aprendizaje autorreguladas, el manejo de conflictos y del estrés, y ayudar a los estudiantes a trabajar en equipos. Los cursos concluyen con un plan de acción para el desarrollo escolar. Para asegurar la sostenibilidad, se establece un grupo director, formado por docentes de la escuela, con la responsabilidad de implementar el plan de acción.

Recuadro 4.8. Formación profesional y mejora escolar en Baden-Württemberg (Alemania) y Suecia (cont.)

Provisión de tiempo para el desarrollo profesional en Suecia

En Suecia, en apego a un acuerdo de 2000, se destinan 104 horas de formación profesional al año (como un valor indicativo) por docente para el desarrollo de habilidades. Dado que un tiempo reglamentario total se compone de 1 800 horas, la formación corresponde a cerca de 15 días por año o del 6% de una carga de tiempo completo, nivel relativamente alto en comparación con la mayoría de los países. La manera en que este tiempo se divide y utiliza es determinada de acuerdo con las necesidades de la escuela y del docente. Los directores tienen la responsabilidad importante de asegurar que las 104 horas se usen bien, como parte de su responsabilidad general de garantizar la calidad y desarrollar sus escuelas, pero las autoridades educativas locales desempeñan una función muy significativa en la determinación de qué programas de desarrollo profesional reciben apoyo financiero. Puede incluir tiempo fuera del horario escolar regular, por ejemplo, seminarios por las noches.

4.6.5. Las escuelas como organizaciones de aprendizaje

Estudios de organizaciones con alto desempeño señalan que la mayor parte de la capacitación ocurre de manera informal (por ejemplo, Education Development Center, 1998). Las organizaciones con alto desempeño valoran la contribución que el aprendizaje informal hace al logro de metas organizacionales. Tales organizaciones buscan aumentar al máximo las oportunidades para que los miembros del personal interactúen y aprendan unos de los otros, así como con fuentes externas de investigación e información, e intenten desarrollar maneras para aprender que sean acumulativas y más fácilmente accesibles a todos los miembros de la organización. El término “gestión del conocimiento” se usa algunas veces para describir esta estrategia.

Hay algunos ejemplos de cómo se están empleando las actividades de desarrollo profesional para estimular el aprendizaje informal continuo en las escuelas. Una estrategia clave es alentar a los docentes a convertirse en profesionales más reflexivos y curiosos y a hacerlo en colaboración con sus colegas. Como lo define Schon (1996), la práctica reflexiva implica considerar en detalle las propias experiencias al aplicar el conocimiento a la práctica mientras recibe instrucción de profesionales de la disciplina. La práctica reflexiva alienta a los docentes a utilizar historias personales, diarios de diálogos y discusiones de grupos pequeños y grandes para reflexionar sobre su práctica y mejorarla. El uso de grupos reflexivos de pares y de instrucción (Guiney, 2001) estimula a los docentes a cuestionar teorías existentes y sus propias opiniones preconcebidas acerca de la enseñanza, a la vez que alientan un estilo colaborador de formación profesional. Licklider (1997) descubrió que el autoaprendizaje de la experiencia en ambientes naturales es un componente efectivo del aprendizaje de los adultos. La investigación resalta una tendencia creciente a planificar actividades como equipos de estudio y tutoría de pares en los que los docentes continuamente examinan sus supuestos y prácticas.

Algunos países han utilizado una concepción más amplia del desarrollo profesional para crear oportunidades para que los docentes participen en investigación y desarrollo centrados en la escuela (por ejemplo, Inglaterra, Hungría y Ontario en Canadá). Dichos programas apoyan a los docentes en el estudio y evaluación de sus propias estrategias de enseñanza y programas escolares y en el intercambio de sus descubrimientos con sus colegas, así como mediante conferencias y publicaciones.

Algunos países crean marcos más coherentes para documentar y certificar las actividades eficaces de formación profesional. Por ejemplo, los expedientes de los docentes les permiten llevar un registro de sus actividades de formación profesional de una manera sistemática, y compartir los resultados con otros. Los expedientes también permiten la documentación de proyectos de desarrollo e investigación realizados por los docentes. Al documentar la formación profesional de un docente en una manera más completa, los docentes adquieren mayor conciencia de sus puntos fuertes personales y sus necesidades de desarrollo. Los expedientes también permiten a los empleadores potenciales lograr una comprensión mucho más precisa de la experiencia, intereses, motivación, conocimiento y habilidades individuales de un docente.

Para que las actividades de desarrollo profesional funcionen de esta forma es importante que forjen una conexión cercana entre el propio desarrollo del docente, sus responsabilidades docentes, y sus objetivos escolares. A muchos programas de perfeccionamiento se hace a menudo la crítica de tratar el desarrollo profesional de los docentes como una actividad distinta a su trabajo cotidiano, lo cual a la vez limita su eficacia y reduce las oportunidades de que las escuelas se beneficien del aprendizaje informal (*Education Commission of the States*, 2004).

Para estimular a las escuelas a convertirse en organizaciones de aprendizaje se requiere asegurar que entre los docentes haya la *motivación* para crear nuevo conocimiento profesional; la *oportunidad* de involucrarse activamente en la innovación; las *habilidades* de poner a prueba la validez de las innovaciones y los *mecanismos* para transferir las innovaciones validadas con rapidez dentro de la escuela y a otras escuelas (D. Hargreaves, 2003). Las actividades de formación profesional orientadas pueden ser una fuente importante de ideas y técnicas para construir estas características en las escuelas. Es, tal vez, aún más importante poder contar con directores escolares brillantes, capaces de construir un clima de colaboración y mejora de la calidad dentro de las escuelas, y con sistemas de evaluación y promoción de los docentes que reconozcan y estimulen a los docentes que innovan, comparten su aprendizaje y ayudan a lograr las metas de la escuela. Estos últimos aspectos se analizan en el capítulo 6.

El concepto de escuela como “organización de aprendizaje” también requiere que las escuelas adquieran mayor habilidad para mirar hacia afuera, hacia la construcción de vínculos más fuertes con las comunidades de investigación y desarrollo, y para integrarse con redes de docentes y escuelas. La mejora en todo el sistema requiere que las escuelas compartan mejor sus éxitos y fracasos con otras escuelas y aprendan de las experiencias de otros que enfrentan desafíos similares. Los estudios de caso del Centro para la Investigación y la Innovación Educativas de la OCDE acerca de las maneras en que los varios países están construyendo las competencias de los docentes en la evaluación formativa de los estudiantes resaltan el valor de las redes colaboradoras de docentes y escuelas, pero también atraen la atención al tiempo y otros recursos necesarios para que la integración de redes sea eficaz (OCDE, 2005).

4.7. Prioridades para el desarrollo de políticas futuras

En este capítulo se han estudiado los acercamientos de los países al desarrollo de conocimientos y habilidades de los docentes, y se han identificado varias iniciativas prometedoras de la formación magisterial inicial, la certificación de docentes nuevos, la inducción a la carrera docente, y la formación profesional continua. La mayoría de los informes nacionales señalaron éstas como áreas primordiales para la mejora.

La enseñanza se está convirtiendo en una tarea más estimulante, y las responsabilidades de los docentes se han ampliado en respuesta a los cambios sociales y las mayores expectativas de educación. Al mismo tiempo, la investigación destaca cada vez más la función crucial de la enseñanza de calidad en el aprendizaje de los alumnos, así como en la mejora de la comprensión de los factores que contribuyen a la eficacia de los docentes. La investigación pone también en tela de juicio el valor de algunos métodos tradicionales de desarrollo de los conocimientos y habilidades de los docentes.

Las actuaciones políticas sugeridas a continuación se derivan de las experiencias descritas en los informes nacionales, los análisis de los equipos de estudio externos y la literatura de investigación general. No todas las implicaciones políticas se adaptan por igual a los 25 países participantes. En varios casos muchas o la mayoría de las sugerencias políticas están ya en marcha, mientras que para otros países pueden tener menor relevancia debido a las diferentes estructuras y tradiciones sociales, económicas y educativas. Las implicaciones también deben tratarse con precaución debido a que en algunos casos no hay suficiente base de investigación en un número suficiente de países como para confiar en una implementación exitosa. Más bien, con la discusión se intenta extraer ideas y lecciones útiles de las experiencias de los países que han buscado mejores maneras de desarrollar los conocimientos y habilidades de los docentes.

Desarrollo de perfiles profesionales aptos para homogeneizar la formación de los docentes, los estándares de desempeño y las necesidades de la escuela

La prioridad general es que los países cuenten con una declaración o perfil claros y concisos de lo que se espera que los docentes conozcan y sean capaces de hacer. Esto es necesario para proporcionar el marco que oriente la formación magisterial inicial, la certificación de los docentes, su formación profesional continua y el desarrollo de su carrera, y para evaluar el grado en el cual estos diferentes elementos son eficaces.

Una precondition fundamental para la preparación de un perfil de las competencias de los docentes es una clara declaración de objetivos del aprendizaje estudiantil. El trabajo de los docentes y el conocimiento y habilidades que necesitan para ser eficaces deben reflejar los objetivos de aprendizaje estudiantil que las escuelas buscan lograr. Se requiere que haya estándares para toda la profesión y una comprensión compartida de lo que cuenta como enseñanza eficaz. El perfil debe basarse en conocimientos científicos y en la participación activa de la profesión docente al identificar las competencias y estándares de desempeño de los docentes. El perfil de un docente claro, bien estructurado y ampliamente apoyado puede ser un mecanismo poderoso para ajustar los diversos elementos involucrados en el desarrollo del conocimiento y las habilidades de los docentes.

El perfil del docente debe reflejar la amplia gama de competencias que los docentes requieren para convertirse en profesionales eficaces en las escuelas modernas. Debe incluir un fuerte conocimiento de la asignatura, habilidades pedagógicas, la capacidad de trabajar con eficacia con una amplia variedad de estudiantes y colegas, el deseo de contribuir a la escuela y a la profesión en general y la disponibilidad de continuar su formación. El perfil podría expresar diferentes niveles de desempeño apropiados para docentes principiantes, docentes experimentados y aquellos con mayores responsabilidades. El perfil resaltaría el logro demostrado de conocimientos, habilidades y competencias clave para la práctica profesional eficaz.

Considerar la formación de los docentes como un continuo

Gran parte del foco de la formación de los docentes se ha dirigido a la formación magisterial inicial, el conocimiento y las habilidades que los docentes adquieren antes de empezar a trabajar como tales. Muchos de los recursos para la formación magisterial se han asignado a la formación inicial y ésta es la etapa que más se debate de manera intensa en los países. En varios países, la calificación inicial que los docentes obtienen es un factor determinante clave de su carrera. Sin embargo, dados los rápidos cambios en las escuelas, las carreras posiblemente largas que muchos docentes tienen, y la necesidad de actualización y formación profesional, la formación de los docentes debe considerarse en términos de un aprendizaje a lo largo de toda la vida, percibiendo a la formación magisterial inicial como proveedora de los cimientos para un aprendizaje continuo, más que como productora de profesionales ya hechos.

Aunque la formación magisterial inicial es necesaria e importante, no es suficiente por sí sola para cubrir las necesidades de los docentes y las escuelas. Las etapas de la formación magisterial inicial, la inducción y la formación profesional continua necesitan estar mucho mejor interconectadas para crear un sistema de aprendizaje y formación más coherente para los docentes. Como ya se señaló, una declaración de las competencias y estándares de desempeño de los docentes en diferentes etapas de su carrera permitirá insertar el proceso continuo de la formación magisterial en un marco teórico preciso. Un conjunto claro de expectativas acerca de las propias responsabilidades de los docentes para su formación continua y una estructura de apoyo para facilitar su crecimiento deben ser parte de este marco.

Una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida para los docentes requiere, por parte de la mayoría de los países, una mayor atención en apoyar a los docentes en la etapa temprana de su carrera y proporcionar los incentivos y recursos para la formación profesional continua. La formación magisterial inicial seguirá siendo importante, pero se considerará como el fundamento para el desarrollo futuro de los docentes más que el responsable de la mayor parte de la estructura. En general, podría ser más valioso invertir recursos adicionales para mejorar la inducción y la formación de los docentes a lo largo de su carrera más que aumentar la duración de la formación inicial.

Hacer la formación magisterial inicial más flexible y reactiva

La formación magisterial desempeña un papel importante en asegurar que la carrera docente esté abierta a una gama amplia de personas bien calificadas y que las necesidades emergentes en el sistema escolar sean respondidas con eficacia. Los aspectos clave de un sistema flexible y reactivo de formación magisterial incluyen:

- Oportunidades para capacitarse como docente después de terminar sus estudios en otro campo. Esto implica proporcionar programas consecutivos o de posgrado de formación magisterial, además de programas simultáneos para aquellos que deciden en una etapa relativamente temprana que desean ser docentes.
- Estructuras curriculares modulares que permitan a las personas registrarse de tiempo parcial o por la vía de la educación a distancia y combinar la formación magisterial con responsabilidades de trabajo o familiares.
- Un aumento en los componentes comunes de la preparación de los docentes para diferentes tipos de escuelas y niveles educativos, de modo que se aumenten las oportunidades de trabajar en diferentes escuelas, a medida que cambien la demanda y los intereses de carrera.

- Rutas alternativas a la enseñanza para quienes cambian de carrera, que combinen el estudio formal y el apoyo en el trabajo con cargas de enseñanza reducidas.
- Créditos de estudio para calificaciones y experiencia obtenidos fuera del ámbito educativo, para reducir la duración y los costos del curso.
- Programas de (re)formación y mejora que permitan a los docentes existentes obtener nuevas calificaciones para enseñar en otros tipos de escuelas o tomar áreas de materias de mucha demanda.
- Relaciones cercanas con escuelas, empleadores de docentes y con la profesión docente.
- Actividades de investigación y desarrollo centradas en los temas que enfrentan las escuelas y los docentes.
- Mecanismos de retroalimentación y evaluación que permitan que los resultados de la formación magisterial sean supervisados y su calidad se mejore.

Mejorar la selección para la formación magisterial

Varios países tienen acceso en gran medida sin restricciones a la formación magisterial inicial para los estudiantes que han terminado su educación secundaria. Aunque puede ser difícil cambiar esta situación dadas las políticas hacia la admisión a la educación superior en su conjunto, el resultado puede ser una matrícula muy grande con muchos estudiantes no enfocados a una carrera docente, y a una distribución demasiado amplia de los recursos de formación magisterial. He aquí posibles soluciones útiles al problema: proporcionar más información y asesoría a posibles docentes en formación, de modo que se tomen decisiones de matrícula informadas; crear procedimientos que intenten evaluar si las personas que desean convertirse en docentes tienen la motivación, las habilidades, los conocimientos y las cualidades personales necesarios, y programas de incentivos para contratar a candidatos con competencias de alto nivel, e introducir estructuras de programas flexibles que proporcionen a los estudiantes experiencia escolar temprana durante la carrera universitaria y oportunidades para cambiar de curso si su motivación hacia la docencia se modifica.

La selección es crucial en particular para los países que enfrentan escasez de docentes, ya que las apremiantes necesidades de dotar de personal a las escuelas pueden arriesgar que se bajen los estándares de ingreso. Las personas que aún no están bien formadas para ser docentes o que carecen de motivación no se desempeñarán bien en las escuelas y es probable que dejen el trabajo, haciendo, por tanto, muy poco para resolver el problema de la escasez. Una respuesta política más apropiada es mejorar la atracción que la carrera docente ejerce sobre personas competentes y motivadas, y utilizar criterios de selección que aseguren que los mejores candidatos posibles entren a la formación magisterial.

Cambiar el énfasis en la formación magisterial inicial

La formación magisterial inicial no debe sólo proveer una capacitación básica sólida en el conocimiento sobre la asignatura, la pedagogía relacionada con las asignaturas y conocimientos pedagógicos generales, sino que también deberá desarrollar las habilidades de la práctica reflexiva y la investigación en el trabajo. Enseñar es una tarea compleja y no hay un solo conjunto de atributos y comportamientos de un docente que sea universalmente eficaz para todos los tipos de estudiantes y ambientes de aprendizaje. Los docentes eficientes son personas competentes en varias áreas. Hay consenso general en considerar que los docentes eficientes son personas intelectualmente capaces, estructuradas y cultas, y que pueden pen-

sar, comunicarse y planificar de manera sistemática. Necesitan un fuerte conocimiento del contenido, combinado con las habilidades para organizar y utilizar dicho conocimiento para estimular, orientar y evaluar el aprendizaje en ambientes diversos y dinámicos. Los docentes eficientes también requieren las cualidades personales para inspirar confianza entre los estudiantes, los padres de familia y sus colegas.

Es irrealista esperar que cualquier programa de formación magisterial inicial, aun si es de muy alta calidad, pueda desarrollar por completo a los docentes en formación en todos estos aspectos. Como ya se señaló, en vez de ser la principal o, de hecho, la única cualificación de los docentes, la formación magisterial inicial empieza ahora a ser considerada como el punto de entrada a la profesión y la plataforma para la formación continua de los docentes. No obstante, la formación magisterial inicial tiene la responsabilidad de asegurar que los docentes nuevos estén bien preparados para el trabajo que necesitan desempeñar.

La impresión general de los países participantes es que, a pesar de las reformas en la formación magisterial en años recientes, aún queda algo por hacer. Si bien algunos países expresan amplia satisfacción con la preparación en la materia y las habilidades de investigación de los docentes de secundaria, también manifiestan su preocupación acerca de las habilidades pedagógicas de los docentes nuevos y su capacidad para trabajar en escuelas donde haya una gran diversidad social. En la escuela primaria, si se considera que la preparación pedagógica de los nuevos maestros es buena en general, preocupan las bases limitadas de muchos docentes en los contenidos de la asignatura y sus habilidades para la formación continua. Las propias encuestas de docentes revelan preocupaciones acerca de una brecha entre la teoría y la práctica en la formación magisterial.

Parte de la dificultad, al parecer, depende de la falta de claridad acerca de las competencias que los nuevos docentes necesitan para empezar su carrera. Contar con un perfil claro y ampliamente sustentado de las competencias y estándares de desempeño ayudará de manera considerable a este respecto. Otra fuente de dificultad reside en el contacto limitado en algunos países entre las instituciones de formación magisterial y sus principales clientes: los empleadores de los docentes, las escuelas y los docentes.

Muchos de los países participantes expresan su preocupación acerca de la limitada cooperación entre las instituciones de formación magisterial y las escuelas. Los docentes en formación enfrentan demandas diferentes y en ocasiones incompatibles en su formación magisterial y experiencias escolares, y se comparten muy pocos conocimientos entre los educadores de docentes y los profesores practicantes. Se necesitan formas más abiertas y deliberadas de sociedades entre las escuelas y las instituciones de formación magisterial, para proporcionar a los docentes en formación una experiencia más integrada.

Mejorar las experiencias prácticas de campo

Los países están reconsiderando el papel de las experiencias de campo en las escuelas. Éstas ahora tienden a desarrollarse más pronto en la formación magisterial, y están enmarcadas para brindar una amplia experiencia de lo que significa ser un docente profesional, incluyendo la enseñanza real en una clase, la consultoría y la orientación, planificación, investigación y evaluación del desarrollo del currículo y el desarrollo escolar, así como colaboración con padres de familia y socios externos. Los programas más eficaces aseguran que las experiencias de campo y los estudios académicos de los alumnos se refuercen y complementen mutuamente, por ejemplo, al investigar los estudiantes sobre asuntos identificados dentro de las escuelas. Los programas eficaces también aseguran que los docentes tutores reciban formación y apoyo apropiados, incluyendo las asignaciones de tiempo libre.

Acreditar los programas de formación magisterial

La acreditación por parte de una agencia independiente autorizada es un medio para asegurar la calidad en la formación magisterial y para ayudar a asegurar que el financiamiento se utilice de manera adecuada y los docentes graduados estén bien preparados. Para estimular la innovación y una diversidad de enfoques en la formación magisterial, los criterios de acreditación deberán centrarse en los resultados de los programas más que en sus cursos, currículo y procesos. Las instituciones de formación magisterial deberán estar en libertad de determinar la mejor manera de llegar a fines acordados. La acreditación del programa debe ser una parte de un proceso continuo de retroalimentación y evaluación de la eficacia de la formación magisterial.

Certificación de los nuevos docentes

La certificación de los docentes permite el establecimiento de estándares profesionales independientes de la experiencia educativa de los posibles docentes. También puede proporcionar un medio para que individuos con una variedad de experiencias se conviertan en docentes. Puesto que para la enseñanza eficaz es importante una gama de dimensiones diferentes, la certificación debe implicar una variedad de criterios diferentes: conocimiento de la materia, habilidades pedagógicas, habilidades de comunicación, experiencia, cualidades personales, entre otros.

Sin embargo, la naturaleza de la enseñanza significa que incluso los solicitantes menos calificados pueden aún esforzarse para lidiar con la realidad del puesto. Por tal razón, haber terminado satisfactoriamente un periodo de prueba de uno a dos años de enseñanza deberá considerarse obligatorio antes de otorgar el certificado docente completo o asignar un puesto permanente como docente. Para ser justos, a los candidatos a docentes deberán dárseles todas las oportunidades de trabajar en un ambiente escolar estable y bien sostenido durante este periodo inicial y la decisión acerca de la certificación deberá ser tomada por un panel de miembros del personal interno y externo que están bien capacitados y cuentan con los recursos para la tarea. La terminación exitosa del periodo de prueba deberá reconocerse públicamente y generar un aumento sustancial en el estatus y el sueldo.

Fortalecer los programas de inducción

En la actualidad se reconoce ampliamente la importancia crucial de los programas de inducción para los docentes nuevos en los primeros años de su carrera docente. En los programas exitosos, los docentes tutores en las escuelas ofrecen orientación y supervisión a los docentes nuevos, en colaboración cercana con la institución de formación magisterial inicial. Conforme con este enfoque los primeros años de la carrera de docente se consideran como una prolongación del periodo de formación, o como una forma de práctica, y requerirían una cercana y continua interacción con la institución de formación magisterial y docentes tutores bien entrenados y con recursos en las escuelas. Estos tutores proporcionan apoyo en el trabajo, diagnostican los déficit en el conocimiento de la asignatura, las estrategias de gestión de la clase y otros procesos pedagógicos. Centrales para el éxito de los programas de inducción y tutoría son los recursos dedicados a los programas y la calidad de la formación de tutores. A menudo las escuelas que necesitarían proporcionar más apoyo a los docentes principiantes son las menos capaces de ofrecer programas de inducción de alta calidad. A este respecto son importantes en particular las sociedades eficaces entre las instituciones de formación magisterial y las escuelas.

Integrar el desarrollo profesional a lo largo de la carrera

Hay dificultades sustanciales para asegurar que todos los docentes —y no sólo los más motivados— sean aprendices a lo largo de toda la vida y vincular el desarrollo individual de los docentes con las necesidades de la escuela.

Hay tres estrategias generales evidentes entre los países participantes. La primera se basa en las prestaciones y por lo general es resultado de negociaciones colectivas que estipulan que los docentes tienen derecho a ciertas cantidades de tiempo libre o apoyo financiero para participar en actividades de formación profesional reconocidas. La segunda se basa más en los incentivos, vinculando la formación profesional con las necesidades identificadas mediante un proceso de evaluación de los profesores o reconociendo la participación en la formación profesional como un requisito para aumentos de sueldo o el nombramiento para nuevos puestos. La tercera estrategia general está más basada en la escuela y vincula la formación de cada docente con las necesidades de mejora de la escuela. Las tres estrategias no son, de manera necesaria, mutuamente exclusivas, aunque los puntos de arranque del enfoque de prestaciones y el basado en incentivos tienden a ser el docente y no la escuela en su totalidad.

Un acercamiento completo a la formación profesional abarcaría las tres estrategias. Proporcionar a los docentes los niveles acordados de tiempo libre o apoyo financiero para la formación profesional es un reconocimiento explícito de su importancia en el trabajo de los docentes y un medio de permitir la participación. Sin embargo, también es importante que los docentes se percaten de la importancia de participar en la formación profesional, comprendan que es una parte significativa de su función profesional, y consideren la provisión de “prestaciones” como el grado mínimo de su participación más que el máximo. Esto es más probable que ocurra cuando los docentes pueden observar un claro vínculo entre las actividades de formación profesional, las mejoras en su propia práctica, el progreso de los alumnos y la mejora escolar general.

Si bien la formación profesional continua recibe ahora más atención del ámbito político, a menudo parece fragmentada y de alcance limitado. Las tres estrategias generales recién descritas intentan estimular la demanda de actividades de formación profesional, pero no siempre son cubiertas por reformas en el lado de la oferta. En varios países el uso de fondos públicos para actividades de formación profesional está restringido a programas proporcionados por unas cuantas organizaciones (instituciones de formación magisterial o agencias especializadas en formación profesional). En particular en los países donde la formación de desarrollo profesional es obligatoria, se pueden reducir los incentivos para la innovación y la mejora de la calidad. Es importante estimular a varios proveedores de formación profesional, asegurar que los estándares de calidad se cumplan y difundir la buena práctica.

Al docente, la formación profesional continua también le puede parecer fragmentada. El desarrollo de perfiles claros de los docentes y estándares de desempeño en las diferentes etapas de la carrera docente ayudará a proporcionar un propósito y un marco para la formación profesional, así como criterios para evaluar los resultados. Los expedientes personales de los docentes pueden permitirles llevar un registro de las actividades de formación profesional en una forma más sistemática.

La formación profesional eficaz es continua, incluye capacitación, práctica y retroalimentación, y proporciona apoyo adecuado de tiempo y seguimiento. Los programas exitosos involucran a los docentes en actividades de aprendizaje que son similares a las que utilizarán con sus alumnos, y estimulan el desarrollo de comunidades de aprendizaje de docentes.

Una estrategia clave implica encontrar maneras para que los docentes compartan sus conocimientos y experiencia de manera más sistemática. Hay un interés creciente en maneras de construir conocimiento acumulativo en la profesión, por ejemplo al fortalecer los vínculos entre la investigación y la práctica y alentar a las escuelas a desarrollarse como organizaciones de aprendizaje.

Bibliografía

- Angrist, J. y V. Lavy (2001), "Does Teacher Training Affect Pupil Learning? Evidence from Matched Comparisons in Jerusalem Public Schools", en *Journal of Labor Economics*, 19(2), pp. 343-369.
- Ayres, P., S. Dinham y W. Sawyer (2000), *Successful Senior Secondary Teaching*, Australian College of Education, Canberra.
- Ballou, D. y M. Podgursky (1999), "Reforming Teacher Training and Recruitment: A Critical Appraisal of the Recommendations of the National Commission on Teaching and America's Future", en *Government Union Review*, 17(4), pp. 1-53.
- Britton, E., L. Paine y S. Raizen (1999), *Middle Grades Mathematics and Science Teacher Induction in Selected Countries: Preliminary Findings*, National Center for Improving Science Education, WestEd, Washington, D.C.
- Brown., C., M. Smith y M. Stein (1995), "Linking Teacher Support to Enhanced Classroom Instruction", informe presentado en la reunión anual de la American Educational Research Association, Nueva York.
- Calyer, F. (2003), "Novice Teacher Students' Orientations towards Professional Positions", informe presentado en el Nordic Educational Research Association Congress, 6-9 de marzo, Copenhagen.
- Clinard, M. y T. Ariav (1998), "What Mentoring Does for Mentors: A Cross-cultural Perspective", en *European Journal of Teacher Education*, 21(1), pp. 91-108.
- Cohen, D. y H. Hill (1997), "Instructional Policy and Classroom Performance: The Mathematics Reform in California", informe presentado en la reunión anual de la American Educational Research Association, Chicago, IL.
- Coolahan, J. (2002), "Teacher Education and the Teaching Career in an Era of Lifelong Learning", *OECD Education Working Paper*, núm. 2, OECD, París, disponible en www.oecd.org/edu/workingpapers
- Darling-Hammond, L. (1999), "Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence", *Research Report*, Center for the Study of Teaching and Policy, University of Washington.
- David, T. (2000), "Programs in Practice: Teacher Mentoring - Benefits All Around", en *Kappa Delta Pi Record*, 36(3), pp. 134-136.
- Desimone L., A. Porter, M. Garet, K. Yoon y B. Birman (2002), "Effects of Professional Development on Teachers' Instruction: Results from a Three-year Longitudinal Study", en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(2), pp. 81-112.
- EDK/CDIP (2002), *Rapport annuel 2001*, Sekretariat/Secrétariat, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Berna.

- Education Commission of the States (2003), *Eight Questions on Teacher Preparation: What Does the Research Say?*, Education Commission of the States, Denver, CO.
- Education Commission of the States (2004), *Professional Development, Pros and Cons. What Does the Evidence Say?*, Education Commission of the States, Denver, CO.
- Education Development Center (1998), *The Teaching Firm: Where Productive Work and Learning Converge*, Education Development Center, Newton, MA.
- Feistritzer, C. y D. Chester (2000), *Alternative Teacher Certification*, National Center for Education Information, Washington, D.C.
- Fleener, C. E. (1998), "A Comparison of the Attrition Rates of Elementary Teachers Prepared through Traditional Undergraduate Campus-based Programs, and Elementary Teachers Prepared through Centers for Professional Development and Technology Field-based Programs by Gender, Ethnicity, and Academic Performance", tesis doctoral inédita, Texas A&M University, Commerce, Texas.
- Ganser, T. (1997), "Promises and Pitfalls for Mentors of Beginning Teachers", informe presentado en la Conference on Diversity in Mentoring, Tempe, Arizona.
- Goldhaber, D. y D. Brewer (2000), "Does Teacher Certification Matter?, High School Teacher Certification Status and Student Achievement", en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22(2), pp. 129-145.
- Goldhaber, D., D. Brewer y D. Yerson (1999), "A Three-way Error Component Analysis of Educational Productivity", en *Education Economics*, 7(3), pp. 199-208.
- Guiney, E. (2001), "Coaching Isn't Just For Athletes: The Role of Teacher Leaders", en *Phi Delta Kappan*, 82(10), pp. 740-743.
- Gustafsson, J.E. (2003), "What Do We Know About Effects of School Resources on Educational Results?", en *Swedish Economic Policy Review*, 10, pp. 77-110.
- Hargreaves, A. (2003), *Teaching in the Knowledge Society*, Open University Press, Maidenhead, Inglaterra.
- Hargreaves, D. (2003), "Policy for Educational Innovation in the Knowledge-Driven Economy", en Centre for Educational Research and Innovation, *Innovation in the Knowledge-Based Economy: Implications for Education and Learning Systems*, OECD, París, pp. 64-82.
- Hattie, J. (2003), "Teachers Make a Difference: What is the Research Evidence?", discurso de apertura de la conferencia *Building Teacher Quality: What Does the Research Tell Us?*, octubre 19-21, Australian Council for Educational Research, Melbourne.
- Holloway, J. (2001), "The Benefits of Mentoring", en *Educational Leadership*, 58(8), pp. 85-86.
- Ingvarson, L. (2002), "Development of a National Standards Framework for the Teaching Profession", en *ACER Policy Briefs*, 1, mayo, Australian Council for Educational Research, Melbourne.
- Jacob, B. y L. Lefgren (2002), "The Impact of Teacher Training on Student Achievement: Quasi-Experimental Evidence from School Reform Efforts in Chicago", *Working Paper 8916*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Klette, K. (2002), "What are Norwegian Teachers Meant to Know? Norwegian Teachers Talking", en K. Klette, I. Carlgren, J. Rasmussen y H. Simola, *Restructuring Nordic Teachers: Analyses*

- of Interviews with Danish, Finnish, Swedish and Norwegian Teachers, Institute for Educational Research, University of Oslo.
- Libman, Z., A. Mishal y H. Ackerman (2002), "Excellent Students at the Kibbutzim College of Education", informe presentado en la Fourth International Conference of Teacher Education, Achva College, Israel.
- Licklider, B. (1997), "Breaking Ranks: Changing the In-service Institution", en *National Association of Secondary School Principals Bulletin*, vol. 81(585), pp. 9-22.
- Lingard, B., W. Martino, M. Mills y M. Bahr (2002), *Addressing the Educational Needs of Boys: Strategies for Schools and Teachers*, Commonwealth Department of Education, Science and Training, Canberra.
- McIntyre, J., M. Byrd y M. Foxx (1996), "Field and Laboratory Experiences", en J. Sikula, T. Buttery y E. Guyton (eds.), *Handbook of Research on Teacher Education* (2nd ed.), Macmillan, Nueva York, pp. 171-193.
- Monk, D. (1994), "Subject Area Preparation of Secondary Mathematics and Science Teachers and Student Achievement", en *Economics of Education Review*, 13, pp. 125-145.
- Murnane, R. (1996), "Staffing the Nation's Schools with Skilled Teachers", en E. Hanushek y D. Jorgenson (eds.), *Improving America's Schools: The Role of Incentives*, National Academy Press, Washington, D.C.
- National Commission on Teaching and America's Future (1996), *What Matters Most: Teaching For America's Future*, National Commission on Teaching and America's Future, Nueva York.
- Odell, J. y L. Huling (2000), *Quality Mentoring for Novice Teachers*, publicación conjunta: Association of Teacher Educators, Washington, D.C. y Kappa Delta Pi, Indianápolis.
- OCDE (2003a), "Recent Education Policy Developments in OECD Countries", en *Education Policy Analysis 2003*, OCDE, París, pp. 103-109.
- OCDE (2003b), *Education at a Glance: OECD Indicators 2003*, OCDE, París.
- OCDE (2004), *Completing the Foundation for Lifelong Learning: An OECD Survey of Upper Secondary Schools*, OCDE, París.
- OCDE (2005), *Formative Assessment: Improving Learning in Secondary Classrooms*, Centre for Educational Research and Innovation, OCDE, París.
- Raymond, M., S. Fletcher y J. Luque (2001), "An Evaluation of Teacher Differences and Student Outcomes in Houston, Texas", Center for Research on Education Outcomes, Stanford University.
- Resta, V., L. Huling, S. White y D. Matschek (1997), "A Year to Grow on", en *Journal of Staff Development*, 18(1), pp. 43-45.
- Rice, J. (2003), *Teacher Quality: Understanding the Effectiveness of Teacher Attributes*, Economic Policy Institute, Washington, D.C.
- Rivkin, S., E. Hanushek y J. Kain (2001), "Teachers, Schools, and Academic Achievement", *Working Paper 6691* (revised), National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Schon, D. (1996), *Educating the Reflective Practitioner: Toward a New Design for Teaching and Learning in the Professions*, Jossey-Bass, Inc., San Francisco, CA.

- Shen, J. (1997), "Has the Alternative Certification Policy Materialized Its Promise? A Comparison Between Traditionally and Alternatively Certified Teachers in Public Schools", en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 19(3), pp. 276-83.
- Shulman, L. (1992), "Ways of Seeing, Ways of Knowing, Ways of Teaching, Ways of Learning about Teaching", en *Journal of Curriculum Studies*, 28, pp. 393-396.
- Simoens, S. y J. Hurst (2004), "Matching Supply with Demand for the Services of Physicians and Nurses", en Organisation for Economic Co-operation and Development, *Towards High-Performing Health Systems*, Policy Studies, OECD, París, pp. 167-206.
- Stansbury, K. y J. Zimmerman (2000), *Lifelines to the Classroom: Designing Support for Beginning Teachers*, WestEd, San Francisco, CA.
- Tillman, B. (2000), "Quiet Leadership: Informal Mentoring of Beginning Teachers", en *Momentum*, 31(1), pp. 24-26.
- Veenmann, S. (1984), "Perceived Problems of Beginning Teachers", en *Review of Educational Research*, 54, pp. 143-178.
- Villegas-Reimers, E. (2003), *Teacher Professional Development: An International Review of the Literature*, UNESCO International Institute for Educational Planning, París.
- Wayne, A. J. y P. Youngs (2003), "Teacher Characteristics and Student Achievement Gains: A Review", en *Review of Educational Research*, 73(1), pp. 89-122.
- Wenglinsky, H. (2000), *How Teaching Matters: Bringing the Classroom Back into Discussions of Teacher Quality*, Policy Information Center Report, Educational Testing Service, Nueva Jersey.
- Wenglinsky, H. (2002), "How Schools Matter: the Link between Teacher Practices and Student Academic Performance", en *Education Policy Analysis Archives*, 10(12).
- Wiley, D. y B. Yoon (1995), "Teacher Reports of Opportunity to Learn: Analyses of the 1993 California Learning Assessment System", en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 17(3), pp. 355-370.
- Wilson, S., R. Floden y J. Ferrini-Mundy (2001), *Teacher Preparation Research: Current Knowledge, Gaps and Recommendations*, University of Washington.
- Wößmann, L. (2003), "Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: the International Evidence", en *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 65, 2, pp. 117-170.
- Yosha, P. (1991), "The Benefits of an Induction Program: What Do Mentors and Novices Say?", informe presentado en la Annual Meeting of the American Educational Research Association, Chicago, IL.

Capítulo 5

Seleccionar y contratar a docentes

Resumen

La política docente debe asegurar que se seleccione a los mejores docentes disponibles para ser contratados y que las escuelas individuales tengan los docentes que necesitan. En este capítulo se describen las preocupaciones acerca de la selección y la contratación de docentes y se desarrollan opciones de intervención política para consideración de los países.

A los docentes por lo general se les contrata como funcionarios y en varios países esto se relaciona con la titularidad de la plaza una vez que se obtiene la permanencia. Puede no haber incentivos suficientes para que todos los docentes revisen de manera continua sus habilidades y mejoren su práctica, en especial cuando hay sólo mecanismos limitados para la evaluación y rendición de cuentas de los docentes. Las opciones políticas incluyen el requisito de que los docentes renueven sus certificados magisteriales cada cinco a siete años, con base en un sistema abierto, justo y transparente de evaluación de los profesores.

Los criterios de selección de los nuevos docentes deberán ampliarse para asegurar que se identifique a los solicitantes con el mayor potencial. Algunos países están reduciendo el peso que se otorga a la antigüedad al determinar qué candidatos son nombrados en los puestos vacantes, de modo de evitar que se asigne a los docentes principiantes las escuelas más difíciles e impopulares. La evidencia sugiere que una mayor participación de la escuela en la selección de los docentes y en la administración de personal ayuda a mejorar la calidad educativa.

Está ampliamente probado que algunos docentes principiantes, sin importar cuán bien preparados y apoyados estén, encuentran dificultades en cumplir con su tarea docente o opinan que el trabajo no cumple sus expectativas. Un periodo formal de prueba puede proporcionar una oportunidad para que tanto los nuevos docentes como sus empleadores evalúen si la docencia es la carrera adecuada para ellos.

En algunos países la limitada movilidad de los docentes entre las escuelas y entre la docencia y otras ocupaciones, restringe la difusión de nuevas ideas y métodos, y provoca que los profesores gocen de pocas oportunidades para tener experiencias de carrera diversas. La falta de movilidad puede significar que la escasez de docentes en algunas regiones sea compensada por el exceso de oferta en otras. Proporcionar incentivos para una mayor movilidad y eliminar las barreras son respuestas políticas importantes.

Además de asegurar que la docencia es una opción de carrera atractiva y que los posibles docentes tienen las habilidades y los conocimientos apropiados, la política docente debe garantizar que se seleccione a los mejores docentes disponibles para su contratación, y que las escuelas individuales tengan los profesores que necesitan.

Estas tareas son de gran importancia tratándose de un número tan grande de empleados como los docentes. Por ejemplo, en Francia en 2002 había como 150 000 candidatos para alrededor de 27 000 nuevos puestos docentes.¹ Debido a los números crecientes de jubilaciones de los docentes, Francia espera necesitar cubrir cerca de 37 000 nuevos puestos docentes al año durante la siguiente década.

Además de las dificultades administrativas y logísticas de administrar números tan grandes, los mecanismos que los países usan para seleccionar y contratar a docentes y las políticas que rigen sus condiciones de empleo, tienen implicaciones potencialmente fuertes para la calidad educativa. Por ejemplo, si las prácticas de contratación no aseguran la selección de los mejores candidatos disponibles, los aumentos en los sueldos de los docentes no necesariamente generarán mejoras en la calidad de éstos (Ballou y Podgursky, 1998).

En la mayoría de los sistemas escolares hay procesos adicionales relacionados con la asignación de docentes a escuelas individuales y su movimiento entre escuelas. En Estados Unidos de América, por ejemplo, entre los años escolares 1999/2000 y 2000/2001, cerca del 8% de los docentes de escuelas públicas cambiaron de escuela y el 7% abandonó por completo la docencia (Luekens et al., 2004). Por tanto, en ese año, hubo una rotación de docentes promedio de cerca del 15% y en varias escuelas la cifra hubiera sido mucho más alta.

Los procesos por los cuales los docentes son asignados a diferentes escuelas y contratados por ellas puede afectar la equidad de la distribución de los recursos magisteriales y el grado en el cual las escuelas cubren las necesidades de los estudiantes. Los países difieren mucho en su método de tomar estas decisiones de personal, en particular con respecto a la función desempeñada por cada escuela. Los resultados que emergen de estudios internacionales prueban que los países en los cuales las escuelas tienen niveles relativamente altos de responsabilidad por la selección y la gestión de personal tienden a estar relacionados con mejores resultados de los estudiantes (OCDE, 2001; Wößmann, 2003).

Este capítulo analiza las preocupaciones políticas acerca de la selección y la contratación de docentes. Incluye descripciones de iniciativas emprendidas en los países participantes y desarrolla opciones políticas para consideración de los países. En términos del marco analítico estudiado en la sección 2.4, este capítulo tiene que ver sobre todo con las estructuras y procesos mediante los cuales la demanda y oferta de profesores interactúan para determinar qué docentes son seleccionados para ser contratados y las escuelas en las cuales enseñan.

5.1. La enseñanza y el empleo en el servicio público

La contratación de los docentes es configurada fundamentalmente por las políticas y prácticas gubernamentales. La educación es, sobre todo, una actividad del sector público en la mayoría de los países. Los gobiernos financian directamente a las escuelas o bien, proveen gran parte del financiamiento que otras organizaciones utilizan para sus escuelas. En promedio, en los países de la OCDE, cerca de 97% de los estudiantes de primaria y secunda-

¹ A menos que se indique lo contrario, las referencias a los datos y avances de los países se tomaron de los informes preparados por los países participantes en el proyecto de política magisterial de la OCDE. Para ahorrar espacio, los informes nacionales no se citan de manera individual. El Apéndice 1 proporciona información sobre dichos informes, sus autores y disponibilidad.

ria están registrados en escuelas públicas (alrededor de 87% de todos los estudiantes) o en escuelas privadas dependientes del gobierno (cerca de 10% de los estudiantes). Sólo cerca de 3% de los estudiantes asiste a escuelas privadas independientes (OCDE, 2004a). En promedio, aproximadamente 92% de todo el gasto en escuelas primarias y secundarias proviene de fuentes públicas.

En su mayoría los docentes son funcionarios, o bien están empleados bajo condiciones similares a las del servicio civil, y suelen constituir una gran proporción del empleo en el sector público.² En consecuencia, las condiciones de empleo de los docentes deben considerarse a la luz del empleo en el sector público en su conjunto, que puede ser una fuerza impulsora para el cambio en el empleo docente o una restricción del grado en el cual el cambio es posible. No obstante, la naturaleza del empleo en el servicio público difiere de manera notoria de un país a otro y, dentro del sector público, el empleo de los docentes suele diferir del de otros servidores públicos.

Hay dos modelos básicos de empleo en el sector público en los países de la OCDE: el “basado en la carrera” o el “basado en el puesto”,³ y ambos son evidentes en el empleo de los docentes en diferentes países.

En los sistemas basados en la carrera, normalmente se espera que los funcionarios permanezcan en el servicio público durante toda su vida laboral. La entrada inicial por lo general ocurre en la juventud, se basa en credenciales académicas o en un examen de entrada al servicio civil, los criterios de acceso suelen ser demandantes y por lo general hay muchos más solicitantes que puestos vacantes. Una vez seleccionadas, las personas reciben puestos siguiendo reglamentos internos y pueden cambiar de departamentos a lo largo de toda su carrera. Los ascensos se basan en un sistema de grados relativos a la persona más que a un puesto específico. Los sueldos iniciales a menudo son relativamente bajos, pero hay un claro camino hacia ingresos más altos y los programas de pensiones por lo general son bastante generosos. Este tipo de sistema está caracterizado por las limitadas posibilidades de entrar al servicio civil a mediados de la carrera y un fuerte énfasis en el desarrollo de carrera. Corea, España, Francia y Japón son países con muchas de las características de los servicios públicos basados en la carrera.

Los servicios públicos basados en el puesto tienden a centrarse en seleccionar al candidato más adecuado para cada puesto, así sea por selección externa o ascenso interno. Los criterios para el nombramiento resaltan las calificaciones o habilidades especializadas más que la aptitud general. Los sistemas basados en el puesto suelen dejar camino abierto a una amplia gama de edades y el acceso de profesionales provenientes de otras carreras es relativamente común, al igual que el cambio del servicio público a otros empleos. Los sueldos iniciales son a menudo bastante altos, en parte porque no necesariamente se les considera como “iniciales”, sino, más bien, porque reflejan las tasas del mercado para las habilidades requeridas en el puesto. El progreso en la carrera tiende a depender de competir por los puestos vacantes con niveles más altos de habilidades o responsabilidades, en vez de grados asignados al individuo. Por tanto, muchas personas ven cómo sus sueldos tienden a estabilizarse relativamente en su carrera dado que el número de vacantes de nivel más alto por lo común está restringido. En tales sistemas, el ímpetu principal para la formación profesional y el desarrollo de carrera tiende a provenir del individuo, mientras que en los sistemas basados en la carrera la promoción profesional, por lo común, es alimentada en formas más

² Como prueba de esto, el gasto público en educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria promedio cerca del 9% del gasto público total en los países de la OCDE (OECD, 2004a).

³ La discusión de los diferentes modelos de empleo en el sector público se basa en OECD (2004b).

estructuradas. Canadá, el Reino Unido, Suecia y Suiza ilustran muchas de las características del empleo en el servicio público basado en el puesto.

Ningún país proporciona un ejemplo “puro” del servicio público del tipo basado en la carrera o en el puesto, y dentro de los países la docencia, en cualquier caso, tiende a diferir en cierta medida del modelo general de servicio público. Por ejemplo, en los sistemas basados en la carrera, a los docentes a menudo se les selecciona con base en habilidades de contenido especializado o nivel de grado, además de los criterios académicos generales, no se les traslada a trabajar en otros departamentos gubernamentales o viceversa, y el papel de las autoridades gubernamentales o escuelas locales en la selección de candidatos significa que se depende menos de los reglamentos que gobiernan la movilidad del personal. En los sistemas de servicio público basados en el puesto, los docentes suelen tener un plan de sueldos que establece aumentos en buena medida automáticos durante un largo periodo, independientemente de si se asumen nuevos puestos o no, y puede haber cierta institucionalización de la formación profesional continua, ya que los docentes tienen derecho a permisos de formación, por ejemplo. Algunos países tienen también características mezcladas de ambos modelos. No obstante, los dos modelos generales ofrecen un medio útil para caracterizar el empleo de docentes en diferentes países.

5.2. Características de las condiciones de empleo de los docentes

Estatus de empleo

En el cuadro 5.1 se resumen las principales condiciones de empleo de los docentes de escuelas públicas entre los países participantes. En dos tercios de los países los docentes del sector público son empleados por una autoridad educativa local o municipal, mientras que en siete países (Australia, Austria, Corea, Francia, Grecia, Israel e Italia) el empleador es una autoridad gubernamental central o regional. La división de la responsabilidad por la contratación de docentes por lo general refleja la estructura del gobierno en el país en cuestión. La función de la autoridad que rige la escuela individual en el empleo de docentes es significativa en siete países (Bélgica, Gales, Hungría, Inglaterra, Irlanda, Irlanda del Norte y Países Bajos).

En tres cuartos de los países los profesores de las escuelas públicas son empleados como funcionarios, es decir, bajo condiciones aplicables al empleo en el sector público en general. Tales condiciones suelen incluir la legislación o las reglamentaciones que especifican los criterios para la selección, contratación, sueldo y otros beneficios, así como el desarrollo de carrera. Los funcionarios por lo general tienen plazas para toda la vida y usualmente sólo pueden ser despedidos bajo circunstancias excepcionales. En todos los países, excepto tres (Australia, Chile y Finlandia), los docentes con estatus de funcionarios no pueden ser empleados mediante contratos a plazo fijo. Los docentes de escuelas públicas por lo común no tienen estatus de funcionarios en Irlanda, los Países Bajos, Quebec, el Reino Unido, la República Eslovaca, Suecia o Suiza (donde tienen un estatus similar de servicio público). El recuadro 5.1 analiza los cambios recientes realizados al estatus de empleo de los docentes en Suiza.

Recuadro 5.1. Un nuevo estatus de empleo para los docentes en Suiza

Una característica notoria del mercado laboral docente en Suiza es que, en todo el país, los docentes ya no son funcionarios. En los últimos años, en la mayoría de los cantones y en la confederación, el estatus de empleo de los trabajadores públicos ha cambiado del de funcionario al de empleado asalariado. Sin embargo, es importante observar que, como regla general, el estatus anterior de funcionario no estaba relacionado con un nombramiento

Recuadro 5.1. Un nuevo estatus de empleo para los docentes en Suiza (cont.)

para toda la vida, sino, más bien, con contratos de una cierta duración. En la mayoría de los cantones el nuevo estatus de empleado asalariado está de acuerdo con los mecanismos contractuales indefinidos, terminables regulados por la ley pública, que son similares a los ofrecidos en el sector privado. Estos contratos por lo general pueden terminarse en unos meses si: i) el empleado no cumple las regulaciones; ii) el empleado no tiene un desempeño satisfactorio; o iii) el puesto se vuelve innecesario. En los cantones donde no se ha emprendido esta reforma, los docentes son empleados bajo un contrato renovable de una duración de cuatro a seis años por lo general, sin importar si gozan del estatus de funcionarios o no. En estos casos los despidos sólo son posibles bajo circunstancias extraordinarias. En ningún cantón suizo se ofrecen contratos para toda la vida a los docentes.

En la mayoría de los países, los docentes pueden ser empleados sobre una base contractual según las condiciones de la legislación laboral general. Esto se aplica en 20 de los 25 países que proporcionaron información para el cuadro 5.1 e indica un alejamiento de un modelo único, para toda la vida, del empleo en el sector público. El empleo por contrato de los docentes de escuelas públicas no parece ser utilizado en Chile, Corea, Estados Unidos de América, Finlandia o Italia.

Procesos para determinar las condiciones de empleo

En tres cuartos de los países las condiciones de empleo de los docentes son definidas por acuerdos colectivos entre la autoridad gubernamental empleadora y los sindicatos de docentes. Alemania, Corea, Francia y Japón, que son ejemplos de servicios públicos “basados en la carrera”, no utilizan la negociación colectiva para definir las condiciones de empleo, mientras que en Inglaterra y Gales, donde el empleo en el servicio público refleja el “modelo basado en el puesto”, tales condiciones de empleo están basadas en recomendaciones de un organismo de análisis independiente (véase el recuadro 5.2). Donde hay acuerdos colectivos, éstos tienden a determinarse a nivel central/regional (11 de 17 países para los cuales se cuenta con información) o dentro de un marco acordado a nivel central; los detalles específicos se deciden a nivel del gobierno local o municipal (seis países).

Recuadro 5.2. El *School Teachers Review Body* en Inglaterra y Gales

El *School Teachers Review Body* (STRB) se estableció en 1991, en el marco de la *School Teachers' Pay and Conditions Act* (Ley de Sueldos y Condiciones de los Docentes Escolares), después de la derogación del sistema anterior de negociación colectiva nacional con respecto a los sueldos. Es un organismo asesor independiente que examina los sueldos, deberes y otras condiciones de empleo de los docentes escolares en Inglaterra y Gales, y elabora informes al gobierno. Desde su creación, las escalas de sueldos para docentes son determinadas nacionalmente por el secretario de Estado para la Educación y las Habilidades, por lo general siguiendo la asesoría del STRB. A menos que haya razones apremiantes opuestas, el gobierno implementa las recomendaciones del STRB.

El STRB consiste de cinco a nueve miembros. El presidente o presidenta es nombrado(a) por el Primer Ministro y los demás miembros, por el secretario de Estado. Los miembros, en general, cubren áreas de conocimientos como las relaciones económicas, de recursos humanos e industriales del mercado laboral, la administración financiera y la educación.

Recuadro 5.2. El School Teachers Review Body en Inglaterra y Gales (cont.)

El secretario de Estado puede dar al STRB algunos elementos para considerar las restricciones presupuestarias o la política gubernamental con respecto a los sueldos en el sector público. Pero no puede imponer límites a las posibles recomendaciones del STRB, o al costo de sus recomendaciones. Las recomendaciones del organismo de análisis se basan en informaciones de los principales interesados, incluyendo el gobierno, los sindicatos y los empleadores. Antes de informar, se requiere que el STRB consulte a las partes interesadas, incluyendo los organismos que representan a los docentes, la organización de empleadores de las autoridades educativas locales, los administradores escolares, el secretario de Estado y otras personas que el STRB considere apropiadas.

El STRB puede también dar asesoría sobre otros temas específicos, como la carga de trabajo de los docentes. En octubre de 2000, por ejemplo, el STRB presentó un informe especial con respecto a los estándares para ascenso en el contexto del sistema “Umbral de desempeño” (*Performance Threshold*).

La negociación colectiva entre los empleadores y los sindicatos de los docentes puede generar resultados diferentes de los de las negociaciones por parte de los docentes individuales o las regulaciones gubernamentales que estipulan los niveles de recursos y las condiciones de trabajo de los docentes. El impacto de los sindicatos de docentes en los recursos escolares y los resultados de los estudiantes se ha analizado de manera extensa en Estados Unidos de América, donde hay una tradición de negociación colectiva y el grado de sindicalización varía entre los distritos escolares y ha cambiado con el tiempo (Santiago, 2004, incluye un análisis de estos estudios).

La investigación ha producido resultados contrastados. Por ejemplo, Hoxby (1996) concluyó que los sindicatos de docentes fuertes generan un gasto por estudiante más alto y aumentan la proporción de gastos unitarios que tienen beneficios potenciales para los docentes pero un menor logro por parte de los alumnos al reducir la productividad de estos recursos, y en parte debido a una mayor estandarización de los métodos de enseñanza en los sitios de trabajo sindicalizados. La estandarización puede ayudar a los estudiantes de nivel medio, pero no a los que tienen desempeño alto o bajo. También concluyó que los efectos potenciales de los sindicatos en las escuelas públicas probablemente sean mayores en áreas donde hay poca competencia ya sea de las escuelas privadas o de alternativas dentro del sector público. Por otro lado, Steelman et al. (2000) encontraron una relación estadísticamente significativa y positiva entre las tasas de sindicalización de los docentes estatales y las calificaciones de los estudiantes en pruebas, que ellos atribuyen en parte a los efectos beneficiosos de los niveles más altos de recursos en los distritos sindicalizados y a una fuerte concentración en estrategias de mejora de toda la escuela. Hay considerables dificultades conceptuales y metodológicas con este tipo de investigación. No obstante, los descubrimientos contrastantes refuerzan el punto básico de que los acuerdos de negociación colectiva, como cualquier otro mecanismo para determinar los niveles de recursos escolares y sus usos, deben finalmente evaluarse en términos de su impacto en los resultados de los estudiantes.

Recuadro 5.3. Sistema de sueldos individuales de los docentes en Suecia

En Suecia, el programa de sueldos fijos de los docentes, negociado centralmente, se abolió en 1995 como parte de un paquete diseñado para ampliar la autonomía y la flexibilidad locales en los sistemas escolares. El gobierno se comprometió a aumentar los sueldos de

Recuadro 5.3. Sistema de sueldos individuales de los docentes en Suecia (cont.)

los docentes durante un periodo de cinco años, pero con la condición de que no todos los docentes recibieran el mismo aumento. Esto significa que no hay un límite superior fijo y sólo se negocia centralmente un salario mínimo básico, junto con el aumento agregado en los sueldos de los docentes. Los sueldos se negocian al contratar al docente y éste y el empleador acuerdan el que se pagará al comenzar el plazo del empleo. La negociación individual implica las siguientes dimensiones:

1. Áreas de calificación de los docentes: los docentes del segundo ciclo de educación secundaria tienen sueldos más altos que los de las escuelas de educación básica o los de preescolar.
2. La situación del mercado laboral: en regiones donde la escasez de profesores es más aguda, éstos reciben sueldos más altos; lo mismo ocurre con ciertas asignaturas como matemáticas o ciencia.
3. El desempeño del docente: el contrato colectivo central requiere que los aumentos de sueldo se relacionen con la mejora en el desempeño, permitiendo a las escuelas diferenciar el sueldo de los docentes con tareas similares.
4. Gama de responsabilidades de los docentes: los directores pueden incentivar a los docentes si trabajan más arduamente y asumen más tareas de lo que por lo general se espera.

Hay ahora mucha más variedad en el sueldo de los docentes, y los que se encuentran en zonas con escasez y que han demostrado tener un mejor desempeño pueden negociar más. El programa es sustentado por un sistema de subvenciones del gobierno central para asegurar que los municipios de bajos ingresos puedan competir con eficacia por docentes y otro personal en los sectores de servicio del municipio.

Suecia, con su sistema de pago individual de docentes introducido en 1995, proporciona un ejemplo interesante de un país que ha intentado combinar una fuerte tradición de sindicalismo magisterial y procesos consultivos con oportunidades de respuestas flexibles y condiciones de trabajo no estandarizadas en la escuela (véase el recuadro 5.3). Aunque la evidencia no es clara, dada la gran cantidad de otros cambios ocurridos en las escuelas y en el mercado laboral suecos desde mediados de la década de 1990, se tiene la impresión de que el método individualizado de pago a los docentes ha ayudado a las escuelas a superar en parte la escasez de éstos armonizando mejor las necesidades de los docentes y las escuelas. Los estudios ponen en evidencia que la competencia para conseguir docentes ha aumentado tanto entre las escuelas públicas como las privadas, y en los municipios (Björklund *et al.*, 2004). La probabilidad de que los docentes cambien de municipio se ha duplicado desde mediados de la década de 1990, y las escuelas parecen estar diseñando a la medida sus paquetes de compensación (sueldos, tamaños de las clases, condiciones de trabajo) para atraer a los docentes que necesitan. Sin embargo, el alcance para superar la escasez de docentes mediante los sueldos individuales y los paquetes de compensación diseñados a la medida depende de la situación económica en los municipios.

Despido de los docentes

Como muestra el cuadro 5.1, en todos los países, los profesores de escuelas públicas pueden ser despedidos por razones disciplinarias, y en más de la mitad de los sistemas (15 de 26) porque el puesto deja de ser necesario, como cuando la matrícula baja o la asignatura ya no

se ofrece. Cerca de dos tercios de los países informan también que los docentes pueden ser despedidos si no cumplen con sus funciones de forma continuada. Sin embargo, con base en los datos de los informes nacionales y las visitas nacionales de análisis, parece que los docentes de escuelas públicas rara vez son despedidos debido a su desempeño.

Algunos de los informes nacionales han identificado éste como un problema particular. Por ejemplo, Corea, donde el empleo de los profesores refleja un modelo basado en la carrera, observa que “tanto la evaluación de los docentes como el mecanismo institucional para despedir a los docentes ineficientes siguen siendo muy débiles. La fuerte protección del estatus de la profesión docente impide que este mecanismo disciplinario sea en verdad operativo”. No obstante, la República Eslovaca, donde el empleo de los docentes puede caracterizarse más como un sistema basado en el puesto y, por tanto, posiblemente más flexible, comenta que “debido al hecho de que no hay criterios fijados de la eficacia de los docentes... no es posible identificar de manera oficial a un docente ineficaz. Además, el Código Laboral protege en exceso la titularidad de los empleados y, en consecuencia, el único procedimiento legal —proceso en los tribunales— [es largo y complejo]”. Esto ha causado un resultado tal vez imprevisible, que actúa contra los intereses y la innovación de los docentes: “Por consiguiente, los directores utilizan varios cambios organizacionales internos que les permiten despedir a los docentes innecesarios. Este instrumento puede usarse también (y se usa) contra los profesores capaces [que] se vuelven ‘incómodos’ para la administración de la escuela [y] la certidumbre social de los docentes innovadores disminuye de manera sustancial”.

Según los informes nacionales no hay, al parecer, grandes números de docentes ineficientes en las escuelas. La dificultad, más que la falta de procedimientos simples, transparentes y aceptados para tratar con los docentes ineficientes hace que a menudo se prefiera no abordar el problema, lo cual tiene consecuencias adversas para la reputación de las escuelas y la profesión docente. Los métodos para identificar y reaccionar frente a los docentes ineficaces se analizan con mayor detalle en el capítulo 6.

Cuadro 5.1. Contratación y despido de docentes, escuelas públicas, 2004

Empleador de los docentes	Estatus de empleo de los docentes		¿Pueden los docentes ser empleados con contratos a plazo fijo (por favor indique entre paréntesis el período máximo de tiempo que un docente puede ser empleado con contratos a plazo fijo)?		¿Son las condiciones de empleo de los docentes definidas por los acuerdos colectivos?	¿Bajo qué circunstancias los docentes pueden ser despedidos de su puesto?	
	Estatus de funcionario	Empleado sobre una base contractual según la legislación laboral general (estatus de empleado asalariado)	Docentes con estatus de funcionario	Docentes con estatus de empleado asalariado			
Alemania	Autoridad educativa regional Autoridad educativa local	Sí	Sí	No	Sí (5 años)	No	Disciplinaria Puesto innecesario Delictiva
Australia	Autoridad educativa central/regional	Sí, a menudo	Sí, a menudo	Por lo general sí, varía de 12 meses a 7 años	Por lo general sí, 1 año usualmente	Sí, a nivel del gobierno central/regional	Disciplinarias Mal desempeño Algunas veces puesto innecesario
Austria	Autoridad educativa central/regional	Sí	Sí	No	Sí	Sí, a nivel central/regional	Disciplinaria
Bélgica (Fl.)	Autoridad educativa central/regional Autoridad educativa municipal/local Autoridad rectora de la escuela	Sí	Sí	No	Sí (1 año pero es renovable)	Sí, con un marco central acordado a nivel central y los detalles negociados a niveles más localizados	Disciplinaria Mal desempeño

Cuadro 5.1. Contratación y despido de docentes, escuelas públicas, 2004 (cont.)

País	Empleador de docentes	Estatus de empleo de los docentes		¿Pueden los docentes ser empleados con contratos a plazo fijo (por favor indique entre paréntesis el período máximo de tiempo que un docente puede ser empleado con contratos a plazo fijo)?		¿Son las condiciones de empleo de los docentes definidas por los acuerdos colectivos?	¿Bajo qué circunstancias pueden los docentes ser despedidos de su puesto docente?
		Estatus de funcionario	Empleado sobre una base contractual según la legislación laboral general (estatus de empleado asalariado)	Docentes con estatus de funcionario	Docentes con estatus de empleado asalariado		
Bélgica (Fr.)	Autoridad educativa central/regional Autoridad educativa municipal/local Autoridad rectora de la escuela	Sí	Sí (para docentes temporales)	No	Sí (1 año, pero es renovable)	Sí, a nivel central/regional	Disciplinaria Mal desempeño
Canadá (Quebec)	Autoridad educativa local	No	Sí	n.a.	Sí (1 año)	Sí, a los niveles central/regional y local	Disciplinaria Puesto innecesario Mal desempeño
Chile	Autoridad educativa municipal	Sí	No	Sí (sin límite)	n.a.	Sí, a nivel central	Disciplinaria Puesto innecesario ¹
Corea	Autoridad educativa regional	Sí	No	No	n.a.	No	Disciplinaria Delictiva
Dinamarca	Autoridad educativa municipal/local	Sí	Sí	No	Sí	Sí, con un marco central acordado a nivel central y detalles negociados a niveles más localizados	Disciplinaria Puesto innecesario Mal desempeño
Estados Unidos de América	Autoridad educativa local (distrito escolar)	Sí	No	n.d.	n.d.	En la mayoría de los estados	Disciplinaria Mal desempeño (se usa raras veces)
Finlandia	Autoridad educativa municipal	Sí	No	Sí (la legislación establece que no debería usarse repetidamente)	n.a.	Sí, a nivel central	Disciplinaria Puesto innecesario Mal desempeño
Francia	Autoridad educativa central	Sí	Sí	No	Sí	No	Disciplinaria Delictiva
Grecia	Autoridad educativa central	Sí	Sí	No	Sí (10 meses)	Sí, a nivel central	Disciplinaria
Hungría	Autoridad rectora de la escuela (director)	Sí	Sí	Sí (por lo común 1 año pero pueden ser 5 años si se trata de una sustitución)	Sí (por lo común 1 año, pero pueden ser 5 años si se trata de una sustitución)	Sí, con un marco central acordado a nivel central y los detalles negociados a niveles más localizados	Disciplinaria Puesto innecesario Mal desempeño
Irlanda	Autoridad rectora de la escuela Autoridad educativa local	No ²	Sí	n.a.	Sí (en general hasta el final del año escolar) ³	Sí ⁴	Disciplinaria Mal desempeño
Israel	Autoridad educativa central (docentes de primaria y secundaria); autoridad educativa local o redes educativas (docentes de preparatoria)	Sí ⁵	Sí	No	No	Sí, a nivel central	Disciplinaria Puesto innecesario Mal desempeño
Italia	Autoridad educativa central/regional	Sí	No	No ⁶	a	Sí, con un marco central acordado a nivel central y los detalles negociados a niveles más localizados	Disciplinaria
Japón	Autoridad educativa municipal/local	Sí	Sí	No	Sí (1 año)	No	Disciplinaria

Cuadro 5.1. **Contratación y despido de docentes, escuelas públicas, 2004 (cont.)**

Empleador de docentes	Estatus de empleo de los docentes		¿Pueden los docentes ser empleados con contratos a plazo fijo (por favor indique entre paréntesis el periodo máximo de tiempo que un docente puede ser empleado con contratos a plazo fijo)?		¿Son las condiciones de empleo de los docentes definidas por los acuerdos colectivos?	¿Bajo qué circunstancias pueden los docentes ser despedidos de su puesto docente?	
	Estatus de funcionario	Empleado sobre una base contractual según la legislación laboral general (estatus de empleado asalariado)	Docentes con estatus de funcionario	Docentes con estatus de empleado asalariado			
Países Bajos	Autoridad rectora de la escuela Autoridad educativa local	No	Sí	n.a.	Sólo para reemplazos	Sí, a nivel central para la educación primaria; para la educación secundaria, las prestaciones se negocian a nivel local	Disciplinaria Puesto innecesario
Reino Unido (Inglaterra)	Organismo rector de la escuela o autoridad educativa local	No	Sí	n.a.	A criterio de la escuela	Sueldo y condiciones de servicio reglamentarios basados en recomendaciones de organismo independiente de revisión de sueldos. Condiciones de servicio no reglamentarias por acuerdo colectivo.	Disciplinaria Puesto innecesario Mal desempeño
Reino Unido (Irlanda del Norte)	Organismo rector de la escuela	No	Sí	n.a.	Sí (1 año)	Sí	Disciplinaria Mal desempeño
Reino Unido (Escocia)	Autoridad educativa local	No	Sí	n.a.	Sí (2 años)	Sí, con un marco central acordado a nivel central y los detalles negociados a niveles más localizados	Disciplinaria Puesto innecesario Mal desempeño
Reino Unido (Gales)	Organismo rector de la escuela o autoridad educativa local	No	Sí	n.a.	A criterio de la escuela	Sueldo y condiciones de servicio reglamentarios basados en recomendaciones de organismo independiente de revisión de sueldos. Condiciones de servicio no reglamentarias por acuerdo colectivo.	Disciplinaria Puesto innecesario Mal desempeño
República Eslovaca	n.d.	No	Sí	n.a.	Sí (3 años)	Sí	Disciplinaria Puesto innecesario Cambios organizacionales Mal desempeño
Suecia	Autoridad educativa municipal/local	No	Sí	n.a.	Sí (1 año)	Sí, a nivel de la autoridad municipal	Disciplinaria Puesto innecesario
Suiza	Autoridad educativa municipal/local (todos los niveles educativos) Autoridad educativa regional (educación preparatoria)	No	Sí	n.a.	Sí (depende del cantón)	Sí, a nivel regional	Disciplinaria Puesto innecesario Mal desempeño

Definición: el término "empleador de docentes" se refiere a la autoridad con responsabilidad directa de nombrar a los docentes, especificando sus condiciones de trabajo y asegurando que dichas condiciones se cumplan. Esto incluye asegurar el pago de los sueldos de los docentes, aunque los fondos para este fin pueden no necesariamente derivarse de manera directa del presupuesto del "empleador de docentes".

Notas: n.a. = Información no aplicable debido a que la categoría no se utiliza; n.d. = información no disponible

1. Desde 2006 el mal desempeño se usará como base para el despido.

2. Los docentes tienen estatus de servidores públicos más que de funcionarios.

3. Sin embargo, los contratos pueden renovarse para el año siguiente si la vacante continúa. El sistema está ahora en efecto avanzando hacia contratos con "propósito fijo" mediante los cuales se emplea a los docentes para un fin (por ejemplo, sustituir a una docente con licencia de maternidad o a un docente en un cambio temporal de carrera). Estos contratos pueden prolongarse más allá del final del año escolar.

4. Los contratos colectivos se hacen bajo los auspicios del Consejo de Conciliación de Docentes. Las partes del acuerdo con el gobierno central (Departamento de Educación y Ciencia, Departamento de Finanzas), sindicatos magisteriales, organismos administrativos y la autoridad educativa local en ciertas circunstancias. Los acuerdos salariales son negociados a nivel nacional.

5. Dentro de la educación obligatoria pero no reciben todos los derechos de los funcionarios.

6. Los docentes temporales pueden ser empleados con un contrato a plazo fijo por hasta un año escolar.

Fuente: derivado de información proporcionada por los países que participan en el proyecto. Debe interpretarse que el cuadro proporciona sólo indicaciones generales y no una comparación estricta entre países.

5.3. Selección y contratación de los docentes

Las prácticas de selección y contratación de los docentes son mecanismos esenciales que pueden conectar los incentivos con la calidad del cuerpo docente. Si las prácticas de contratación no vinculan con eficacia la compensación de los docentes con su calidad —al no llevar a la selección de los mejores candidatos entre un gran grupo de solicitantes— los aumentos de sueldo no generarán mejoras en la calidad de los docentes.

El cuadro 5.2 resume los procesos y criterios utilizados para seleccionar y contratar personas para su primer nombramiento en la fuerza laboral docente de las escuelas públicas. Casi todos los países usan criterios de elegibilidad que implican certificación/calificaciones, ciudadanía, dominio del idioma de instrucción, exámenes médicos y de seguridad. Además, Alemania (para funcionarios) y Corea tienen restricciones de un máximo de edad, Inglaterra requiere que los candidatos pasen pruebas de habilidades de lectura, matemáticas y las TIC, varios distritos escolares de Estados Unidos de América establecen pruebas de lectura y matemáticas y en la mayoría de los estados australianos, Inglaterra, Escocia y Gales se requiere el registro ante un Consejo Docente.

Las prácticas de selección incluyen entrevistas con los candidatos en 18 de 23 países; las excepciones son los países con métodos de selección centralizados como Alemania, Austria, Francia (donde se realiza un examen oral de competencias), Grecia e Italia. En la mayoría de los países (17 de 23), se toman en consideración la experiencia o desempeño académicos del candidato, pero sólo 12 de 23 países informan que las habilidades de enseñanza son un criterio utilizado en la selección de docentes para su contratación en escuelas públicas.

Participación central versus escolar en la selección y contratación de docentes

La cuestión de la participación de la escuela en la selección de los profesores está creciendo en importancia. Como se mencionó en el informe preparado por Hamburgo (Alemania): “La asignación de personal desde una oficina central cubre cada vez menos las necesidades de las escuelas y de los solicitantes de puestos docentes y no cumple la meta de ajustar los requerimientos de la escuela y las calificaciones de los candidatos con una visión del perfil especial de las escuelas”. El proceso de selección de los docentes suele ser muy impersonal, y es difícil para éstos desarrollar un sentido de compromiso con las escuelas a las cuales se les asigna. Tal es el caso en particular en los países donde la autoridad responsable de la contratación está muy centralizada. Esto genera preocupación con respecto a si las escuelas tienen los docentes apropiados para sus necesidades específicas.

Como indica el cuadro 5.2, en la mayoría de los países la selección de los docentes está en manos del nivel de gobierno (central, regional o local) que es responsable de emplearlos. En ocho países hay un muy alto nivel de participación de la escuela individual en la selección de docentes para las escuelas públicas: Bélgica (comunidad flamenca); Dinamarca; Hungría; Inglaterra y Gales; Irlanda; los Países Bajos; la República Eslovaca y Suecia. El recuadro 5.4 describe los procesos de la participación escolar en la selección y contratación de docentes en Dinamarca e Irlanda.

En más de la mitad de los sistemas (14 de 24), la “selección abierta” es el principal procedimiento utilizado para seleccionar a los docentes para su primer nombramiento, lo que significa que la responsabilidad de anunciar las vacantes se descentraliza a la autoridad local o a la escuela e involucra ajustar a los solicitantes con vacantes específicas. Se realiza una interacción directa con los solicitantes, por lo general mediante entrevistas y se permite el uso de un conjunto más completo de criterios que se ajustan al método educativo de la

escuela. Este proceso de selección abierta también ofrece ventajas a los solicitantes puesto que pueden elegir de manera más directa la escuela y tener contacto cercano con ella antes de tomar la decisión.

Cuadro 5.2. Procedimientos de selección de docentes y criterios de selección, escuelas públicas, 2004

Criterios de elegibilidad		Procedimientos de selección		¿Qué criterios se usan para la contratación de docentes?
		Nivel responsable de la selección	Procedimiento (oposición, lista de candidatos, selección abierta)	
Alemania ¹	Restricción de edad (para funcionarios, 50 años, edad máxima)	Autoridad educativa regional Autoridad educativa local	Lista de candidatos	Desempeño académico; especialidad en la materia
Australia	Registro ante el Consejo Docente Estatal pertinente	Varía, por lo común la autoridad central o la escuela o una combinación de ambas	Dependiendo del puesto, una combinación de lista de candidatos y selección abierta	Varía según la jurisdicción incluyendo una combinación de habilidades interpersonales y de otro tipo evaluadas en una entrevista, habilidades docentes, conocimientos especializados, desempeño académico, análisis cualitativo de la experiencia pasada (por lo común incluyendo aplicaciones escritas que abordan varios criterios de contratación, ubicación preparada para el trabajo, fecha de solicitud)
Austria	Ninguno	Autoridad escolar central/regional	Lista de candidatos	Especialidad en la materia y habilidades docentes
Bélgica (Fl.)	Ninguno	Autoridad rectora de la escuela	Selección abierta	A criterio de la escuela
Bélgica (Fr.)	Ninguno	Autoridad educativa central/regional Autoridad educativa municipal/local Autoridad rectora de la escuela	Lista de candidatos	Especialidad en la materia, fecha de solicitud, habilidades interpersonales y de otro tipo evaluadas en entrevista
Canadá (Quebec)	Algunas veces, habilidades TIC	Autoridad educativa local	Selección abierta por la autoridad educativa local	Desempeño académico; experiencia previa como practicante; especialidad en la materia; habilidades docentes; habilidades interpersonales
Chile	Ninguno	Autoridad educativa municipal	Selección abierta	A criterio del empleador
Corea	Restricción de edad	Autoridad escolar regional	Oposición	Desempeño académico (incluyendo exámenes de calificaciones); habilidades docentes; especialidad en la materia; habilidades interpersonales y de otro tipo evaluadas en entrevista; certificados profesionales (por ejemplo, inglés, TIC)
Dinamarca	Ninguno	Autoridad educativa municipal/local Autoridad rectora de la escuela	Selección abierta	Análisis cualitativo de experiencia pasada; habilidades interpersonales; especialidad en la materia; calificaciones de posgrado
Estados Unidos de América ³	Pruebas de habilidades en lectura y matemáticas	Autoridad educativa local (distrito escolar), ocasionalmente la escuela	Selección abierta; algunos estados requieren un examen de certificación	Análisis de cursos universitarios; posesión de un grado en la materia que se enseñará, desempeño durante una entrevista, las credenciales académicas (grado universitario y exámenes de calificación) reciben menos consideración
Finlandia	Ninguno	Autoridad educativa municipal	Selección abierta	Criterios decididos por la autoridad educativa municipal y los directores de escuela, pero probablemente incluirán: desempeño académico, habilidades docentes, experiencia docente y habilidades interpersonales
Francia	Ninguno	Nivel primaria: autoridad educativa regional Nivel secundaria: autoridad educativa central	Oposición	Resultados en el examen de competencias (escrito y oral)
Grecia	Ninguno	Autoridad educativa central	Oposición y lista de candidatos ²	Desempeño académico (grado universitario exámenes de calificación); calificaciones de posgrado; experiencia docente, y fecha de solicitud para el proceso de lista de candidatos
Hungría	Ninguno	Director de la escuela	Selección abierta	Desempeño académico; análisis cualitativo de experiencia; especialidad en la materia, y habilidades interpersonales y de otro tipo evaluadas en entrevista
Irlanda	Registro ante el Consejo de Registro (para el sector voluntario de secundaria)	Autoridad educativa local Autoridad rectora de la escuela	Selección abierta	Contratación con base en una entrevista que considera lo siguiente: logros académicos, experiencia, especialidad en la materia, habilidades docentes (por ejemplo, las evaluadas durante la formación magisterial inicial o el proceso de prueba), calificaciones de posgrado, y habilidades interpersonales y de otro tipo

Cuadro 5.2. Procedimientos de selección de docentes y criterios de selección, escuelas públicas, 2004 (cont.)

Criterios de elegibilidad		Procedimientos de selección		¿Qué criterios se usan para la contratación de docentes?
		Nivel responsable de la selección	Procedimiento (oposición, lista de candidatos, selección abierta)	
Israel	Ninguno	Autoridad educativa central Autoridad educativa local Autoridad rectora de la escuela	Lista de candidatos; Selección abierta (sólo educación preparatoria)	Desempeño académico; análisis cualitativo de experiencia; especialidad en la materia; habilidades docentes; habilidades interpersonales y de otro tipo evaluadas en entrevista
Italia	Ninguno	Autoridad escolar central/regional	Oposición y lista de candidatos	Exámenes de calificación; experiencia docente
Japón	Ninguno	Autoridad educativa municipal/local	Examen competitivo Lista de candidatos Selección abierta	Desempeño académico; habilidades docentes; habilidades interpersonales y de otro tipo evaluadas en entrevista
Países Bajos	Ninguno	Autoridad escolar (director)	Selección abierta	Habilidades interpersonales y de otro tipo evaluadas en entrevista
Reino Unido (Inglaterra)	Pruebas de habilidades de lectura, matemáticas y tc; registro ante el Consejo General Docente	Autoridad rectora de la escuela para escuelas de ayuda voluntaria y fundaciones; autoridad educativa local para todas las demás escuelas	Selección abierta	Asunto para el empleador, pero es probable que incluya experiencia, habilidades interpersonales, calificaciones y especialidad en la materia. Podría incluir habilidades docentes en la clase de demostración
Reino Unido (Irlanda del Norte)	n.d.	n.d.	A criterio del empleador	n.d.
Reino Unido (Escocia)	Registro ante el Consejo Docente	Autoridad educativa municipal/local	Selección abierta	Desempeño académico; análisis cualitativo de experiencia; especialidad en la materia; habilidades docentes (por ejemplo, las evaluadas en la clase de demostración o en la formación magisterial inicial); calificaciones de posgrado; habilidades interpersonales y de otro tipo evaluadas en entrevista
Reino Unido (Gales)	Registro ante el Consejo Docente	Organismos escolares rectores o autoridades educativas locales, dependiendo del tipo de escuela	Selección abierta	Asunto del empleador, pero es probable que incluya experiencia, habilidades interpersonales, calificaciones y especialidad en la materia. Podría incluir habilidades docentes en clase de demostración.
República Eslovaca	Ninguno	Director de la escuela	Selección abierta	Habilidades docentes y pedagógicas; habilidades interpersonales y de otro tipo
Suecia	Ninguno	Director de la escuela	Selección abierta	Desempeño académico; análisis cualitativo de experiencia; especialidad en la materia; calificaciones de posgrado; habilidades interpersonales y de otro tipo evaluadas en entrevista
Suiza	Ninguno	Autoridad educativa municipal/local	Lista de candidatos	Grado obtenido en la institución de formación magisterial; exámenes de calificación; análisis cualitativo de experiencia pasada; especialidad en la materia; habilidades docentes; habilidades interpersonales y de otro tipo evaluadas en entrevista; calificaciones de posgrado (menos frecuente)

Definiciones: en este cuadro se presentan los procedimientos formales utilizados para seleccionar y contratar personas para la profesión docente, para un primer nombramiento. Incluye el proceso de solicitud, el método de selección y los criterios utilizados para contratar docentes nuevos entre un grupo de solicitantes. Criterios de elegibilidad se refiere a los criterios que las personas cubren para volverse elegibles para un puesto docente. La diferencia con respecto a los criterios de contratación de la última columna es que los criterios de elegibilidad son específicos para el candidato (es decir, criterios que deben cubrirse sin importar las características de otros candidatos), mientras que los criterios de contratación se utilizan para comparar las características de los diferentes candidatos. Sólo se incluyeron los criterios de elegibilidad distintos de los siguientes: calificaciones para ser docente; criterios de ciudadanía; dominio del idioma o idiomas de instrucción; integridad personal (por ejemplo, sin antecedentes penales) y buen estado de salud.

El término "oposición" se usa para definir los exámenes y otras evaluaciones públicos, organizados centralmente que se realizan para seleccionar candidatos para la profesión docente. Una lista de candidatos es un sistema en el cual las solicitudes de empleo como docente se hacen presentando los nombres de los candidatos y sus calificaciones a una autoridad educativa central o local; a los candidatos se les clasifica con base en diversos criterios. El término "Selección abierta" se refiere al método de selección en el cual la responsabilidad de anunciar puestos abiertos para la selección, requerir solicitudes y seleccionar a los candidatos está descentralizada. En este caso, la selección por lo común es responsabilidad de la escuela, algunas veces en conjunto con la autoridad local; el proceso de asignar a los docentes que buscan empleo a los puestos docentes disponibles es realizado escuela por escuela.

Notas: n.d. = información no disponible.

1. La información se refiere a la mayoría de los puestos, para los cuales los procedimientos de selección están centralizados. Un número creciente de puestos se están ocupando mediante la participación directa de la escuela.

El 2. 75% de los docentes permanentes son contratados por oposición y el 25% por lista de candidatos. Los docentes temporales y por horas se seleccionan de la lista de candidatos.

3. Las políticas varían según el distrito escolar (agencias educativas municipales) y es difícil expresar el promedio para el país pues hay 15 000 distritos escolares y no se cuenta con políticas uniformes.

Fuente: derivado de información proporcionada por los países participantes en el proyecto. Debe interpretarse que el cuadro proporciona sólo indicaciones generales y no una comparación estricta entre países.

Recuadro 5.4. Selección y contratación de docentes en Dinamarca e Irlanda

Dinamarca

La selección de docentes es responsabilidad de las autoridades municipales. Sin embargo, como resultado de una mayor descentralización de la toma de decisiones, muchos municipios han delegado el poder para nombrar a los docentes en las escuelas, así sean todos o sólo los que tienen contratos a plazo fijo. En la escuela, se nombra a un comité de selección para analizar las solicitudes para los puestos docentes. El comité está constituido por el director y los representantes del sindicato y de los padres de familia ante el consejo de la escuela. Selecciona a varios solicitantes, realiza entrevistas de trabajo y evalúa las calificaciones de los solicitantes, después de lo cual el consejo o el director toman la decisión y envían la recomendación al director de administración municipal (si la autoridad de nombrar a los docentes no se ha delegado a la escuela). Se espera que los solicitantes se hayan familiarizado con los valores y el perfil de la escuela. Muchos directores esperan también que los aspirantes realicen una visita de exploración a la escuela antes de enviar su solicitud.

Irlanda

Con excepción de las escuelas que operan bajo comités de educación técnico-profesional en educación secundaria, los docentes en Irlanda no son asignados a las escuelas por una agencia central. Los docentes presentan su solicitud de un puesto directamente a las escuelas, a su propio criterio. El consejo administrativo de la escuela, como el organismo a cargo de los nombramientos, hace los arreglos para tal fin. El Departamento de Educación y Ciencia establece las regulaciones generales con respecto a la cuota de docentes que las escuelas pueden emplear y las directrices sobre los procedimientos de nombramiento. No ejerce una función directa en la distribución de los docentes entre las escuelas. Las solicitudes y los *currícula vitae* se presentan después de los anuncios correspondientes. El consejo administrativo de la escuela nombra a un comité de selección. El número de candidatos se reduce, siguiendo criterios acordados. El proceso de entrevistas se realiza conforme a directrices del proceso debido. Por lo general incluye la evaluación de los resultados académicos, el análisis cualitativo de la experiencia, las habilidades docentes (por ejemplo, como se evaluaron durante la clase de demostración a nivel formación magisterial inicial o como se informó durante el proceso de prueba), interpersonales y de otro tipo. El consejo administrativo hace el nombramiento de acuerdo con el orden de méritos recomendado por el comité. Cada vez que se hace un nombramiento, los candidatos que no calificaron disponen de varios mecanismos mediante los cuales pueden apelar la decisión del consejo administrativo. Las apelaciones pueden presentarse ante la autoridad de igualdad, el tribunal de apelaciones de empleo o en forma directa ante el ministro de Educación y Ciencia.

La gráfica 5.1 presenta las percepciones de los directores acerca de la responsabilidad de la escuela de contratar y despedir a docentes en escuelas a las que asisten estudiantes de 15 años de edad. Muestra claramente una división entre los países. En tanto que las escuelas tienen influencia total o sustancial en la selección de docentes en cerca de la mitad de los países (es decir, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos de América, Hungría, Islandia, Israel, Nueva Zelanda, los Países Bajos, el Reino Unido, República Checa y Suecia), en el resto de los países hay una función escolar muy limitada (es decir, Alemania, Austria, Chile, Corea, España, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo y Portugal).

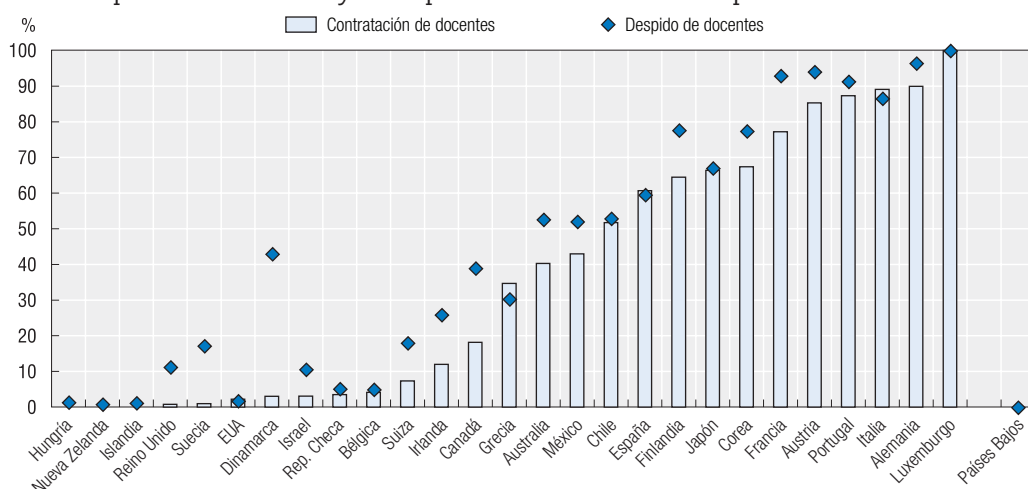
En la práctica el grado de autonomía escolar en la selección de docentes puede verse restringida por un complejo conjunto de reglas. Por ejemplo, en la comunidad flamenca de

Bélgica, el director de la escuela desempeña una función de gran importancia en la selección del personal docente y administrativo, y a menudo se pone en contacto directo con un posible candidato para ocupar un puesto en la escuela. No obstante, en la práctica las escuelas deben seguir varias reglas al hacer nombramientos. Debe darse prioridad al candidato con el nivel más alto de antigüedad y los docentes con estatus permanente tienen prioridad con respecto a los temporales. Otras reglas requieren que se dé prioridad a los que han trabajado durante un cierto número de años y, en los casos en que dos candidatos tengan las mismas calificaciones a este respecto, se opta por los que han trabajado en la misma red de escuelas o han sido empleados de la misma autoridad organizadora.

Como muestra la gráfica 5.1, en la mayoría de los países los directores tienden a informar que desempeñan un papel más prominente para la escuela en el nombramiento que en el despido de los docentes; las mayores diferencias se encuentran en Canadá y Dinamarca (21 y 40 puntos porcentuales, respectivamente). En Bélgica, Estados Unidos de América, Hungría, Islandia, Nueva Zelanda, los Países Bajos y la República Checa, más de 95% de los estudiantes están matriculados en escuelas cuyos directores informan que tienen alguna autoridad en el despido de profesores (el promedio nacional es 54%).

Gráfica 5.1 Percepción de los directores acerca de la responsabilidad de la escuela en la contratación y despido de docentes, 2000

Porcentaje de estudiantes de 15 años de edad matriculados en escuelas cuyo director informa que la contratación y el despido de docentes no es responsabilidad de la escuela



Nota: en el caso de los Países Bajos, la tasa de respuesta es demasiado baja para asegurar la comparación.

Fuente: base de datos OCDE PISA, 2001.

El cuadro 5.2 indica que las listas de candidatos son utilizadas de manera predominante por siete países (Alemania, Austria, Bélgica [comunidad francesa], Israel, Italia, Japón y Suiza) e involucran la clasificación de los candidatos por parte de una autoridad gubernamental siguiendo criterios específicos. Con este método por lo general se selecciona entre un grupo de docentes elegibles y después se hace la asignación a las escuelas. Seis países, que ilustran los sistemas de empleo de docentes basados en la carrera (Corea, España, Francia, Grecia, Italia y Japón), utilizan una variante de la lista de candidatos; se utilizan oposiciones organizadas en forma central o regional como un medio clave para determinar cuáles solicitantes son elegibles para ser contratados como docentes. La calificación mínima exigida para aprobar el examen suele establecerse en relación con el número de puestos vacantes que necesitan ocuparse en la zona en cuestión.

Si bien las oposiciones de ingreso son consideradas como importantes controles de calidad en los países con servicios públicos basados en la carrera, también quedan abiertas a críticas por no estar enmarcadas en términos de lo que los docentes deberían saber o ser capaces de hacer como profesionales competentes. Por ejemplo, en el caso de Corea el informe nacional destaca que: “la prueba de papel y lápiz del examen de empleo es irrelevante para evaluar la habilidad y la aptitud del candidato para enseñar... Debido a la falta de un dominio estandarizado de las preguntas de la prueba y las diferencias curriculares entre las instituciones de formación magisterial, los candidatos tienen dificultad para prepararse en forma sistemática para el examen... La entrevista también es criticada por su naturaleza formal... [y] no puede evaluar la capacidad y el carácter requeridos para la enseñanza... la mayoría de los estudiantes que asisten a instituciones de formación magisterial se concentran en estudiar [para] el examen de empleo, sacrificando el aprendizaje ‘normal’ mediante cursos universitarios, concebidos en sus orígenes para alimentar la capacidad de la profesión docente”. La pesada carga colocada sobre la etapa de selección y su naturaleza altamente formal, pueden también ser barreras para quienes quieren entrar a la docencia a mediados de su carrera.

Investigación sobre la participación de la escuela en la selección de docentes

En general, los resultados de PISA muestran que hay una correlación positiva entre el grado de participación de la escuela en los nombramientos de los profesores y en el desempeño de los estudiantes en habilidades de lectura, aunque tal correlación no es tan fuerte como con otros aspectos de la autonomía de la escuela como la decisión sobre qué cursos se ofrecen y sobre las asignaciones de presupuesto dentro de la escuela (OCDE, 2001). En los países donde las escuelas difieren significativamente en cuanto al grado de autonomía de toma de decisiones de la escuela (sobre todo entre diferentes sistemas escolares como Australia, Austria, Canadá, España y Suiza), hay también una relación fuerte e importante dentro del país entre la autonomía de la escuela y el desempeño de los estudiantes. Desde luego, no es posible interpretar estos hallazgos en un sentido causal pues, por ejemplo, la autonomía de la escuela y el desempeño podrían muy bien reforzarse mutuamente o ser influidos por otros factores.

En tanto que los países con mayores niveles de autonomía de la escuela en áreas particulares tienden a tener un mejor desempeño, preocupa que la mayor independencia de las escuelas pueda generar mayores desigualdades en el desempeño. Sin embargo, los resultados de PISA sugieren que una mayor autonomía escolar no necesariamente está relacionada con mayores disparidades en el desempeño escolar. Por ejemplo, Finlandia y Suecia, entre los países con el grado más alto de autonomía escolar en muchas de las mediciones utilizadas en PISA 2000, muestran (junto con Islandia) las diferencias en desempeño más pequeñas entre las escuelas.

Wößmann (2003) utilizó información del *Third International Mathematics and Science Study* (TIMSS) para examinar la relación entre diferentes aspectos de la toma de decisiones centralizada y realizada a nivel escolar y el desempeño de los estudiantes. Concluyó que los estudiantes en escuelas con autonomía para decidir acerca de la contratación de docentes se desempeñaban mucho mejor estadísticamente en matemáticas y ciencia, como lo hicieron los estudiantes de escuelas que podían determinar los propios sueldos de los docentes. Por otra parte, los estudiantes de escuelas que tenían la responsabilidad principal de formular el tamaño del presupuesto escolar lograban menores calificaciones en matemáticas y ciencia, al igual que los registrados en escuelas con la responsabilidad de determinar sus propios currículos y establecer estándares para exámenes. Concluyó que, dado que la autonomía

escolar, al establecer estándares y el tamaño del presupuesto escolar, parece relacionarse negativamente con el desempeño de los estudiantes, mientras que la autonomía escolar en la gestión de personal y las decisiones de procesos parece relacionarse de manera positiva con el desempeño, los sistemas escolares deberán asegurar el control externo de niveles de recursos y estándares de desempeño, pero proporcionar a las escuelas libertad en las áreas de proceso, como la gestión de personal, donde es importante el conocimiento a nivel escolar.

Los incentivos para las escuelas son vitales a este respecto. Ballou (1996) y Ballou y Podgursky (1998) ofrecen una amplia comparación de los docentes de escuelas públicas y privadas en Estados Unidos de América. Encontraron que es más probable que las escuelas públicas seleccionen candidatos cuya formación académica señala habilidades cognitivas sólidas y dominio de la materia. También encontraron que el sueldo de los docentes, aunque en promedio era más bajo en las escuelas privadas, está menos reducido y relacionado más de cerca con las aptitudes y habilidades escasas (como la enseñanza de matemáticas y ciencia) en las escuelas privadas que en las públicas. Su conclusión general fue que las escuelas públicas, que compiten poco por estudiantes, no invierten un esfuerzo suficiente en encontrar a los mejores candidatos para los puestos docentes.

Hanushek y Rivkin (2003) utilizan la variación en la forma más común de elección de escuela pública en Estados Unidos de América —los padres eligen entre escuelas al escoger su zona de residencia— para examinar el efecto de la competencia de las escuelas públicas con respecto a la calidad docente. La evidencia sugiere que más competencia tiende a aumentar la calidad de los docentes, en particular para escuelas que sirven predominantemente a estudiantes de bajos ingresos. Hoxby (1994) encontró que donde las escuelas públicas compiten por estudiantes de escuelas privadas, los sueldos de los docentes de las escuelas públicas son más altos y los resultados de los estudiantes, mejores.

Boyd et al. (2003) muestran diferencias asombrosas en las calificaciones de los docentes en los distritos de escuelas públicas en Estados Unidos de América. Para que los sistemas escolares adopten un método más descentralizado de elección de carrera y contratación de docentes, es claro que las escuelas ubicadas en una zona desfavorecida necesitarán una cantidad sustancialmente mayor de recursos que les permitan competir sobre una base equitativa.

5.4. Periodos de prueba para los docentes principiantes

El cuadro 5.3 resume la posición con respecto a los periodos de prueba para docentes principiantes en las escuelas públicas entre los países participantes. En total, 20 de los 25 sistemas con información pertinente utilizan periodos de prueba para docentes nuevos con estatus de funcionario o de empleado asalariado. En 16 de estos países el periodo de prueba arranca cuando el docente se incorpora a la docencia, mientras que en otros cuatro es parte de la formación magisterial inicial por lo menos para algunos profesores: Austria, Bélgica (comunidad flamenca), Canadá (Quebec) y Francia. En cinco países: Bélgica (comunidad francesa), Chile, Corea, Irlanda del Norte y los Países Bajos no hay periodos de prueba.

Por lo general, cuando los países ofrecen diferente estatus de empleo a los docentes, no hacen una distinción con respecto al requisito de periodo de prueba, con la excepción de Japón (donde sólo los funcionarios son sujetos a un periodo de prueba). La duración del periodo de prueba varía entre tres meses (Dinamarca y Hungría) y tres años (en algunos casos en Alemania, Israel y ciertas partes de Estados Unidos de América), pero por lo común es de seis meses a un año en la mayoría de los países.

Once sistemas proporcionaron información acerca de la proporción de docentes que no pasa la etapa de prueba. Indicaron que la proporción suele ser de 1% o menos. Escocia observó que cerca de 2% de los docentes principiantes no pasa el periodo de inducción, aunque algunos candidatos se marchan antes de recibir una evaluación negativa, y Francia indicó que puede llegar a 3%.

Por lo general, aprobar los criterios de prueba no garantiza el acceso a un puesto permanente; tiene que haber una vacante disponible. Dado que la mayoría de los docentes existentes en casi todos los países tiene ya un estatus permanente, cargar con las implicaciones de la baja en la matrícula corresponde en gran medida a los docentes principiantes, quienes no pueden conseguir empleo permanente, mientras que los que tienen puestos permanentes se muestran reacios a dejarlos. En algunos países un docente con titularidad continúa siendo empleado de la misma escuela, aunque su puesto se pierda debido a la baja en el número de alumnos. Por consiguiente, a pesar de que el periodo formal de prueba puede ser de cerca de 12 meses, obtener la permanencia podría requerir mucho más tiempo; en estas circunstancias muchos docentes recién calificados se resisten a empezar a buscar puestos en la enseñanza y hay tasas altas de desgaste entre los docentes temporales.

Cuadro 5.3. Periodo de prueba para docentes principiantes, escuelas públicas, 2004

	Docentes con estatus de funcionarios			Docentes con estatus de empleado asalariado		
	Existencia del periodo de prueba	Duración del periodo de prueba	¿Alrededor de qué porcentaje de docentes no pasa la etapa de prueba?	Existencia del periodo de prueba	Duración del periodo de prueba	¿Alrededor de qué porcentaje de docentes no pasa la etapa de prueba?
Alemania	Sí, al entrar a la docencia	Máximo de 3 años	n.d.	Sí	6 meses	n.d.
Australia	Sí, al entrar a la docencia	Por lo común entre 6 y 12 meses	Varía, por lo común menos de 1%	A menudo sí	Algunas veces 6 meses-2 años, dependiendo de la jurisdicción	1% en algunas jurisdicciones
Austria ¹	n.a.	n.a.	n.a.	Sí, como parte de la formación magisterial inicial, sólo en el segundo ciclo de la educación secundaria	1 año	Insignificante
Bélgica (Fl.)	Sí, como parte de la formación magisterial inicial	n.d.	n.d.	Sí, como parte de la formación magisterial inicial	n.d.	n.d.
Bélgica (Fr.)	No	n.a.	n.a.	No	n.a.	n.a.
Canadá (Quebec)	n.a.	n.a.	n.a.	Sí, como parte de la formación magisterial inicial	1 año	Insignificante
Chile	No	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Corea	No	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Dinamarca	n.d.	n.d.	n.d.	Sí, al entrar a la docencia	3 meses	0-1%
Estados Unidos de América ⁵	Sí	1-3 años	n.d. ³	n.a.	n.a.	n.a.
Finlandia	A criterio del empleador	Máximo de 6 meses	n.d.	n.a.	n.a.	n.a.

Cuadro 5.3. **Periodo de prueba para docentes principiantes, escuelas públicas, 2004 (cont.)**

Docentes con estatus de funcionarios				Docentes con estatus de empleado asalariado		
	Existencia del periodo de prueba	Duración del periodo de prueba	¿Alrededor de qué porcentaje de docentes no pasa la etapa de prueba?	Existencia del periodo de prueba	Duración del periodo de prueba	¿Alrededor de qué porcentaje de docentes no pasa la etapa de prueba?
Francia	Sí, como parte de la formación magisterial inicial	1 año	1-3%	Sí	Varía según la duración del contrato	n.d.
Grecia	Sí, al entrar a la docencia	2 años	0%	n.a	n.a	n.a
Hungría ²	Sí, al entrar a la docencia pero no es obligatorio	Máximo de 90 días	n.d. ³	Sí, al entrar a la docencia pero no es obligatorio	Máximo de 90 días	n.d.
Irlanda ⁴	n.a.	n.a.	n.a.	Sí	1 año	Menos de 1%
Israel	Sí, al entrar a la docencia	2-3 años	n.d.	Sí, al entrar a la docencia	2-3 años	n.d.
Italia	Sí, al entrar a la docencia	1 año	1%	n.a	n.a	n.a
Japón	Sí, al entrar a la docencia	Entre 6 meses y 1 año	0.60%	No	n.a	n.a
Países Bajos	n.a.	n.a.	n.a.	No	n.a	n.a
Reino Unido (Inglaterra)	n.a.	n.a.	n.a.	Sí	1 año académico	0.15%
GB (Irlanda del Norte)	n.a.	n.a.	n.a.	No	n.a	n.a
Reino Unido (Escocia)	n.a.	n.a.	n.a.	Sí	1 año en el contexto de un programa de inducción; de otra manera, 1 año y un trimestre	Cerca de 2% en el contexto de un programa de inducción, aunque algunos candidatos renuncian antes de obtener una evaluación negativa
Reino Unido (Gales)	n.a.	n.a.	n.a.	Sí	1 año académico	n.d.
República Eslovaca	n.a.	n.a.	n.a.	Sí, pero no es obligatorio	3 meses	n.d.
Suecia	n.a.	n.a.	n.a.	Sí, al entrar a la docencia	1 año	n.d.
Suiza	n.a.	n.a.	n.a.	Sí, al entrar a la docencia y para cada cambio de trabajo	Entre 3 y 6 meses	n.d.

Definición: en esta tabla se presenta el *periodo de prueba* al que los docentes a menudo son sujetos para evaluar su aptitud para la docencia. Terminarlo con éxito les da acceso a un puesto docente permanente (o regular) o uno provisional/temporal.

Notas: n.a. = información no aplicable porque la categoría no se usa; n.d. = información no disponible.

1. Los docentes sólo pueden obtener el estatus de funcionarios después de algunos años de experiencia docente. Al entrar a la profesión, tienen el estatus de empleado asalariado.

2. Además del periodo de prueba descrito, el estatus de funcionario sólo se otorga después de por lo menos 1 año con un contrato a plazo fijo.

3. De los datos anecdóticos se deduce que la tasa es baja.

4. Los docentes tienen estatus de servidores públicos en vez del de funcionarios.

5. Las políticas varían según el distrito escolar (agencias educativas municipales locales) y es difícil expresar el promedio nacional pues hay 15 000 distritos escolares y no se cuenta con políticas uniformes en todo el país.

Fuente: derivado de información proporcionada por los países participantes en el proyecto. Debe interpretarse que el cuadro proporciona sólo indicaciones generales y no una comparación estricta entre países.

5.5. Respuestas a las necesidades de contratación de personal a corto plazo

En algunos países, las escuelas enfrentan dificultades para el reemplazo temporal de los docentes, pues no hay mecanismos para tal fin que funcionen en forma expedita. Además, a menudo no se cuenta con los medios financieros adicionales para proporcionar a las escuelas recursos docentes adicionales. La falta de una respuesta sistemática a las necesidades de reemplazo puede interrumpir los programas escolares y dificultar la participación de los docentes en actividades de formación profesional.

El cuadro 5.4 resume las maneras en que los países gestionan los reemplazos de docentes a corto plazo en las escuelas públicas. En 70% de los países hay un límite para el periodo durante el cual puede contratarse a un docente sustituto, por lo común para un máximo de un año escolar. En contraste, en siete países no se especifica un periodo máximo (Austria, Chile, Dinamarca, Finlandia, Inglaterra y Gales, la República Eslovaca y Suiza). Sin embargo, cuando se especifica un límite de tiempo, los países por lo general proporcionan la posibilidad de renovar un nombramiento de reemplazo.

Poco más de la mitad de los países (13 de 24) utilizan alguna forma de grupo de reemplazo, en la que los docentes son empleados sobre una base contractual por la autoridad educativa pertinente, para cubrir las ausencias a corto plazo. El recuadro 5.5 describe el sistema de grupos de reemplazo utilizado en la comunidad flamenca de Bélgica, que también sirve para proporcionar una forma de empleo garantizado para los docentes principiantes, así como el regreso a la enseñanza de antiguos docentes. Algunos países (Dinamarca, Inglaterra y Gales, y los Países Bajos) también hacen uso de agencias privadas de empleo para obtener reemplazos a corto plazo.⁴

Recuadro 5.5. El Grupo de Reemplazo de docentes de la comunidad flamenca de Bélgica

Durante fines de la década de 1990 se observó que en la comunidad flamenca de Bélgica, los docentes nuevos enfrentaban dificultades para obtener nombramientos seguros, a medida que bajaba el número de puestos permanentes. Esto era desalentador para los docentes principiantes y provocó que muchos dejaran la docencia por completo. El Grupo de Reemplazo se introdujo en el año escolar 2000/2001 como respuesta a este problema. Se trata de un grupo de docentes cuyo sueldo es pagado por el Ministerio de Educación y que desempeñan labores de enseñanza a corto plazo para las escuelas. Los docentes especifican la zona geográfica particular en la que desean trabajar, y están disponibles para colaborar en todas las escuelas que se registran para tener acceso al grupo de reemplazo (es decir, no se restringen al empleo en una sola red). La Agencia Flamenca de Servicios de Empleo y Formación técnico-profesional (VDAB) gestiona el programa. Los solicitantes seleccionados son asignados a una “escuela base” y trabajan ahí cuando no son requeridos para reemplazar a docentes en otras escuelas. Por tanto, a las escuelas se les facilita encontrar reemplazos para los docentes ausentes y los profesores principiantes tienen seguridad en el empleo y un sueldo durante por lo menos un año. También brinda una oportunidad para que las escuelas evalúen la capacidad de los docentes para ocupar puestos a más largo plazo. Los docentes que regresan a la profesión u otros empleados que están considerando adoptar una carrera en la enseñanza también pueden registrarse en el grupo. Más de dos tercios de las escuelas flamencas participan en el grupo y en 2003/2004 se registraron cerca de 4 100 docentes. Se trata de números significativos en relación con el número total de docentes principiantes en el sistema. A pesar del gran apoyo que ha recibido el programa, preocupa que el número total de lugares pagados por el gobierno sea demasiado limitado para las necesidades de reemplazo de las escuelas.

⁴ La función de estas agencias en el Reino Unido se explora en Morrison (1999).

Cuadro 5.4. Reemplazos de docentes a corto plazo, escuelas públicas, 2004

	¿Por cuánto tiempo puede ser contratado un docente sustituto?	¿Existen grupos de reemplazo o agencias intermediarias para proporcionar a las escuelas docentes sustitutos?	¿Puede un aumento en las horas de los profesores utilizarse para responder a la ausencia temporal de un docente?	¿Puede un aumento en el tamaño de las clases utilizarse para responder a la ausencia temporal de un docente?
Alemania	Máximo de un año escolar	Sí, en algunos <i>Länder</i> hay grupos de reemplazo	Sí, con un máximo fijo de horas extra sin pago extra (en promedio, 4 horas por semana) y las horas extra adicionales con pago extra	Sí
Australia	Varía, dependiendo de las circunstancias y las jurisdicciones, por lo común desde 20 días hasta un año escolar	Sí, por lo común un grupo de reemplazo	Algunas veces sí, pero con condiciones, por ejemplo, no excederse de las horas de tiempo completo de un docente	Varía, puede suceder en los casos en los que no se cuenta con un docente sustituto idóneo
Austria	No hay límite	No	No	No
Bélgica (Fl.)	Máximo hasta el fin del año escolar	Sí, un grupo de reemplazo	Sí, con un máximo fijo de horas extra sin pago extra y las horas extra adicionales con pago extra	Sí
Bélgica (Fr.)	Máximo de un año escolar	No	No	No
Canadá (Quebec)	Máximo de un año escolar	Sí, grupos de reemplazo locales	Sí, horas extra con pago extra	No
Chile	No hay límite	No	Sí, horas extra con pago extra	No
Corea	Máximo de 3 años	No	No	No, con algunas excepciones (por ejemplo, en escuelas pequeñas o rurales)
Dinamarca	No hay límite	Sí, agencias intermediarias, grupos municipales y equipos	Sí, horas extra con pago extra	Sí
Estados Unidos de América ³	Máximo hasta el fin del año escolar	Sí, hay grupos de reemplazo	Por lo general sí	Por lo general sí
Finlandia	No hay límite	No	Sí, horas extra con pago extra	A criterio del director de la escuela y de la autoridad educativa local
Francia	Máximo de un año escolar pero es renovable	Sí, hay grupos de reemplazo	Sí, horas extra con pago extra	Sí
Grecia	Máximo hasta el fin del año escolar	Sí, hay grupos de reemplazo	Sí, con un máximo fijo de hora extra sin pago extra	Sí, hasta el tamaño de clase máximo legislado
Hungría	Máximo de 5 años escolares, con algunas excepciones	No ¹	Sí, horas extra con pago extra	Sí, como una solución provisional con pago extra para el docente
Irlanda	Máximo hasta el fin del año escolar, pero puede ser por 5 a 10 años si se debe a un descanso de carrera o un traslado temporal	Por lo común, no ²	No	Sólo en educación primaria en forma limitada, por ausencias cortas y cuando no hay un docente sustituto disponible
Israel	Máximo hasta el fin del año escolar	No	Sí, horas extra con pago extra durante 1 año cuando mucho	Por lo común no
Italia	Máximo hasta el fin del año escolar	Sí, hay grupos de reemplazo	Sí, horas extra con pago extra	No
Japón	Máximo de 1 año escolar	No	No	No
Países Bajos	Máximo de 1 año escolar	Sí, hay tanto grupos de reemplazo como agencias intermediarias	Sí, horas extra con pago extra	Sí
Reino Unido (Ing. y Gal.)	No hay límite	Sí, hay tanto grupos de reemplazo como agencias intermediarias	No	Sí
Reino Unido (Irl. N.)	Máximo de 1 año escolar	n.d.	A criterio del empleador y de acuerdo con el docente	A criterio del empleador
Reino Unido (Escocia)	Máximo de 1 año escolar	Sí, hay grupos de reemplazo	Sí, con un máximo fijo de horas extra sin pago extra	Sí, hasta el tamaño máximo de clase autorizado
República Eslovaca	No hay límite	No	Sí	Sí, hasta un tamaño máximo de clase
Suecia	Máximo de 1 año escolar	No	Sí, horas extra con pago extra	Sí
Suiza	No hay límite	Algunos grupos de reemplazo en algunos cantones	Sí, horas extra con pago extra	Sí

Definiciones: este cuadro presenta las respuestas de los sistemas escolares a la necesidad de reemplazar temporalmente a un docente. Se consideran ausencias de varias duraciones, algunas desde periodos muy cortos (debidas, por ejemplo, a una licencia por enfermedad o a una breve actividad de formación profesional), hasta periodos de un año escolar o incluso más largos (como en el caso de una licencia por maternidad, un año sabático u otra forma de ausencia prolongada). Grupos de reemplazo se refiere a los programas en los que la autoridad educativa emplea a docentes sobre una base contractual (a nivel central o local) para cubrir ausencias temporales de docentes. Agencias intermediarias son agencias privadas de empleo que operan como intermediario entre las autoridades educativas locales o de las escuelas y los posibles docentes sustitutos.

Notas: n.d. = información no disponible

1. Un decreto de 1997 posibilita el establecimiento de grupos de reemplazo a nivel local, pero hasta ahora no se ha convertido en una práctica general.

2. Para la educación primaria, se dispone de un Programa de Provisión de Docentes en un número limitado de ubicaciones urbanas para zonas definidas de selección. Es un servicio limitado, no disponible para todas las escuelas.

3. Las políticas varían según el distrito escolar (agencias educativas municipales locales) y es difícil expresar el promedio nacional pues hay 15 000 distritos escolares y no se cuenta con políticas uniformes en todo el país.

Fuente: derivado de información proporcionada por los países participantes en el proyecto. Debe interpretarse que el cuadro proporciona sólo indicaciones generales y no una comparación estricta entre países.

En la mayoría de los países (18 de 24), pueden aumentarse las horas de otros docentes para responder a la ausencia temporal de un docente, y en casi todos los casos las horas adicionales de enseñanza arriba de un nivel especificado causan un pago extra. En más de la mitad de los países (14 de 23) el director tiene la facultad de aumentar el tamaño de las clases como respuesta a la ausencia temporal de un docente, aunque ésta se considera una medida también temporal.

5.6. Movilidad de los docentes

Movilidad entre las escuelas

Otro aspecto característico del mercado laboral magisterial es la tasa relativamente baja de movilidad de los docentes dentro de los países entre escuelas y jurisdicciones educativas. Si bien esto puede provocar que las escuelas tengan un personal estable, hay preocupación con respecto a que puede inhibir la introducción de ideas y habilidades frescas a las escuelas. Puede también agravar los desequilibrios regionales en la oferta y demanda de docentes.

Por ejemplo, en Alemania, las estadísticas apuntan hacia cierta movilidad dentro del *Länder*, pero muy pocas transferencias entre ellos. Según las estadísticas de la KMK (Comisión Permanente de Ministros de Cultura de Alemania), que consideran los flujos de docentes de tiempo completo para el año académico 2001/2002, cerca de 9% de los profesores dejó su puesto docente inicial. De éstos, alrededor de un tercio pidió su traslado a otra escuela dentro del mismo *Länder*, mientras que sólo aproximadamente 2% de los que se marchaban se trasladaban a una escuela en otro *Länder*. Las mismas estadísticas revelan que, entre los docentes que permanecen en la profesión, sólo 3% fue transferido a otra escuela para el año académico 2001/2002.

Algunos países en los que los sistemas educativos están muy descentralizados aún se ven afectados por barreras a la movilidad, como el limitado reconocimiento en todo el país de las calificaciones docentes de diferentes provincias o estados. Por ejemplo, en Alemania, la limitada movilidad no es sorprendente, ya que el KMK acordó, apenas en 1999, que “los exámenes para la carrera docente realizados siguiendo las recomendaciones del Comité Permanente” debían ser reconocidos recíprocamente por los diferentes *Länder*. Sin embargo, las diferencias considerables entre los *Länder* de las estructuras del sistema escolar y el vínculo cercano entre estas estructuras y los sistemas de formación magisterial inicial son obstáculos para la implementación del acuerdo. Es evidente que está lejos de lograrse una integración total del mercado laboral magisterial a nivel nacional.

En Japón, se espera que los profesores cambien de escuela de manera periódica a lo largo de su carrera. El propósito de tal medida es asegurar que todas las escuelas tengan acceso a docentes eficientes y a una distribución equilibrada de profesores experimentados y principiantes. También se considera como una manera de ampliar las habilidades de los docentes al darles experiencia en diferentes escuelas. La asignación de docentes es decidida por la autoridad educativa prefectural, la cual consulta con los directores y con las autoridades municipales para conocer sus necesidades de personal. La opinión de cada docente suele verse reflejada durante este proceso. El proceso varía de una prefectura a otra, pero por lo general se requiere que los docentes cambien de manera periódica a escuelas diferentes dentro de la prefectura y el periodo común de trabajo en una escuela es de cinco a siete años. Por ejemplo, algunas prefecturas clasifican a las escuelas de acuerdo con las características de la población, la situación geográfica y el tipo de programa y se exige a los docentes que

obtengan experiencia en los diferentes tipos de escuelas a lo largo de su carrera. Los docentes reciben ayuda económica para cubrir sus costos de transporte y vivienda. Un método similar de movilidad magisterial se utiliza en Corea.

Movilidad entre la docencia y otras ocupaciones

La entrada a la profesión docente con experiencia profesional ajena a la educación es aún un fenómeno bastante limitado, aunque, como vimos en el capítulo 4, está creciendo en diversos países. Sin embargo, hasta la fecha, la contratación de personas con otro tipo de experiencia ha tendido a centrarse en cubrir la escasez de habilidades; si bien esto es muy importante, puede significar que no se están aprovechando otras fuentes posiblemente valiosas de docentes nuevos. La principal excepción de esto es la formación profesional donde la experiencia en otra profesión es a menudo un prerrequisito y hay mecanismos para que la gente comience a enseñar sin haber necesariamente completado las calificaciones docentes. En la mayoría de los países, la estructura de incentivos actual no alienta la movilidad entre la educación y otros sectores de actividad. En particular, el reconocimiento de las calificaciones, la antigüedad y las habilidades adquiridas en los sectores distintos de la educación es limitado (véase el cuadro 3.4), lo cual reduce el grado de incorporación a la docencia de nuevas habilidades que ayuden las escuelas a reaccionar ante las cambiantes exigencias externas.

En la mayoría de los países parece también haber poco margen de movimiento en la otra dirección; hay pocas oportunidades para que los docentes dediquen tiempo a trabajar fuera del ámbito educativo como una parte estructural de su desarrollo de carrera (en el recuadro 5.6 se describe una excepción en Japón). Parte de la explicación reside en los beneficios proporcionados por los sistemas de servicio público basado en la carrera y los reglamentos que restringen el reconocimiento de la experiencia externa de trabajo para los sueldos y pensiones de jubilación. Una mayor portabilidad de los beneficios de pensiones entre los sectores público y privado ayudaría mucho a este respecto. Además, las calificaciones docentes que están estructuradas para señalar la viabilidad de ser contratado a otros empleadores darían margen para un mayor movimiento de la educación a otros sectores, adaptando con mayor facilidad al sistema a periodos de oferta excesiva de docentes y permitiendo los intercambios con otros sectores económicos con beneficios potenciales para la educación.

Recuadro 5.6. El Programa de Formación de Experiencia Social para docentes en Japón

En Japón se brinda a los docentes la oportunidad de trabajar fuera de las escuelas durante periodos limitados de tiempo mediante el *Programa de Formación de Experiencia Social* promovido por las autoridades educativas locales (prefecturas) con apoyo del Ministerio de Educación. El objetivo general es que los docentes mejoren sus habilidades (por ejemplo, interpersonales, sociales, empresariales), amplíen su visión y comprendan lo que la sociedad espera de las escuelas. Se espera que el impacto de las experiencias de los docentes se vea reflejado en las actividades escolares por medio de mejoras en su enseñanza y en la comunicación con los estudiantes, padres de familia y la comunidad.

Hay una amplia gama de posibilidades. Los docentes pueden trabajar en empresas privadas (por ejemplo, en un hotel o una tienda departamental), instalaciones de bienestar social (por ejemplo, hospicios, centros para personas con necesidades especiales), instituciones de interés público (por ejemplo, centros cívicos, museos, bibliotecas) o en la administración (por ejemplo, oficina gubernamental local). La naturaleza y estructura de los programas dependen de cada autoridad educativa local. Por lo común, existen dos

Recuadro 5.6. El Programa de Formación de Experiencia Social para docentes en Japón (cont.)

tipos de programas: i) programas cortos que duran menos de un mes y suelen ser parte del proceso de inducción para docentes principiantes y ii) programas más largos con una duración que oscila entre un mes y un año, y dirigidos a docentes más experimentados.

El número de participantes en los programas largos está creciendo con rapidez y llegó a 1 353 docentes en 2002 (907 en empresas privadas, 240 en instalaciones de bienestar social, 71 en instituciones de interés público y 135 en otros tipos de ubicaciones). Durante el periodo de formación, los participantes reciben un sueldo de la autoridad educativa local. A menudo se solicita a los participantes que informen sobre la formación en los seminarios de los docentes y difundan su experiencia en la escuela. La experiencia ha recibido la aprobación de las autoridades educativas y el creciente interés de los docentes.

Movilidad entre países

Hay indicaciones de que la movilidad de los docentes entre países está creciendo. Organizaciones regionales como la Comisión Europea apoyan a una variedad de programas de intercambio de docentes y brindan otras oportunidades para que docentes de diferentes países trabajen juntos. Varios países participan también en el intercambio bilateral de docentes y en la organización de redes. Hay también indicaciones de que los países reclutan activamente a docentes del extranjero para ayudar a cubrir la escasez general de docentes o proporcionar enseñanza del idioma a niños de grupos inmigrantes. Por ejemplo, entre los países de habla alemana los datos muestran que docentes de Austria y Alemania trabajan en Suiza, donde los sueldos son por lo general más altos y ha habido más puestos vacantes.

En el presente el Reino Unido es tal vez la región más activa en la contratación de docentes del extranjero. Hay como 100 agencias privadas que proveen de docentes a las autoridades locales y las escuelas, y las más grandes tienden a tener oficinas de selección en Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Canadá. Se estimó que cerca de 10 000 docentes del extranjero fueron contratados para enseñar en el Reino Unido en 2000 (Barlin y Hallgarten, 2002); esto equivale a una gran proporción de los docentes nuevos: en el mismo año cerca de 16 000 graduados de los cursos de formación magisterial del Reino Unido comenzaron a trabajar. Los profesores contratados del extranjero son por lo general ubicados en las zonas con la más seria escasez de personal, en especial en Londres. Si bien en general esta medida se considera útil a corto plazo, se han manifestado preocupaciones con respecto a la capacidad de estos docentes extranjeros, a menudo inexpertos, para enseñar en el Reino Unido, sobre todo en zonas desfavorecidas, y con respecto al limitado apoyo que muchos de ellos reciben.

Nueva Zelanda es otro país que realiza una selección activa de docentes extranjeros. Los incentivos ofrecidos incluyen subvenciones para reubicación, exención de requisitos de inmigración, reconocimiento de la experiencia docente en el extranjero para fines salariales (de manera correspondiente, los docentes de Nueva Zelanda que han enseñado en el extranjero tienen derecho a un crédito completo de servicio cuando se les asigna a cualquier escuela de Nueva Zelanda), y reducciones en la carga docente regular para su primer año.

Se está expresando preocupación acerca del impacto de contratar a docentes de países en desarrollo que tienen escasez de trabajadores educados (Barlin y Hallgarten, 2002). Como respuesta a la preocupación de que dicha contratación pueda imponer grandes costos para los países de bajos ingresos y dificultar más el logro de los objetivos de la *Educación para Todos*, los ministros de Educación del Commonwealth acordaron un conjunto de pro-

tolos diseñados para mitigar cualquier impacto negativo de la contratación de docentes entre países (Commonwealth Secretariat, 2004).

5.7. Prioridades para el desarrollo de políticas futuras

La mayoría de los docentes está empleada en el sector público, pero hay algunas diferencias significativas en los modelos de empleo público que estructuran su trabajo, así como las presiones para el cambio. El modelo predominante en la docencia tal vez ha sido el servicio público “basado en la carrera”, en el cual la entrada es muy competitiva, el desarrollo de carrera está sumamente regulado, y el empleo para toda la vida está garantizado en gran medida. En tales sistemas, el desarrollo de carrera depende mucho de apegarse a los estándares organizacionales, lo que ayuda a asegurar la uniformidad y viabilidad de predicción de la provisión del servicio y un fuerte etos de grupo. Por otro lado, tales sistemas a menudo carecen de la flexibilidad y la capacidad o incluso incentivos para diseñar los servicios de manera que cubran necesidades diversas en ambientes diferentes. Nuevas oportunidades en el mercado de trabajo general han progresado de manera estable en un ambiente laboral relativamente regulado y menos atractivo para los jóvenes. Los sistemas de servicio público “basados en el puesto” ofrecen más flexibilidad y sensibilidad, pero también tienen riesgos: la posiblemente alta rotación de personal y la concentración del personal en puestos más que en la carrera pueden aumentar los costos de la selección y la gestión, y dificultar el desarrollo de valores compartidos y la provisión de un servicio consistente. Ambos modelos se encuentran también bajo la presión general de reducir el gasto del sector público, lo que ha significado que las reformas de empleo a menudo han coincidido con los recortes presupuestales.

Como respuesta a las presiones para el cambio, los sistemas basados en la carrera con selección de personal y desarrollo de la carrera centralizados están introduciendo más puestos de empleo contractual o temporal, abriendo posibilidades a la selección externa, proporcionando a los administradores locales más margen para tomar decisiones de personal e instituir la gestión por objetivos. Los sistemas basados en el puesto, con métodos más descentralizados de nombramiento y formación del personal, están colocando mayor énfasis en los criterios generales del sistema para la selección de personal, la evaluación del desempeño y la construcción de trayectorias de carrera.

La experiencia general de reformas del sector público muestra que no es fácil injertar características de un sistema notoriamente diferente a un modelo de empleo bien establecido. Quienes se desempeñan en sistemas basados en la carrera que han cubierto criterios de empleo bien establecidos y han aceptado sueldos iniciales relativamente bajos pueden sentirse amenazados por un futuro menos predecible en el que más puestos se abren a la competencia interna y externa. En los sistemas basados en el puesto las personas a menudo tienen un estatus profesional y una autonomía derivados de sus habilidades especializadas y pueden sentirse amenazadas por los movimientos para instituir estándares en todo el sistema. También puede haber resistencia a los intentos de introducir más estructuras similares a la carrera si se percibe que debilitan la integridad del principio competitivo. Tales tensiones e incertidumbres son claramente evidentes con respecto al empleo de los docentes y destacan la necesidad de una consulta y una prueba cuidadosa antes de que se implementen cambios de importancia.

Las intervenciones políticas sugeridas en esta sección se tomaron de los informes nacionales, las visitas nacionales de análisis y otras investigaciones. No se aplican necesariamente a todos los países participantes debido a sus diferentes circunstancias y tradiciones del empleo en el sector público. Sin embargo, algunos temas comunes son evidentes en

las reformas que ahora se llevan a cabo en muchos países, sobre todo que los estudiantes se verán más beneficiados por los principios de la competición abierta para puestos de enseñanza y la selección y el desarrollo de carrera basados en el mérito demostrado.

Usar sistemas de empleo más flexibles

Los docentes por lo general son contratados como funcionarios públicos, lo que implica, en varios países, que un docente al obtener un contrato permanente se vuelve titular de su puesto. Bajo estas circunstancias tal vez no hayan suficientes incentivos para que todos los docentes examinen continuamente sus habilidades y mejoren su práctica, en especial cuando hay sólo mecanismos limitados para la evaluación y rendición de cuentas de los profesores. La plaza titular puede dificultar también el ajuste de los números de los docentes cuando la matrícula baja o los currículos cambian, y puede significar que quienes habrán de ajustarse serán los que no tienen la titularidad, por lo común los docentes que inician su carrera.

Podría ser útil requerir que los docentes renueven sus certificados como tales después de un periodo de tiempo, como cada cinco a siete años. La base para la renovación podría ser tan sencilla como el testimonio de que el profesor continúa cumpliendo los estándares de desempeño que se acuerdan en toda la profesión docente. Dicho cambio requeriría una atención cuidadosa para asegurar un sistema abierto, justo y transparente de evaluación magisterial que involucre a colegas, líderes escolares y expertos externos que estén apropiadamente formados y dotados de recursos suficientes para estas tareas y ellos mismos evaluados sobre una base regular. Sustenta esta propuesta la visión de que los intereses de los estudiantes se ven más beneficiados cuando los docentes logran la seguridad en el empleo al continuar haciendo un buen trabajo, más que por las regulaciones que en efecto garantizan su empleo. El examen periódico también ofrece la oportunidad de reconocer y certificar una enseñanza de calidad.

La introducción de formas más flexibles de empleo de docentes sería un cambio relevante en muchos países y requeriría una consulta extensa con docentes y sindicatos de docentes para asegurar que los beneficios se entiendan con claridad, y evitar la introducción de métodos con los cuales de otra manera no sería factible trabajar. También obliga a los empleadores a asegurarse de que los docentes tengan oportunidades de mejorar su práctica, mejorando así su capacidad de ocupar el puesto que desean y al mismo tiempo respondiendo a las cambiantes necesidades de las escuelas. Otro componente importante consiste en mecanismos justos pero veloces para reaccionar frente a una enseñanza ineficaz. Los docentes en esta situación deberán tener la oportunidad y el apoyo para mejorar pero, si esto no sucede, debería ser posible mover a estos docentes a nuevas funciones u obligarlos a salir del sistema escolar.

Proporcionar a las escuelas más responsabilidad para la gestión del personal docente

Las empresas de éxito a menudo comentan que la selección de personal es el conjunto más importante de decisiones que toman. En el caso de la docencia, la investigación sugiere que con demasiada frecuencia el proceso de selección sigue reglas acerca de las calificaciones y la antigüedad que tienen poca relación con las cualidades necesarias para ser un líder eficaz. El tamaño mismo de los sistemas escolares en muchos países testimonia que el proceso de la selección de docentes es a menudo muy impersonal, y es difícil que los docentes desarrollen un sentido de compromiso con las escuelas a donde se les asigna, o que las escuelas desarrollen un sentido de compromiso con ellos.

La escuela está emergiendo como la agencia clave dentro del sistema educativo para mejorar el aprendizaje de los estudiantes, lo que implica que las escuelas necesitan tener mayor responsabilidad —y el deber de rendir cuentas— por la selección, las condiciones de trabajo y la formación de los docentes. En los sitios donde las escuelas son valoradas por la calidad de sus resultados de aprendizaje, los líderes escolares buscarán y formarán activamente a los mejores docentes. Una interacción más directa mediante entrevistas personales y visitas a las escuelas por parte de los candidatos probablemente mejorará el ajuste entre las necesidades de los solicitantes y de las escuelas. Sin embargo, hacer que las escuelas desempeñen un papel mayor en la selección de docentes implica cierta complejidad; puede haber una distribución inequitativa de docentes y favoritismo en la selección de los docentes por parte de las escuelas. Tales métodos parecen funcionar mejor cuando se siguen pasos paralelos para asegurar que la eficiencia y la equidad no corran peligro, por ejemplo, desarrollando las habilidades de los líderes escolares en gestión de personal, proporcionando a las escuelas desfavorecidas mayores recursos con los cuales seleccionar a docentes eficientes, mejorando la disponibilidad de información en el mercado laboral magisterial y supervisando los resultados de un método más descentralizado y con los ajustes correspondientes. La descentralización exitosa de la gestión de personal y la toma de decisiones en la escuela de manera más general, requieren que las autoridades centrales y regionales desempeñen un papel fuerte en asegurar una distribución adecuada y equitativa de los recursos de los docentes en todo el país. También es importante tener procedimientos independientes para asegurar la equidad y proteger los derechos de los docentes.

Ampliar los criterios para la selección de los docentes

Los criterios de selección de los nuevos docentes deben ampliarse para asegurar que se identifique a los solicitantes con el mayor potencial. Los procesos de selección más amplios por lo común incluyen entrevistas, preparación de planes de clases y demostración de habilidades docentes. Para evitar la difícil situación producida por los sistemas basados en la carrera, en los cuales los docentes principiantes reciben encargos en escuelas difíciles e impopulares con consecuencias potencialmente adversas para el aprendizaje de los estudiantes y su propio desarrollo de carrera, en algunos países se ha reducido el peso otorgado a la antigüedad en la atribución de vacantes. De esta manera se atribuye un mayor peso a las características que es más difícil medir —entusiasmo, compromiso y sensibilidad a las necesidades de los estudiantes—, pero que pueden estar relacionadas más directamente con la calidad de la enseñanza y del aprendizaje que las calificaciones y los años de experiencia.

Para los países que dependen de las oposiciones para seleccionar entre grandes números de aspirantes a una carrera docente, es importante que el proceso de selección se base en estándares claros, transparentes y ampliamente aceptados de lo que los docentes principiantes necesitan conocer y ser capaces de hacer para ser profesionales eficientes. Tales sistemas también necesitan proporcionar caminos apropiados hacia la enseñanza para quienes entran a la docencia provenientes de otras carreras.

Hacer obligatorio el periodo de prueba

Está ampliamente probado que algunos docentes principiantes, sin importar cuán bien preparados y apoyados estén, encuentran dificultades en cumplir con su tarea docente u opinan que el trabajo no cumple sus expectativas. Un proceso formal de prueba puede brindar una oportunidad para que tanto los docentes nuevos como sus empleadores evalúen si la docencia es la carrera adecuada para ellos. Terminar con éxito un periodo de prueba de uno

a dos años de enseñanza debería ser obligatorio antes de recibir una certificación completa o un puesto docente permanente. Como se observó en el capítulo 4, a los docentes principiantes debe dárseles todo tipo de oportunidades para trabajar en un ambiente escolar estable y bien sustentado, y la decisión acerca de la certificación debe ser tomada por un panel que está bien formado y cuenta con suficientes recursos para evaluar a los docentes nuevos. La terminación exitosa del periodo de prueba debe reconocerse como un paso de gran importancia en la carrera docente.

Cubrir las necesidades de personal a corto plazo

Las escuelas a menudo requieren docentes para trabajar a corto plazo cubriendo a profesores que se ausentan debido a una enfermedad o a un programa de formación profesional, o bien, que trabajan en proyectos especiales para ayudar a la escuela. Sin docentes sustitutos fácilmente disponibles y la flexibilidad presupuestal para contratarlos, la carga de trabajo de otros docentes aumenta y las escuelas suelen verse limitadas en cuanto a las iniciativas que pueden implementar. Algunos países informan de su éxito al establecer grupos de reemplazo locales o regionales, que pueden responder prontamente a las necesidades a corto plazo de la escuela en cuanto a docentes. Dichos grupos ofrecen el potencial de proporcionar respuestas rápidas a los desequilibrios entre la demanda y la oferta, y evitar a los docentes trabajo extra para cubrir a los colegas ausentes. También ofrecen la oportunidad del empleo continuo a los docentes principiantes que pueden estar teniendo dificultades para obtener puestos docentes regulares. Un grupo de reemplazo de docentes también puede ser un buen medio para supervisar los mercados locales y regionales y una manera de que los municipios o las regiones cooperen con respecto a la contratación de docentes.

Fomentar una mayor movilidad de los docentes

La limitada movilidad de los docentes entre las escuelas y entre la docencia y otras ocupaciones restringe la difusión de nuevas ideas y métodos, y provoca que los docentes gocen de pocas oportunidades de tener experiencias diversas de carrera. También puede significar una distribución inequitativa de los docentes donde éstos no se mueven de las escuelas más favorecidas. En algunos casos la falta de movilidad significa que la escasez de docentes en algunas regiones del país es compensada por el exceso de oferta en otras. Proporcionar incentivos para una mayor movilidad y eliminar las barreras son importantes respuestas políticas. En países con diferentes jurisdicciones educativas (como los sistemas federales) el reconocimiento mutuo de las calificaciones de la docencia es un paso fundamental en esa dirección, como lo es asegurar la portabilidad de los derechos de licencia y los beneficios de jubilación. El reconocimiento de las habilidades y la experiencia obtenidas fuera de la educación es también un medio importante de estimular una mayor movilidad de carrera entre los docentes, como en la provisión de vías flexibles para entrar de nuevo a la profesión.

Es probable que el mercado laboral magisterial se internacionalice cada vez más en el futuro. Los docentes, al igual que otros trabajadores bien educados, adquieren una creciente movilidad internacional a medida que los costos del transporte bajan, las calificaciones nacionales tienen mayor reconocimiento internacional y hay desequilibrios en los países en lo que respecta a la oferta y demanda de docentes. Esto tiene el potencial de proporcionar muchos beneficios para los docentes individuales en cuestión, así como para los sistemas escolares en los países receptores y los remitentes. Sin embargo, la creciente internacionalización del mercado laboral magisterial implica que los países enfrentarán un ambiente de política más complejo con una gama más amplia de fuentes potenciales de oferta de docen-

tes, la necesidad de responder a preocupaciones acerca de los posibles efectos adversos en las fuerzas de trabajo docentes internas y de otros países, así como posibles presiones para que haya una mayor coherencia en la calificación de los docentes y sistemas que aseguren la calidad.

Mejorar los flujos de información y la supervisión del mercado laboral magisterial

La eficacia del mercado laboral magisterial es afectada por lagunas en la información. Dado el gran número de profesores y solicitantes involucrados en la mayoría de los sistemas escolares, a menudo es difícil y costoso para los empleadores usar información amplia en la toma de decisiones de selección. De igual manera, puede ser difícil para los candidatos a puestos docentes contar con información precisa sobre las escuelas para las cuales presentan solicitud o incluso sobre tendencias generales en el mercado laboral y las vacantes disponibles. Tales lagunas y limitaciones informativas implican que muchas decisiones relativas a las solicitudes y a la selección no son óptimas.

El desarrollo de sistemas transparentes y expeditos para cerrar las lagunas informativas entre los docentes y las escuelas es esencial para el funcionamiento eficaz del mercado laboral magisterial, sobre todo cuando las escuelas participan en forma más directa en la selección y contratación de docentes. Las posibles estrategias requieren que todos los puestos docentes vacantes se anuncien, creando sitios web en los que se centralice la información o estableciendo una red de agencias para coordinar y fomentar las actividades de selección. Puesto que puede requerirse un largo tiempo para rectificar los desequilibrios en el mercado laboral magisterial, debe ser prioritario desarrollar instrumentos para supervisar y proyectar la demanda y oferta de docentes bajo diferentes escenarios.

Bibliografía

- Barlin, D. y J. Hallgarten (2002), "Supply Teachers: Symptom of the Problem or Part of the Solution?", en M. Johnson y J. Hallgarten (eds.), *From Victims of Change to Agents of Change: The Future of the Teaching Profession*, capítulo 4, Institute for Public Policy Research, Londres.
- Ballou, D. (1996), "Do Public Schools Hire the Best Applicants?", en *Quarterly Journal of Economics*, 111(1), pp. 97-134.
- Ballou, D. y M. Podgursky (1998), "Teacher Recruitment and Retention in Public and Private Schools", en *Journal of Policy Analysis and Management*, 17(3), pp. 393-417.
- Björklund, A., P.A. Edin, P. Fredriksson y A. Krueger (2004), *Education, Equality and Efficiency - An Analysis of Swedish School Reforms during the 1990s*, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Estocolmo.
- Boyd, D., H. Lankford, S. Loeb y J. Wyckoff (2003), "Understanding Teacher Labor Markets: Implications for Educational Equity", en M. Plecki y D. Monk (eds.), *School Finance and Teacher Quality: Exploring the Connections*, 2003 Yearbook of the American Education Finance Association, Eye on Education, Larchmont, Nueva York.
- Commonwealth Secretariat (2004), *Protocol for the Recruitment of Commonwealth Teachers*, Commonwealth Secretariat, Londres.
- Hanushek, E. y S. Rivkin (2003), "Does Public School Competition Affect Teacher Quality?", en Hoxby, C. (ed.), *The Economics of School Choice*, University of Chicago Press, Chicago.

- Hoxby, C. (1994), "Do Private Schools Provide Competition for Public Schools?", *Working Paper* 4978, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Hoxby, C. (1996), "How Teachers' Unions Affect Education Production", en *Quarterly Journal of Economics*, 111(3).
- Luekens, M., D. Lyter y E. Fox (2004), "Teacher Attrition and Mobility: Results from the Teacher Follow-up Survey, 2000–01", NCES 2004–301, National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education, Washington, D.C.
- Morrison, M. (1999), "Temps in Teaching: The Role of Private Employment Agencies in a Changing Labour Market for Teachers", en *Journal of Education Policy*, 14(2), pp. 167-184.
- OCDE (2001), *Knowledge and Skills for Life: First Results from PISA 2000*, OCDE, París.
- OCDE (2004a), *Education at a Glance: OECD Indicators 2004*, OCDE, París.
- OCDE (2004b), "Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment", *OECD Policy Brief*, OCDE, París.
- Santiago, P. (2004), "The Labour Market for Teachers", en G. Johnes y J. Johnes (eds.), *International Handbook on the Economics of Education*, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido.
- Steelman, L., B. Powell y R. Carini (2000), "Do Teacher Unions Hinder Educational Performance? Lessons Learned from State SAT and ACT Scores", en *Harvard Educational Review*, 70(4).
- Wößmann, L. (2003), "Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: The International Evidence", en *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 65(2), pp. 117-170.

Capítulo 6

Conservar docentes eficientes en las escuelas

Resumen

La política magisterial necesita asegurar que los docentes trabajen en un ambiente que facilite el éxito y que los docentes eficientes deseen continuar en la docencia. Este capítulo analiza las tendencias que generan preocupación con respecto a la retención de docentes eficientes en las escuelas. Examina los instrumentos de política que pueden estar disponibles para mantener a los docentes eficientes en las escuelas, estudia la evidencia relativa a los principales factores involucrados y desarrolla opciones de política para consideración de los países.

Hay preocupación en diversos países con respecto a que las tasas en las que los docentes abandonan su puesto están agravando los problemas de dotación de personal a la escuela y generan una pérdida de conocimientos docentes. Sin embargo, los países también observan que es inevitable que haya un cierto nivel de abandono de los docentes y que una tasa baja de abandono no necesariamente indica que todo funciona bien en la enseñanza y las escuelas. Para saber si un cierto nivel de abandono de los docentes constituye un indicador positivo o negativo habrá que averiguar la calidad de los docentes que se marchan y de los que se quedan, pero también las razones que motivaron sus decisiones.

Si bien tener sueldos atractivos es claramente importante para aumentar el interés en la docencia, el análisis sugiere que la política no debe orientarse sólo a la compensación económica. Los docentes destacan en gran medida la calidad de sus relaciones con los estudiantes y colegas, el sentirse apoyados por los líderes escolares, las buenas condiciones de trabajo y las oportunidades para desarrollar sus habilidades.

Hay que hacer más hincapié en la evaluación de los docentes con objeto de mejorar su trabajo, y aunque esté concebida sobre todo para mejorar la práctica en el aula, brindaría oportunidades para que el trabajo de los docentes se reconociera y celebrara y para que ayudara a los docentes y las escuelas a identificar las prioridades de formación profesional. También puede proporcionar una base para recompensar a los docentes por un desempeño ejemplar.

El análisis revela también que la carrera docente puede beneficiarse de una mayor diversificación, la que ayudaría a cubrir las necesidades de la escuela, así como a ofrecer más oportunidades y reconocimiento para los docentes. Un mayor énfasis en el liderazgo escolar ayudaría a satisfacer la necesidad de los docentes de sentirse valorados y apoyados en su trabajo. Además, el personal profesional y administrativo puede ayudar a reducir la carga de los docentes,

la mejora de las instalaciones donde el personal puede preparar y planificar su trabajo contribuye a desarrollar un espíritu de colaboración, y condiciones de trabajo más flexibles, en especial para los docentes más experimentados, impedirían el agobio profesional y conservarían habilidades importantes en las escuelas.

Las políticas para atraer, formar y contratar a docentes necesitan complementarse con estrategias que aseguren que éstos trabajen en un ambiente que facilite el éxito, y que los docentes eficientes deseen continuar en la docencia. Para que los sistemas escolares garanticen que haya docentes de calidad, no sólo necesitarán atraer a personas capaces a la profesión docente, sino que también requerirían conservar y formar más a los docentes actualmente empleados en las escuelas.

Hay una relación cercana entre los asuntos de conservar a docentes en la profesión y atraer a nuevos docentes. Debido a que el número de docentes es tan grande, aun cambios bastante pequeños en la tasa de abandono pueden tener consecuencias significativas para la demanda de nuevos docentes. Los temas de la conservación y la contratación de docentes también están vinculados porque los factores que hacen que una profesión sea atractiva para los candidatos también pueden motivar a las personas a quedarse. Los salarios competitivos, las buenas condiciones de trabajo, la satisfacción en el empleo y las oportunidades de formación aumentarán el atractivo de la docencia para los aspirantes y el personal existente por igual.

Este capítulo analiza las tendencias y acontecimientos que despiertan preocupación acerca de la conservación de los docentes eficientes en las escuelas. Después examina los instrumentos de política que pueden estar disponibles para mantener a los docentes eficientes en las escuelas, estudia la evidencia de los principales factores causales involucrados, y analiza los que están más abiertos a la influencia de la política. El capítulo incluye descripciones de iniciativas políticas en los países participantes y desarrolla opciones políticas para consideración de los países. En términos del modelo del mercado laboral magisterial descrito en la sección 2.5, el capítulo se centra en quienes actualmente están en la profesión docente.

6.1. Preocupación acerca de la conservación de los docentes eficientes en las escuelas

Hay preocupación en diversos países con respecto a que las crecientes tasas de abandono y rotación de los docentes¹ están agravando los problemas de dotación de personal a las escuelas y generan la pérdida de conocimientos docentes.² Sin embargo, los países también observan que un cierto nivel de desgaste de los docentes es inevitable. Como se menciona en el informe preparado para Australia: “en un mercado de empleo cada vez más global y donde la movilidad de la carrera se convierte en parte del discurso normal del mercado laboral, ¿debe, o puede, la docencia considerarse por lo general como una carrera para toda la vida?”.

De manera correspondiente, una tasa baja de abandono de los docentes no necesariamente indica que todo funciona bien en la docencia y en las escuelas. Si pocas personas aban-

¹ Como se utiliza en este informe, “rotación” se refiere a los docentes que dejan su puesto docente actual, incluyendo a aquellos que son transferidos a puestos docentes diferentes en otras escuelas, en tanto que “abandono” se refiere a los docentes que abandonan del todo la profesión docente. El abandono es una parte de la rotación.

² A menos que se indique lo contrario, las referencias a información y acontecimientos nacionales se tomaron de los informes preparados por los países participantes en el proyecto de política docente de la OCDE. Para ahorrar espacio, no se citan individualmente los informes nacionales. El Apéndice 1 proporciona información sobre los informes nacionales, sus autores y su disponibilidad.

donan la docencia, esto puede indicar que no llegan a la profesión nuevas ideas y energía. El que un determinado nivel de abandono de los docentes sea un indicador positivo o negativo dependerá de cuáles docentes se van y cuáles se quedan, y de las razones que motivan sus decisiones.

Cuadro 6.1A. Tasa de abandono de los docentes
Porcentaje de docentes que abandonó la profesión docente,
escuelas primarias y secundarias públicas, 2001

Menos de 3%	Entre 3% y 6%	Arriba de 6%		
Corea	Alemania, Australia	Francia	Bélgica (Fl.)	Israel
Italia	Canadá (Quebec)	Irlanda	Estados Unidos de América	Suecia
Japón	Escocia	Países Bajos	Inglaterra y Gales	

Nota general: este cuadro se derivó de la información proporcionada por los países participantes en el proyecto. Se solicitó información en áreas que no están ya disponibles en el proyecto Indicators of Education Systems (INES) (Indicadores de Sistemas Educativos) de la OCDE. Los países recurrieron a conjuntos existentes de datos para responder a la solicitud y no realizaron nuevas recopilaciones. No todos los países pudieron proporcionar la información en la forma requerida. Debe interpretarse que el cuadro proporciona sólo indicaciones generales y no una comparación estricta entre países.

Definición: (para propósitos de proporcionar información en esta área, se solicitó a los países que siguieran esta definición): La tasa de abandono se define como la tasa anual en la que los docentes de escuelas públicas abandonan por completo la profesión docente. Incluye docentes que se jubilan; docentes que dejan la profesión docente para emplearse en otras ocupaciones; docentes que dejan la profesión docente por razones familiares o personales; docentes despedidos y docentes que se marchan a enseñar en otros países. Excluye a los docentes de escuelas públicas que obtienen un puesto en otra escuela pública o en una escuela privada o que dejan su puesto debido a una licencia.

Notas específicas: el año de referencia es 1998 para Israel, 1999 para Canadá (Quebec) y 2000 para Escocia. Los datos de Bélgica (Fl.), Alemania y Suecia incluyen instituciones tanto públicas como privadas.

Cuadro 6.1B. Tasa de abandono de docentes, por sector escolar
Diferencias entre los docentes de escuelas públicas, primarias y secundarias, 2001

Abandono mayor en escuelas primarias	Tasas similares de abandono	Abandono mayor en escuelas secundarias	
Escocia	Bélgica (Fl.)	Australia	Irlanda, Italia
Francia	Estados Unidos de América	Canadá (Quebec)	Japón
	Inglaterra y Gales, Israel	Corea	Países Bajos

Nota general: véase el cuadro 6.1A.

Definición: véase en el cuadro 6.1A la definición de tasa de abandono. Las tasas de abandono se consideran similares si la diferencia entre ellas es menor de un quinto del valor de la más baja de las dos.

Notas específicas: véase el cuadro 6.1A.

Cuadro 6.1C. Tasa de abandono de docentes, por género
Diferencias entre los docentes varones y mujeres de escuelas públicas, 2001

Abandono mayor de varones	Tasas similares de abandono	Abandono mayor de mujeres	
Alemania	Israel	Estados Unidos de América	Bélgica (Fl.)
Corea	Japón	Países Bajos	Escocia
	Suecia		Inglaterra y Gales

Nota general: véase el cuadro 6.1A.

Definición: véase en el cuadro 6.1A la definición de tasa de abandono.

Nota específica: véase el cuadro 6.1A.

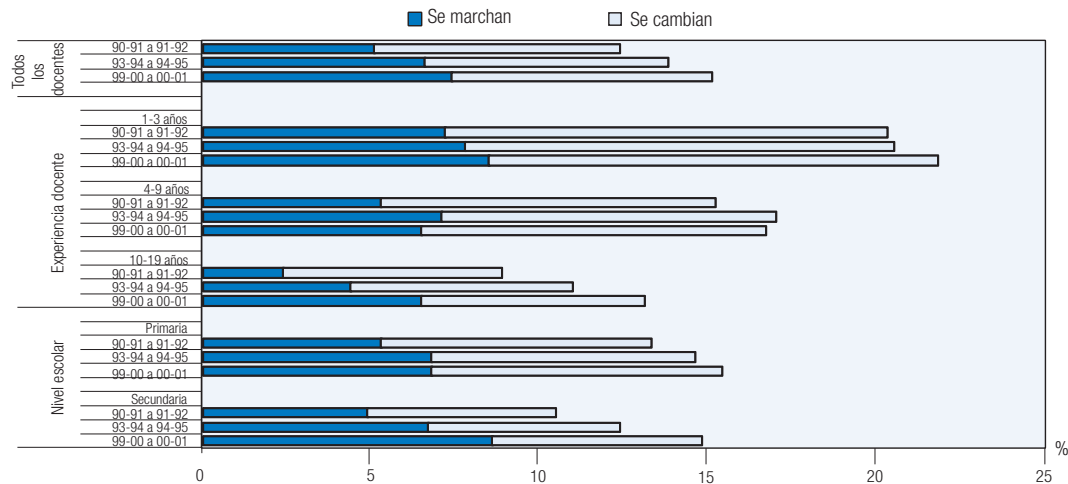
Cuadro 6.1D. Tasa de abandono de docentes, cambios de 1995 a 2001

	Disminuyó	Poco cambio	Aumentó	
Países con tasa de abandono en 1995 menor del 5%	Italia	Canadá (Quebec) Japón	Alemania	Irlanda
			Corea	Países Bajos
			Francia	
Países con tasa de abandono en 1995 mayor del 5%	Escocia	Estados Unidos de América Inglaterra y Gales Suecia	Israel	

Definición: véase en el cuadro 6.1A la definición de tasa de abandono. Poco cambio ocurre en las tasas de abandono entre 1995 y 2001 si el cambio es menos de un quinto del valor de 1995.

Nota específica: véase el cuadro 6.1A. El año de referencia de 1995 es 1996 para Irlanda y Escocia, 1997 para Italia y 1998 para Corea.

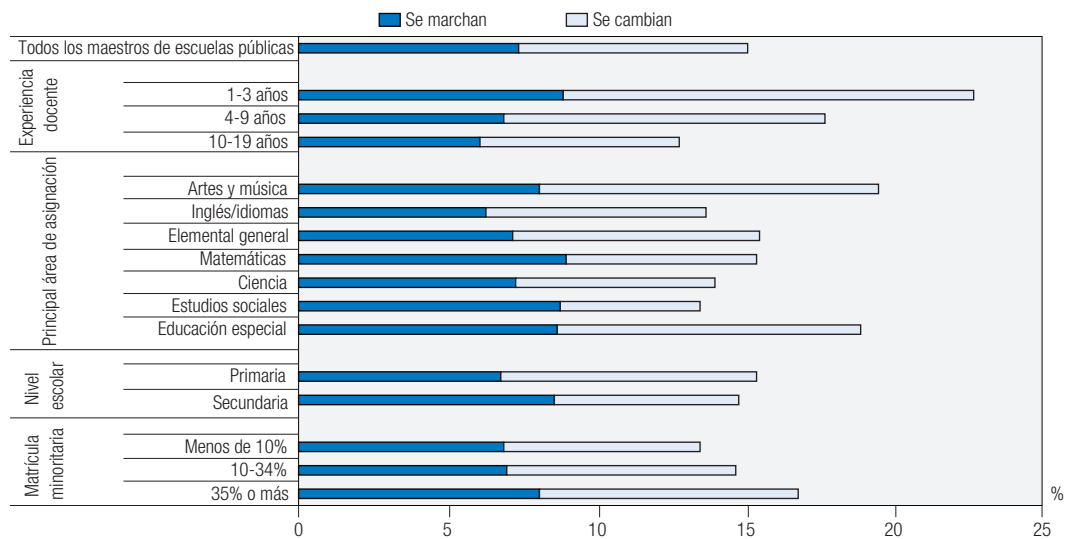
Gráfica 6.1A. **Proporción de docentes de escuelas públicas que se marchan y que se cambian, por escuela y características de los docentes, Estados Unidos de América, para varios años escolares**



Definiciones: los que *se cambian* son docentes que aún enseñaban en el año escolar actual, pero que se habían cambiado a una escuela diferente después del año escolar anterior. Los que *se marchan* son docentes que abandonaron la profesión docente después del año escolar anterior.

Fuente: Luekens et al. (2004).

Gráfica 6.1B. **Proporción de docentes de escuelas públicas que se marchan y que se cambian, por escuela y características de los docentes, Estados Unidos de América, 1999-2000 a 2000-2001**



Definiciones: los que *se cambian* son docentes que aún enseñaban en el año escolar actual, pero que se habían cambiado a una escuela diferente después del año escolar anterior. Los que *se marchan* son docentes que abandonaron la profesión docente después del año escolar anterior.

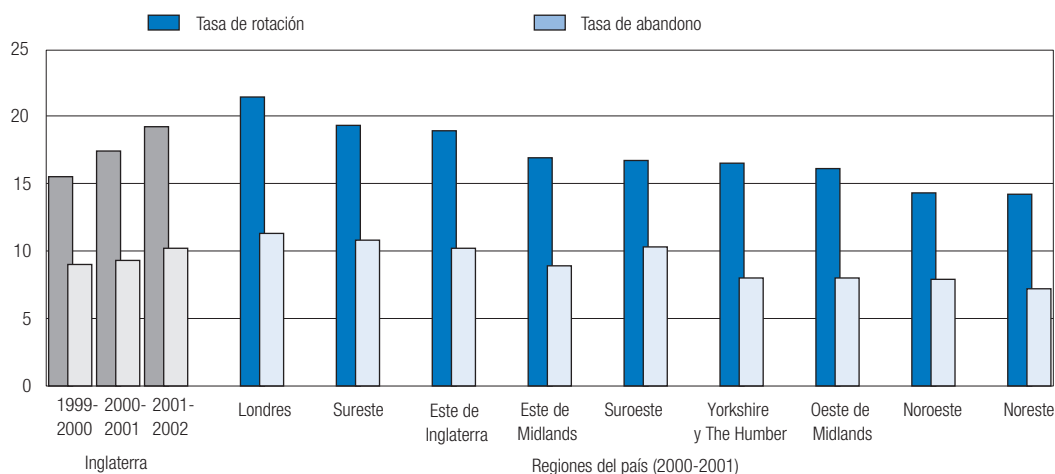
Fuente: Luekens et al. (2004).

Las tasas de abandono y rotación están aumentando en algunos países

Hay amplias variaciones entre los países participantes con respecto a la proporción de docentes de escuelas públicas que abandonan la carrera docente cada año. Como muestra el cuadro 6.1A, hay un grupo pequeño de países (Italia, Japón y Corea) en el que la tasa de abandono de 2001 era menor del 3%. Sin embargo, en cinco de los países con datos comparables en general, la tasa de abandono de 2001 fue de por lo menos del 6% (la comunidad flamenca de Bélgica, Estados Unidos de América, Inglaterra y Gales, Israel y Suecia). No obstante, entre 1995 y 2001 la tasa de abandono bajó sólo en dos países (Escocia e Italia) del grupo de 13 países con datos comparables en general (véase el cuadro 6.1D). En cinco de los países se presentó poco cambio entre 1995 y 2001, pero en tres (Estados Unidos de América, Inglaterra y Gales y Suecia) las tasas de abandono ya eran bastante altas (arriba de 5%). En seis de los países las tasas de abandono para los docentes de escuelas públicas aumentaron entre 1995 y 2001, y en uno de estos países (Israel) las tasas de 1995 eran ya relativamente altas.

Los resultados obtenidos en investigaciones nacionales proporcionan información más detallada sobre las crecientes tasas de abandono y rotación de docentes en Estados Unidos de América e Inglaterra. La gráfica 6.1A indica que el abandono de docentes (los que “se marchan”) en Estados Unidos de América aumentó de 5.1% a principios de la década de 1990 a 7.4% a finales de la misma década. De manera similar, la gráfica 6.2 muestra que entre 1999-2000 y 2001-2002 las tasas de abandono de docentes en Inglaterra aumentaron de cerca de 8% a 10%, y que la rotación (que incluye el abandono) aumentó de alrededor de 15% a 19%.

Gráfica 6.2. Tasas de rotación y abandono de docentes, Inglaterra, todas las escuelas para tiempo completo en el sector de escuelas subsidiadas, 2000-2001



Definiciones: *abandono* se define como todos los docentes en servicio de tiempo completo en el sector de las escuelas subsidiadas de Inglaterra el 11 de marzo de 2000 que no estaban en servicio completo en ninguna parte del sector de las escuelas subsidiadas de Inglaterra el 31 de marzo de 2001. Esto incluye los docentes que se marchan para trabajar a tiempo parcial. *Rotación* se define como todos los docentes en servicio de tiempo completo en el sector de las escuelas subsidiadas de Inglaterra el 31 de marzo de 2000 que no estaban en servicio completo en el mismo establecimiento el 31 de marzo de 2001. Por tanto, la rotación incluye el abandono, las transferencias a otros establecimientos dentro del sector de escuelas subsidiadas y los docentes que cambian a servicio de tiempo parcial. No todos los empleadores registran todos los movimientos entre escuelas por lo que las tasas están subestimadas.

Fuente: Department for Education and Skills (2004).

Puesto que los retiros relacionados con la edad están incluidos en la definición de abandono de los docentes, podría esperarse de manera razonable que el abandono aumenta ya que los docentes en general están envejeciendo y un número mayor de ellos se acercan a la edad de jubilación. Sin embargo, como muestra el cuadro 6.2B, la proporción de todos los docentes de escuelas públicas que dejan la profesión por razones de retiro en realidad bajó entre 1995 y 2001 en dos tercios de los países con datos comparables en general. Esto sugiere que razones distintas de la jubilación cobran mayor importancia al explicar la tendencia general hacia un abandono más alto entre los docentes de escuelas públicas. El cuadro 6.2A indica las relativamente altas proporciones de docentes que dejan la docencia por razones distintas del retiro en países como Australia, Inglaterra y Escocia, Suecia y Estados Unidos de América. En contraste, el retiro es la razón de la mayoría de quienes dejan la profesión en Canadá (Quebec), Francia, Italia y Japón. Como se observó en el capítulo 5, en el último grupo de países la docencia por lo general es parte de un servicio público “basado en la carrera” en el que la titularidad larga es el estándar.

También es importante evaluar si un número significativo de docentes se retira antes de llegar a la edad regular de jubilación. El cuadro 6.3 indica que así sucede en algunos países. En Alemania, Australia y los Países Bajos, donde la edad de retiro para obtener beneficios completos es de 65 años, la edad promedio de retiro de los docentes es de 58, 59 y 61 años, respectivamente. Otros países en circunstancias similares son Canadá (Quebec), Corea e Israel.

Cuadro 6.2A. Proporción de docentes que se retiran entre quienes dejan la profesión
Escuelas primarias públicas, 2001

Menos de 30%	Entre 30% y 60%	Arriba de 60%
Australia Escocia Estados Unidos de América Inglaterra Suecia	Irlanda	Canadá (Quebec) Francia Italia Japón

Nota general: este cuadro se derivó de los datos proporcionados por los países participantes en el proyecto. La información se solicitó en áreas que no están ya disponibles por medio del proyecto Indicators of Education Systems (INES) (Indicadores de Sistemas Educativos) de la OCDE. Los países se basaron en datos existentes para responder a la solicitud y no realizaron ninguna nueva recopilación de los mismos. No todos los países pudieron proporcionar información en la forma requerida. Debe interpretarse que el cuadro proporciona sólo indicaciones generales y no una comparación estricta entre países.
Definición: dejar la profesión docente se define como cubrir las mismas categorías que en la tasa de abandono del cuadro 6.1A.
Notas específicas: el año de referencia es 1999 para Canadá (Quebec) y 2000 para Escocia. Los datos para Suecia incluyen instituciones tanto públicas como privadas. Los datos para Inglaterra y para Suecia incluyen educación primaria y secundaria.

Cuadro 6.2B. Proporción de docentes que se retiran entre los que abandonan la profesión
Cambios de 1995 a 2001

	Disminuyó	Poco cambio	Aumentó
Países con una proporción menor de 50% en 1995	Estados Unidos de América (educación primaria) Inglaterra Suecia (educación primaria y primer ciclo de secundaria)	Suecia (segundo ciclo de la educación secundaria)	Estados Unidos de América (primer ciclo de educación secundaria)
Países con una proporción mayor de 50% en 1995	Canadá (Quebec) Escocia Irlanda Italia	Francia Japón	

Nota general: véase el cuadro 6.2A.
Definición: véase el cuadro 6.2A. Poco cambio ocurre en la proporción de docentes que se retiran entre los que dejan la profesión entre 1995 y 2001 si el cambio es menor del décimo del valor de 1995.
Notas específicas: véase el cuadro 6.2A. El año de referencia de 1995 es 1996 para Irlanda, 1997 para Italia, y 1996 para Escocia.

Cuadro 6.3. Edad de jubilación de los docentes, escuelas públicas, 2002

	Edad de jubilación para obtener todos los beneficios	Jubilación temprana: edad mínima en la cual los docentes pueden retirarse y obtener algunos beneficios	Edad promedio real de jubilación	¿Pueden los docentes trabajar en escuelas públicas después de la edad de jubilación?
Alemania	65	n.a.	59	n.d.
Australia	65	55	58	Sí
Bélgica (Fl.)	60	58	n.d.	Sí
Bélgica (Fr.)	60	55	n.d.	n.d.
Canadá (Quebec)	60	55	56	Sí
Chile	H: 65; M: 60	n.a.	n.d.	Sí
Corea	62	Mínimo de 20 años de servicio	(P: 47; S: 53) ³	No
Dinamarca	65	60	n.d.	Sí, hasta los 70
España	65	60	n.d.	No
Finlandia	60 - 65	58	n.d.	Sí
Francia	60 (con un mínimo de 40 años de contribuciones)	Mínimo de 15 años de servicio	P: 56; S: 61	Sí, hasta los 65
Grecia ¹	65 (con 35 años de experiencia) o 37 años de experiencia	60 (con 30 años de experiencia)	60	No
Hungría	H: 62; M: 58	H: 50; M: 45	(H: 59; M: 56) ²	Sí
Israel	H: 65; M: 60 (con 35 años de experiencia)	40 con por lo menos 10 años de servicio trabajando por lo menos 1/3 del tiempo	54	Sí, hasta 30% del tiempo de trabajo
Italia	60 (con 40 años de contribuciones)	60 (con un mínimo de 20 años de contribuciones)	61	Sí
Noruega	67	62	n.d.	Sí, hasta los 70
Países Bajos	65	61	61	Sí
Reino Unido	60	55	n.d.	Sí
República Eslovaca	H: 60; M: 53-57 (con un mínimo de 25 años de experiencia)	n.d.	n.d.	Sí
Suecia	65	61	64	Sí, hasta los 67

Notas:

1. Sólo educación primaria.

2. Sólo educación secundaria.

3. Las bajas cifras se deben a políticas de jubilación recientes que impulsaron los retiros durante el periodo cubierto por la información.

Símbolos:

H: Hombres; M: Mujeres.

P: educación primaria; S: educación secundaria.

n.d.: información no disponible.

n.a.: no se aplica.

Fuente: datos proporcionados por los países participantes en el proyecto.

Las tasas de abandono de los docentes son más altas en etapas tempranas de la carrera

Las tasas de abandono de los docentes tienden a ser más altas en los primeros años de trabajo docente y a declinar cuanto más tiempo permanecen en la profesión, antes de aumentar al acercarse a la edad de la jubilación. Por ejemplo, como muestra la gráfica 6.1B, en el caso de Estados Unidos de América, cerca de 9% de los docentes con uno a tres años de experiencia abandonaron la profesión en la transición entre los años escolares 1999-2000 y 2000-2001, en comparación con el 6% de docentes con 10-19 años de experiencia. El efecto acumulativo

puede ser sustancial. Por ejemplo, un estudio realizado con docentes temporales (la mayoría de los cuales son principiantes) en la comunidad flamenca de Bélgica reveló que 24% abandonó la docencia entre 1995 y 1999. En Estados Unidos de América, 18% de los que empezaron a trabajar en la enseñanza en 1994 la habían dejado para 1997 (*U.S. Department of Education*, 2001).

Algunos de los que dejan la docencia regresan en algún momento a ella, pero las altas tasas de abandono sugieren que se ha incurrido en grandes costos privados y sociales al preparar a personas para una profesión que encontraron que no cumplía sus expectativas o que no les proporcionaba incentivos suficientes o que les parecía difícil, o alguna combinación de los tres factores. Dado que los docentes principiantes tienden a dejar la profesión en mayor proporción, esto puede significar que las escuelas pierden muchos docentes antes de que adquieran la experiencia necesaria para volverse eficaces. Las escuelas y sistemas involucrados tienen que incurrir en los costos de la formación, selección e inducción de grandes números de docentes nuevos. Los estudiantes en las escuelas se enfrentan a una alta rotación de docentes y posiblemente a alguna pérdida de continuidad del programa. Puesto que las tasas de abandono de los docentes son más altas en las ubicaciones desfavorecidas, esto sugiere que los problemas educativos se agravan y la inequidad entre las escuelas aumenta.

Si bien las tasas de abandono por lo general son más altas en etapas tempranas de la carrera, en algunos países números razonablemente grandes de docentes experimentados se marchan antes del retiro. Por ejemplo, en una muestra de docentes australianos de todas las edades, 33% pensaba dejar la docencia en los siguientes tres años; de ellos sólo 7% se proponía jubilarse (Dempster *et al.*, 2000). El otro 26% (un cuarto del total de docentes) se proponía buscar empleo fuera del ámbito de la docencia o dejar de trabajar por completo (por ejemplo, por razones familiares o por viaje). Hubo grandes números de docentes en el rango de edad de 30 a 50 años que hablaron de este tipo de intenciones, lo que sugiere una pérdida potencialmente grande de docentes experimentados para la profesión.

Las tasas de abandono son más altas para algunos tipos de docentes que para otros

La investigación indica que dejar la profesión por razones distintas del retiro es más común en ciertos tipos de docentes que en otros. Ya se han comentado las tasas de abandono más altas entre docentes principiantes. Se cuenta también con evidencia de que dichas tasas de abandono son más altas en el caso de docentes de secundaria que de primaria. La información recogida como parte de este estudio sustenta esta conclusión general. Como muestra el cuadro 6.1B, las tasas de abandono de los docentes de secundaria fueron más altas en siete de los 13 países con información comparable en general, las tasas de abandono de docentes de primaria fueron más altas en dos de los países, mientras que en otros cuatro las tasas fueron similares entre ambos sectores. La razón general aducida por las tasas más altas de abandono de los docentes de secundaria es que sus habilidades y calificaciones tienden a brindarles más oportunidades en otras ocupaciones en relación con los docentes de primaria.

La investigación sugiere también que las tasas de abandono tienden a ser más altas entre los hombres que entre las mujeres. Por ejemplo, Dolton *et al.* (2003) demostraron que en el Reino Unido por lo menos, los docentes varones tenían mucha más probabilidad de marcharse en respuesta a mejores condiciones de trabajo y sueldos fuera de la docencia que las profesoras. Sin embargo, la información recogida para esta actividad muestra un panorama mucho más mezclado en términos de la relación entre género y abandono (véase el cuadro 6.1C), y no hay un patrón claro evidente. La interpretación de los patrones de género necesita prestar atención a las diferencias en la distribución de los hombres y las mujeres entre las escuelas primarias y secundarias, y entre diferentes grupos de edad.

Un aspecto perturbador de las tasas diferenciales de abandono entre los docentes es la investigación que indica tasas de abandono más altas entre los docentes con experiencia académica bastante sólida y con calificaciones más altas. En Estados Unidos de América, Murnane y Olsen (1990) han demostrado que los docentes que reciben sueldos más altos permanecen más tiempo en la docencia y que aquellos con “costos de oportunidad” más altos, medidos por su experiencia académica, sus calificaciones en las pruebas o la especialización en la materia tienen más probabilidades de dejar la docencia que otros docentes. En fecha más reciente en Estados Unidos de América, Stinebrickner (2001) mostró que los docentes con mayor habilidad académica dedicaron menos tiempo a trabajar como tales. Dolton y van der Klaauw (1999) llegaron a conclusiones similares en el Reino Unido. Murnane *et al.* (1988), estudiando una muestra de docentes de Carolina del Norte, mostraron que los docentes de química y física tendieron a abandonar la enseñanza más pronto que los docentes de secundaria con otras especialidades. Además, era menos probable que regresaran a la docencia una vez que dejaban el sistema. La gráfica 6.1B muestra además que, para Estados Unidos de América, las tasas de abandono a fines de la década de 1990 eran más altas en el caso de los docentes cuya área principal era matemáticas. Tales resultados generan inquietud con respecto a la capacidad de las escuelas de retener a docentes cuyas habilidades son demandadas en otros sitios.

Sin embargo, es importante hacer notar que no todos los que renuncian a la docencia lo hacen para obtener un empleo pagado. En la muestra australiana antes citada, alrededor de la mitad de los que se proponían abandonar por razones distintas del retiro planeaban quedarse en casa con sus hijos o viajar. En Estados Unidos de América, Stinebrickner (1999a) encontró que cerca de 60% de todos los docentes que se marchaban dejaban la carrera por completo, sobre todo por razones familiares. Este hallazgo es significativo debido a que una gran proporción de docentes nuevos son jóvenes y mujeres, lo cual sugiere que un marco completo de política docente incluirá medios para ayudar a las docentes con familia al proporcionarles oportunidades para seguir enseñando (por ejemplo, mediante el apoyo para guarderías y trabajo de tiempo parcial) y regresar después a la docencia. Como se observó en el capítulo 3, la *Equal Opportunities Commission* (Comisión de Oportunidades Equitativas) del Reino Unido ha expresado su preocupación de que muchas mujeres que dejan la docencia por razones familiares no regresan debido a la falta de puestos adecuados de tiempo parcial, trabajo compartido u otras políticas de empleo que tomen en cuenta a la familia.

El abandono de docentes es más alto en las zonas desfavorecidas

Los resultados de la investigación sugieren que las tasas de abandono y rotación no son uniformes entre diferentes escuelas, pero tienden a ser más altas en las escuelas ubicadas en zonas hasta cierto punto desfavorecidas. Por ejemplo, la gráfica 6.2 muestra que en Inglaterra las tasas de rotación de los docentes son sustancialmente más altas en la ciudad de Londres (21% en 2000-2001) que en el norte del país (14%). La ciudad de Londres tiene altos costos de vida y estudiantes muy diversos. Se ha informado de variaciones geográficas similares en la rotación de docentes en los Países Bajos, con vacantes que resulta más difícil ocupar en las grandes ciudades. La gráfica 6.1B indica que, en Estados Unidos de América, las tasas de abandono y rotación son más altas en las escuelas donde la matrícula de estudiantes pertenecientes a grupos minoritarios es mayor. Como ya se dijo, los patrones diferenciales de la rotación y abandono de docentes con probabilidad exacerbarán las inequidades entre las escuelas.

6.2. Factores de retención de los docentes eficientes en las escuelas

6.2.1. Fuentes de satisfacción e insatisfacción en el trabajo

Estudios de los aspectos que brindan satisfacción en el trabajo a los docentes confirman la importancia de los beneficios intrínsecos del trabajo. Sin embargo, en comparación con quienes debutan en la carrera docente (véase el capítulo 3), los docentes experimentados dan mayor importancia a sus circunstancias personales e identifican factores que obstaculizan la satisfacción en el trabajo, como la falta de reconocimiento, condiciones de trabajo inadecuadas y pocas perspectivas de carrera.

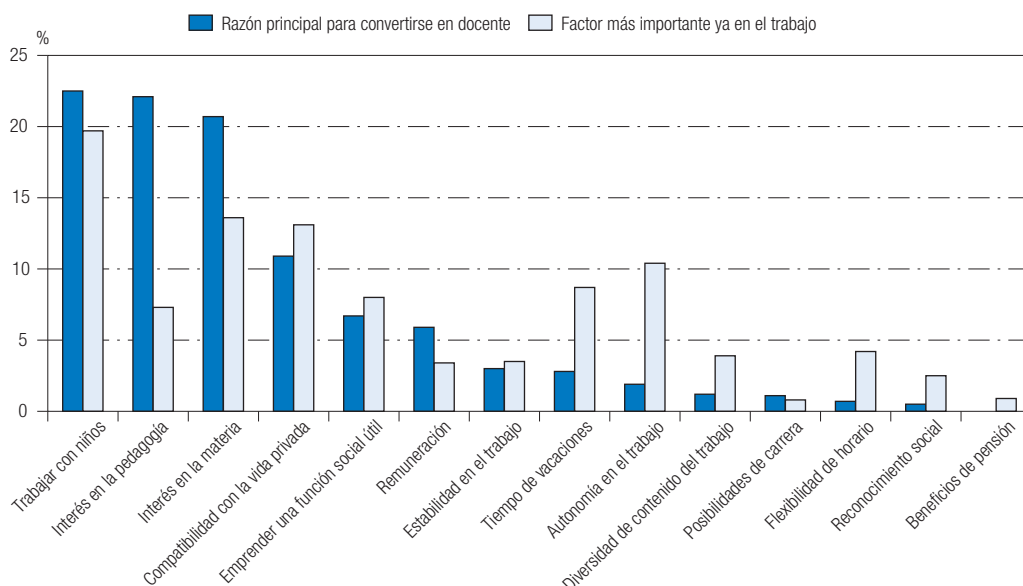
Por ejemplo, la gráfica 6.3A utiliza un estudio realizado con docentes de secundaria de la comunidad francesa de Bélgica para contrastar sus opiniones sobre la “razón principal para convertirse en docente” con el “factor más importante ya en el trabajo”, en busca de obtener la satisfacción en el trabajo actual. Aspectos intrínsecos, es decir, “trabajar con niños” e “interés en la materia”, son factores predominantes en ambas etapas de la carrera, pero lo son considerablemente menos una vez que el docente está trabajando (por ejemplo, cerca del 22% de los docentes citan el “interés en la pedagogía” como la razón principal para convertirse en docente, mientras que sólo el 7% de los docentes en función lo citan como el factor más importante). Los factores relacionados más de cerca con las circunstancias personales de los docentes adquieren mayor importancia una vez que éstos están trabajando. Tal es el caso de la “compatibilidad con la vida privada” (13% de los docentes en función citan éste como el factor más importante, en tanto que el 11% lo menciona como la razón principal para convertirse en docente), “tiempo de vacaciones” (9% contra 3%), “estabilidad en el trabajo” (4% contra 3%), y “flexibilidad de horario” (4% contra 1%). La gráfica 6.3A muestra, notoriamente, que los factores menos mencionados como “el factor más importante” por los docentes en función se relacionan con el reconocimiento y las oportunidades profesionales. Incluyen “reconocimiento social” (cerca de 3%), “remuneración” (3%), “beneficios de pensión” (1%) y “posibilidades de carrera” (1%).

Las razones que los docentes aducen para abandonar la profesión (distintas del retiro) confirman la función central de las condiciones de trabajo. La gráfica 6.3B muestra que, en Inglaterra, las arduas condiciones de trabajo encabezan la lista de las razones que los docentes encuestados dieron para marcharse: “carga de trabajo demasiado pesada” (entre las razones para abandonar la carrera para 52% de los docentes de primaria y 39% de docentes de secundaria), “iniciativas gubernamentales” (39% y 35%), “estrés” (37% y 34%) y “mala conducta de los alumnos” (34% en escuelas secundarias). El estudio revela también que los factores relacionados con la carrera, como “atracción por otro empleo”, “mejores perspectivas de carrera”, “sueldo escolar demasiado bajo”, y “oferta de un sueldo más alto” son de menor importancia. Un número sustancial de docentes indica que sentirse “subestimado” (22% en escuelas primarias y 32% en escuelas secundarias) ha contribuido a la decisión de dejar la docencia. Un tercio de los docentes citó las circunstancias personales como importantes. Un patrón interesante que emerge es que los docentes de secundaria le asignan mayor peso a factores relacionados con la carrera (por ejemplo, “atracción por otro empleo”, “mejores perspectivas de carrera”, “sueldo demasiado bajo”, “oferta de sueldo más alto”) que los docentes de primaria, mientras que estos últimos tienden a hacer mayor hincapié en las condiciones de trabajo (por ejemplo, “carga de trabajo demasiado fuerte”, “iniciativas gubernamentales”, “estrés”).

Resultados similares se presentan en el informe nacional de Suiza. Un estudio realizado por la organización sindical nacional de docentes suizos (ECH/LCH) indica que los principales factores que causan insatisfacción son la erosión de la imagen pública de los docentes,

las reformas educativas frecuentes, la excesiva carga administrativa para los docentes, niveles de sueldo, tamaños de las clases, apoyo insatisfactorio de los organismos supervisores y la limitada participación de los docentes en la toma de decisiones de la escuela.

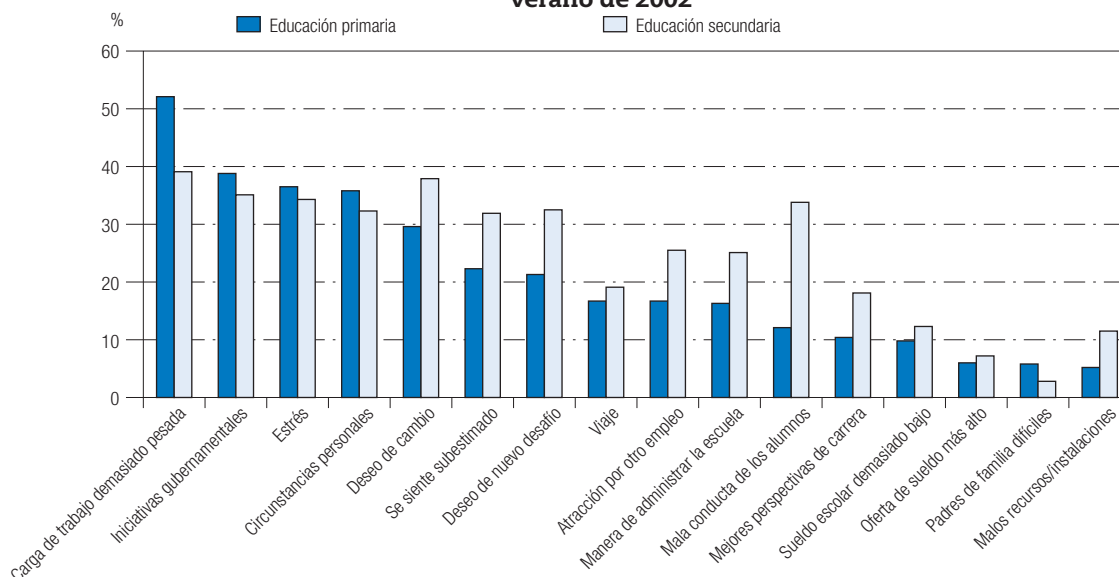
Gráfica 6.3A. Razón principal para convertirse en docente y fuente principal de satisfacción en el puesto actual, docentes de secundaria del sector privado católico subsidiado, comunidad francesa de Bélgica, 1999



Nota: las cifras se basan en una encuesta a 3 600 docentes de secundaria del sector privado católico subsidiado de la comunidad francesa de Bélgica.

Fuente: Maroy (2002).

Gráfica 6.3B. Razones aducidas por los docentes para dejar la profesión, Inglaterra, verano de 2002



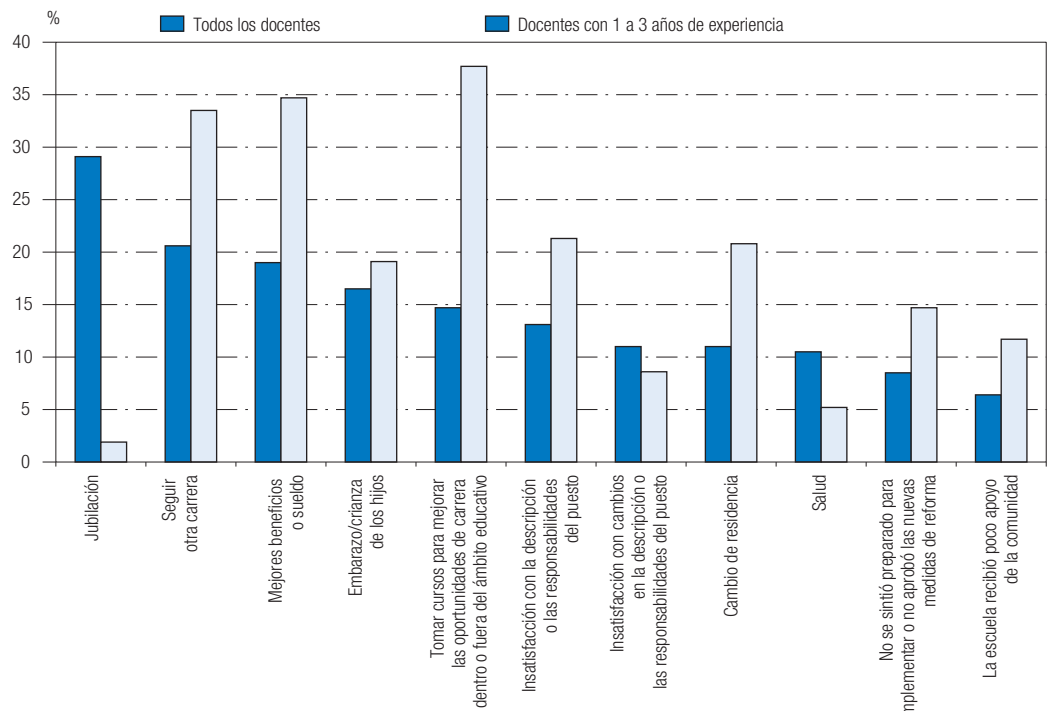
Nota: basada en una encuesta de docentes que dejaron el sector en Inglaterra durante el año calendario de 2002 (muestra de 480 docentes en educación primaria y 530 en educación secundaria). No se considera la jubilación ni la maternidad. Quienes respondieron pudieron indicar más de una razón por lo que las cifras suman más de 100%.

Fuente: Smithers y Robinson (2003).

El informe de la comunidad flamenca de Bélgica menciona también la preocupación de los docentes con respecto a los efectos de las reformas educativas consecutivas: “Según varios de los encuestados, algunos docentes dejan la docencia porque están cansados de los cambios. Ha habido cambios enormes en los últimos 10 años pero, de acuerdo con los encuestados, eran a una escala de tal magnitud que las escuelas y los docentes no tenían la oportunidad de implementar las innovaciones. Esto significa que muchos docentes carecen de satisfacción en el trabajo porque ya no pueden prepararse para los cambios. Constantemente tienen que ir de un cambio a otro”.

La gráfica 6.3C distingue entre las razones aducidas por los docentes nuevos (uno a tres años de experiencia) y otros docentes para dejar la profesión en Estados Unidos de América. Los factores relacionados con la carrera, como “seguir otra carrera”, “mejor sueldo o mejores beneficios” y estudios adicionales se califican como las razones principales para marcharse (excluyendo el retiro) para ambos grupos de docentes y por lo general tienen un mayor peso que en los estudios de Bélgica e Inglaterra. Las circunstancias personales (como “embarazo o crianza de los hijos”) surgen como el segundo grupo de mayor importancia, en tanto que las razones relacionadas con las condiciones de trabajo (como “insatisfacción con las responsabilidades del trabajo” y “en desacuerdo con las nuevas medidas de reforma”) son de menor importancia para el grupo del estudio en Estados Unidos de América, aunque de todas maneras es significativo, especialmente para los docentes principiantes.

Gráfica 6.3C. Porcentaje de docentes del sector público que se marchan que calificaron varias razones como muy importantes o extremadamente importantes en su decisión de dejar la profesión docente, Estados Unidos de América, 2000-2001



Fuente: Luekens et al. (2004).

6.2.2. Sueldos y perspectivas de empleo

Hay evidencia sustancial de que los ingresos relativos de los docentes son una influencia importante en las decisiones de carrera: si se integran a la profesión y si permanecen en ella. En general, cuanto más fuertes sean las perspectivas de empleo fuera de la docencia, menor será el número de personas calificadas que permanecerán largo tiempo en la profesión. En particular, las personas con habilidades que pueden conseguir mejores perspectivas de empleo en otra parte tienen menos probabilidad de permanecer en la enseñanza por mucho tiempo. Como se demostró en la sección 3.3.2, en 14 de los 19 países con datos pertinentes, el sueldo de un docente con 15 años de experiencia aumentó más lentamente que el PIB per cápita entre 1994 y 2002. Si bien éste es un indicador limitado, sugiere que en muchos países la posición relativa de los ingresos de los docentes ha bajado en años recientes.

Investigación solicitada para este proyecto indicó que las tasas de renuncia de los docentes tienen probabilidad de aumentar cuando sus ingresos relativos bajen, en especial para los docentes varones y aquellos con niveles más altos de calificaciones (Dolton *et al.*, 2003). Dolton y van der Klaauw (1999) proporcionan datos sobre la importancia de los sueldos de los docentes y los sueldos relativos perdidos en decisiones acerca de abandonar la docencia. Los sueldos más altos en otra parte aumentan la tendencia entre los docentes de cambiar de carrera. Sin embargo, la probabilidad de dejar la docencia por razones familiares o por dejar de trabajar por completo tendió a ser más afectada por los mismos niveles de sueldo de los docentes, más que por los sueldos de los docentes relativos a otros sueldos. En el caso de Estados Unidos de América, Stinebrickner (1999b) concluye que los sueldos relativos son una influencia más importante sobre la decisión de dejar la docencia que las condiciones de trabajo, como lo indicó la relación estudiante-docente.

La estructura común de las escalas de sueldos de los docentes sugiere que es poco probable que los docentes individuales puedan mejorar con rapidez su posición con referencia a los ingresos. Como muestra la gráfica 6.4, en 70% de los países se requieren por lo menos 20 años para que los docentes de secundaria avancen de la parte inferior a la parte superior de la escala reglamentaria de sueldos (el promedio nacional es 24 años). En promedio, el punto salarial máximo es de alrededor de 70% mayor que el sueldo inicial (aunque, como muestra la gráfica 6.5, esta relación varía ampliamente de 13% en Dinamarca a 178% en Corea). Esto implica que cada año adicional de enseñanza conduce a un aumento de sueldo de alrededor de 3% en promedio. Vale la pena observar que, en tanto que por lo general escalas de sueldos más largas provocan que los docentes ganen proporcionalmente más cuando por fin llegan al punto más alto, no siempre sucede así. Por ejemplo, en tanto que en Hungría y España las escalas de sueldos son muy largas (casi 40 años), los docentes que llegan a ese punto no ganan sustancialmente más que aquellos que se encuentran en la parte inferior de la escala (véase la gráfica 6.5). Por otra parte, los docentes de Nueva Zelanda y Escocia tienen las escalas de sueldo más cortas (siete años), pero la relación del sueldo en el punto superior con el del punto inferior es bastante alta.

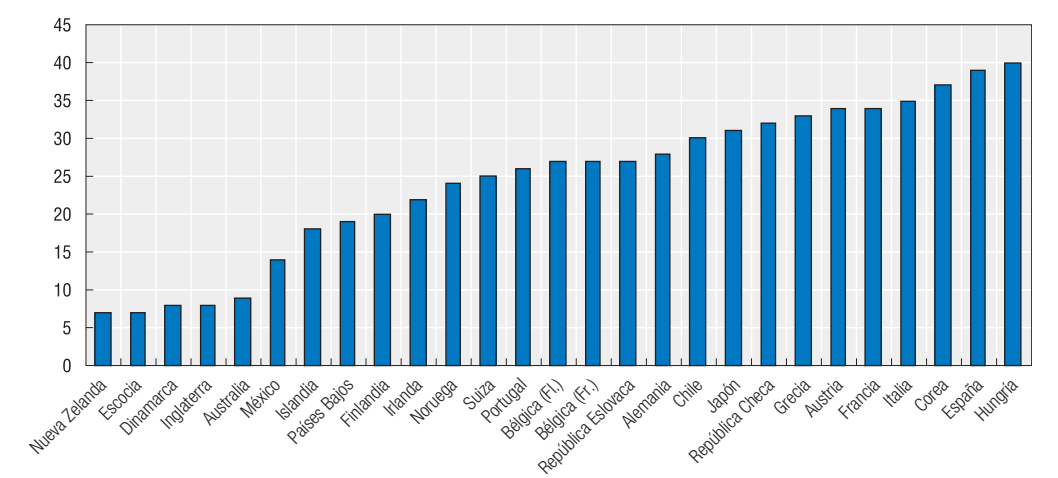
La distinción hecha en el capítulo 5 entre los modelos del empleo en el sector público “basado en la carrera” y “basado en el puesto” se refleja en la estructura de las escalas de sueldos de los docentes. Como muestra la gráfica 6.6, hay un grupo de países cuyos sueldos son relativamente bajos al principio, pero ascienden de manera estable por una escala larga y el tope de los ingresos ocurre cuando las personas llegan a los 50 años de edad. En el otro modelo general, los salarios iniciales son bastante altos y suben con rapidez, pero la escala de sueldos es corta y la mayoría de los docentes de aula encuentran el nivel de estabilización de su sueldo entre los 30 y los 40 años. Es probable que estos dos modelos estén relacio-

nados con diferentes patrones de entrada a la carrera y abandono de la misma. El primero puede carecer de atractivo para aquellos que no están seguros de si desean convertirse en docentes para toda la vida. El último puede dificultar el conservar a un grupo de docentes experimentados.

En reconocimiento de la relación entre la estructura de sueldos y la atracción y la conservación de docentes, hay evidencia de que algunos países se están alejando de los aumentos uniformes de sueldo para todos los docentes hacia aumentos más dirigidos. Por ejemplo, como se describe en el capítulo 3, entre 1996 y 2001 los sueldos para los docentes principiantes aumentaron con mucha mayor rapidez que los de otros docentes en países como Australia, Dinamarca, Inglaterra y Noruega. De manera correspondiente, en algunos países cuya principal preocupación ha sido conservar a los docentes experimentados en las escuelas, se han asignado aumentos más rápidos a docentes más experimentados (por ejemplo, Hungría).

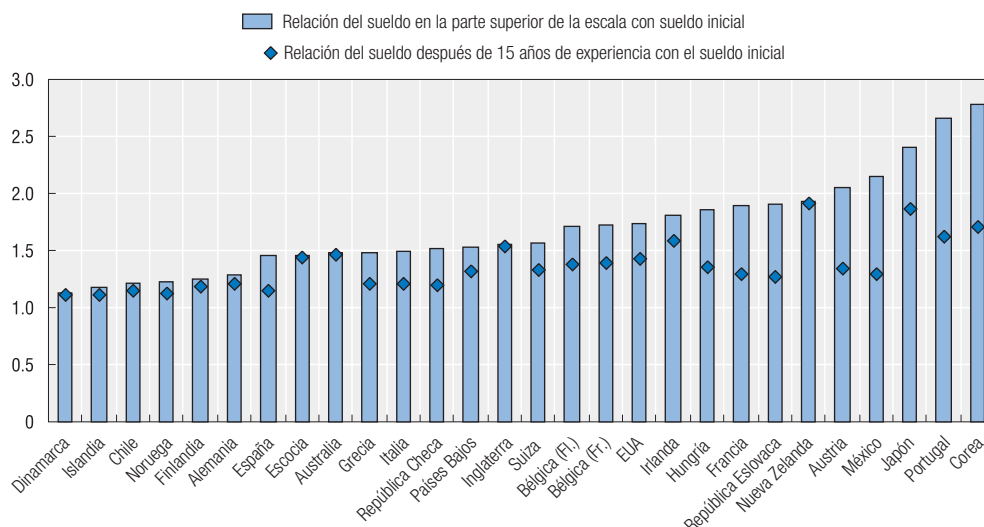
Como muestra el cuadro 6.4, todos los países usan bonificaciones de varios tipos para aumentar el sueldo base de por lo menos algunos docentes. Tres cuartos de los países proporcionan bonificaciones por responsabilidades de gestión además de los deberes docentes, un número similar brinda un pago extra por enseñar más clases u horas de lo requerido en un contrato de tiempo completo y cerca de la mitad provee bonificaciones a los docentes en formación con necesidades educativas especiales. En total, estas bonificaciones pueden ser sustanciales. Por ejemplo, se ha estimado que para los docentes experimentados de Hungría los bonos e incentivos arriba del sueldo base suman de 20–25% de la compensación total (Galasi y Varga, 2003). En Corea, los varios tipos de bonificaciones constituyen cerca de 60% de la remuneración total de la mayoría de los docentes. Sin embargo, sólo alrededor de un tercio de los países proporciona ajustes salariales por cursos en un área particular o, como se describe a continuación, por un desempeño docente destacado.

Gráfica 6.4. Años del sueldo inicial al sueldo máximo, primer ciclo de educación secundaria, 2002



Nota: los datos se refieren a sueldos reglamentarios anuales en instituciones públicas. El año de referencia para Chile es 2001.
Fuente: OCDE (2004a).

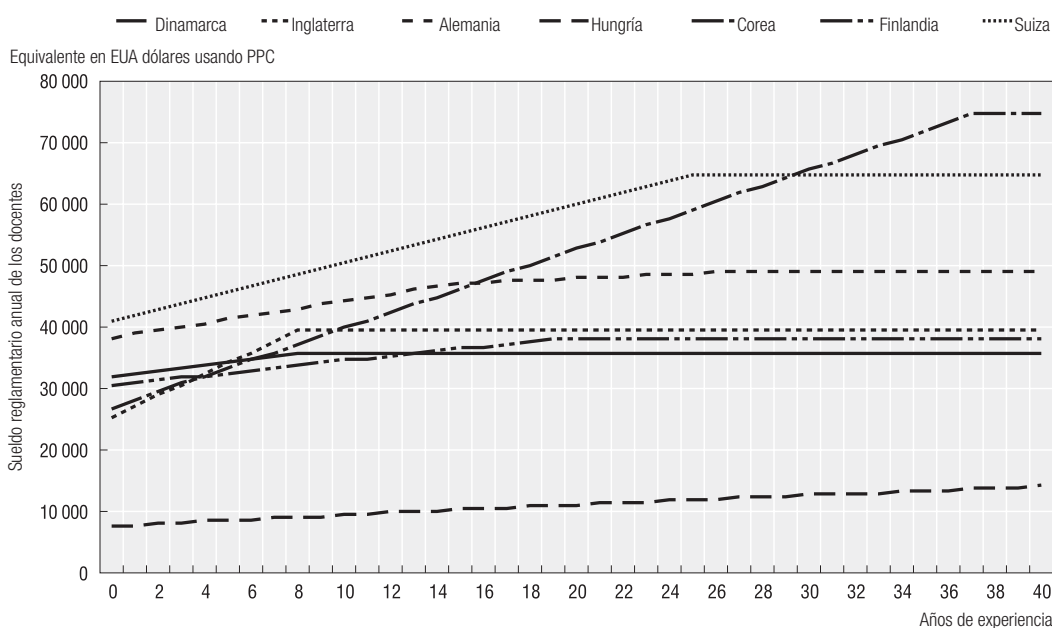
Gráfica 6.5. Relación del sueldo de los docentes en la parte superior de la escala y después de 15 años de experiencia con el sueldo inicial, primer ciclo de la educación secundaria, instituciones públicas, 2002



Nota: los datos se refieren a sueldos reglamentarios anuales en instituciones públicas.

Fuente: OCDE (2004a).

Gráfica 6.6. Estructura de la escala de sueldos reglamentarios de los docentes, varios países, primer ciclo de la educación secundaria, instituciones públicas, 2002



Nota: para construir esta gráfica se usaron los valores del sueldo inicial, el sueldo después de 15 años de experiencia, el sueldo en la parte superior de la escala y los años desde el inicio hasta el sueldo máximo. Se asumió que la progresión de los sueldos con el tiempo dentro de cada etapa era lineal.

Fuente: derivado de OCDE (2004a).

6.2.3. Reconocimiento e incentivos

Los incentivos para los docentes por lo general comprenden sueldos, bonos, beneficios de licencias y beneficios de pensión futura. Pocos países han introducido instrumentos como bonos iniciales, provisión de servicios de guardería, bonificaciones en tiempo, periodos sabáticos, apoyo para la matrícula en cursos de posgrado u oportunidades para participar en actividades de formación profesional continua como maneras de reconocer el trabajo de los docentes. Además, el nivel de la compensación de los docentes por lo común se relaciona con las calificaciones, el sector escolar y los años de experiencia. A menudo las estructuras de incentivos no se vinculan de cerca con la amplia variedad de tareas que ahora se requiere a las escuelas que desempeñen y están limitadas en la manera en que recompensan los logros de los docentes. Un estudio realizado en Finlandia reveló que 91% de los docentes sentía que los resultados de su trabajo no influían en sus niveles de sueldo. Tres de cada cuatro docentes percibían que la cantidad de trabajo no reconocida en el sistema de pago ha aumentado en años recientes (Korhonen, 2000).

En pocos países los incentivos para los docentes están relacionados con el desempeño evaluado y con la evidencia de una formación profesional continua. Como se muestra en el cuadro 6.4, sólo 11 de 29 países ajustaron el sueldo base por un desempeño docente destacado. La falta de reconocimiento financiero al desempeño docente con probabilidad contribuirá a que los docentes abandonen la profesión, en especial aquellos con perspectivas de empleo atractivas en otra parte. No obstante, en años recientes los países han aumentado los criterios para ajustar el sueldo base de modo que tome en cuenta tareas especiales como orientación o asesoría de carrera (dos tercios de los países ofrecen complementos salariales relacionados); enseñanza en una zona desfavorecida, distante o de alto costo (dos tercios de los países) o actividades especiales como la escuela de verano o los clubes de verano (la mitad de los países).

Los problemas alrededor del desarrollo de una relación más cercana entre el desempeño del docente y su incentivo son controvertidos en todos los países.³³ Hay tres modelos principales de incentivos basados en el desempeño: “pago por mérito”, que por lo general implica proporcionar a cada docente un pago más alto con base en el desempeño de los estudiantes en pruebas estandarizadas y observación en la clase; compensación “basada en los conocimientos y en las habilidades”, que por lo general implica un pago más alto por calificaciones o formación profesional extra, y los conocimientos y habilidades demostrados, que se cree mejoran el desempeño de los alumnos; y la “compensación basada en la escuela”, que por lo general implica incentivos financieros basados en el grupo y en el desempeño de los estudiantes de un grado o de toda la escuela. Muchos de estos programas tendieron a centrarse en el desempeño individual, en particular el pago por mérito (Richardson, 1999); los debates más recientes probablemente consideran el programa de incentivos basado en el grupo o el basado en conocimientos y en habilidades (Odden, 2000; Odden y Kelley, 2002).

Entre los argumentos que apoyan los incentivos basados en el desempeño por lo común se incluye que es más justo recompensar a docentes que se desempeñan bien en vez de pagar a todos por igual, que el pago basado en el desempeño motiva a los docentes y mejora el rendimiento de los estudiantes, y que una conexión más clara entre el gasto en las escuelas y el rendimiento de los estudiantes contribuye al apoyo público. Los argumentos que suelen usarse para oponerse al pago basado en el desempeño incluyen que es difícil realizar una evaluación equitativa y precisa porque el desempeño no puede determinarse objetivamente, la cooperación entre los docentes se reduce, a los docentes no les motivan los incen-

³³ Esta sección se basa en una revisión preparada para el proyecto de la OCDE por Harvey-Beavis (2003).

Cuadro 6.4. Ajustes al sueldo base de los docentes de instituciones públicas, 2002
Tipos de criterios para ajustar los sueldos base otorgados a los docentes de instituciones públicas

	Criterios basados en condiciones de trabajo/responsabilidades							Criterios relacionados con las calificaciones, la formación y el desempeño de los docentes			Criterios basados en la demografía	
	Responsa- bilidades de gestión adicionales a los deberes docentes	Enseñar más clases u horas de las requeri- das por el contrato de tiempo completo	Tareas espe- ciales (orien- tación o asesoría de carrera)	Enseñar en una zona desfavoreci- da, lejana o de alto costo (asignación por ubicación)	Actividades especiales (clubes deportivos y de teatro, clubes de tarea, escuela de verano)	Enseñar a estudiantes con ne- cesidades educativas especia- les (en escuelas regulares)	Enseñar cursos en un área parti- cular	Tener una calificación de formación inicial más alta que la calificación mínima requerida para entrar a la profesión docente	Desempeño sobresa- liente en la enseñanza	Terminar con éxito activida- des de formación profesio- nal	Estatus familiar (casado, número de hijos)	Edad (inde- pendien- te de los años de expe- riencia docente)
Alemania	X	X									X	X
Australia	X		X	X		X		X				
Austria	X	X	X		X						X	X
Bélgica (Fl.)		X										
Bélgica (Fr.)												
Corea	X	X		X		X					X	
Dinamarca	X	X	X		X		X	X	X	X		
Escocia	X			X				X			X	
España	X			X						X	X	
EUA	X	X	X	X	X	X	X	X		X		
Finlandia	X	X	X	X	X			X				
Francia	X		X	X	X	X					X	
Grecia		X	X	X				X			X	
Hungría	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Inglaterra	X	X		X	X	X	X	X	X			
Islandia	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X
Irlanda	X			X				X				
Italia		X	X	X	X						X	X
Japón	X	X		X	X	X					X	
México	X	X	X	X			X	X	X	X		
Noruega	X	X	X	X			X	X	X			
Nueva Zelanda	X		X	X	X	X	X		X			
Países Bajos						X						
Portugal	X	X	X		X	X		X	X	X	X	
República Checa	X	X	X			X			X			X
República Eslovaca		X		X					X			
Suecia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Suiza	X	X	X		X	X					X	
Turquía		X	X		X				X	X	X	

Fuente: derivado del cuadro D3.2.a de OCDE (2004a). Véase el Anexo 3 de OCDE (2004a) para notas.

tivos financieros, la enseñanza se centra demasiado estrechamente en los criterios que se utilizan y los costos de implementación son demasiado altos.

La investigación en esta área es difícil y se cuenta con pocos estudios confiables. La limitada consistencia de los datos sugiere que hay algunos beneficios de los programas de pago por desempeño basados en el grupo, pero menos de los programas de pago por desempeño individuales.

Hay un amplio consenso con respecto a que los intentos previos de introducir los programas de incentivos basados en el desempeño han sido mal diseñados e implementados (Mohrman *et al.* 1996; Ramirez, 2001). Los problemas para desarrollar indicadores justos y confiables, y la formación de los evaluadores para aplicar en forma equitativa estos indicadores han socavado los intentos de implementar los programas (Storey, 2000). Un problema identificado es la escasa claridad de metas debido a un gran número de criterios, la cual restringe la comprensión del programa por parte de los docentes y dificulta la implementación (Richardson, 1999). Puede ser difícil articular una explicación de cómo, y según qué criterios, se evalúa a los docentes. Cuando esto ocurre, es casi imposible dar retroalimentación constructiva y mantener el apoyo de los docentes para el programa (Chamberlin *et al.*, 2002).

También se ha acordado que los bonos financieros previos han sido comparativamente pequeños, lo cual reduce el valor motivacional de los programas (Malen, 1999). Cuando la financiación es limitada, se establecen cuotas, sólo unos cuantos docentes se benefician y a los administradores les resulta difícil explicar por qué se omitió a otros (Chamberlin *et al.*, 2002). Otras explicaciones para las dificultades en la implementación de programas de incentivos basados en el desempeño incluyen la: oposición de los sindicatos de docentes, en particular en relación con el pago por mérito; la oposición de los docentes, sobre todo en relación con la preocupación acerca de que se realice una evaluación injusta, y la oposición de los sistemas de gestión escolar pública a lo que se percibe como modelos basados en el mercado. En Estados Unidos de América, la mayoría de los intentos de implementar el pago por mérito para docentes de escuelas públicas ha fracasado durante los pasados 75 años y la mayoría de estos programas han sido abandonados o modificados en gran medida dentro de los cinco años posteriores a su introducción (Murnane, 1996).

Los resultados de los programas de incentivos por desempeño basados en el grupo y en la escuela han sido más prometedores. Por ejemplo, Lavy (2002) estudió el impacto de un programa de incentivos implementado en 1995 en 62 escuelas secundarias de Israel. El programa ofrecía un incentivo sustancial al tercio de las escuelas que lograra las ganancias de valor agregado más altas con el tiempo en varias mediciones de desempeño (tasas de graduación de los alumnos, tasas de abandono y logro académico). Las mediciones se estructuraron para alentar a las escuelas a dirigir más esfuerzos hacia los estudiantes con bajo desempeño. Tres cuartos del incentivo para cada escuela se asignaba a los docentes y el resto del personal de la escuela en proporción a sus sueldos y el otro cuarto se utilizaba para mejorar las instalaciones generales, como las salas comunes de los docentes. Los incentivos por desempeño de la escuela generaron ganancias significativas en las cinco mediciones de resultados de los alumnos. El estudio también contrastó los efectos de este programa con un programa que proporcionaba a otro grupo de escuelas secundarias más recursos como docentes adicionales y apoyo para los estudiantes que abandonaban y los de bajo desempeño. Este programa también generó mejoras en los resultados de los alumnos, aunque en menor medida que con el método de los incentivos escolares. En ambos programas se dio a las escuelas el control completo sobre los recursos adicionales y la libertad de desarrollar intervenciones eficaces. Sin embargo, el programa de incentivos basados en el desempeño demostró ser más eficaz en lo relativo a costos.

El debate con respecto al vínculo entre incentivo y desempeño también es evidente en el sector de la salud. Los países muestran interés creciente en pagar a los médicos del sector público de salud por resultados (Simoens y Hurst, 2004). Por ejemplo, en el Reino Unido cerca de 20% del ingreso de los médicos generales se basa ahora en una amplia gama de indicadores de calidad de desempeño. Sin embargo, no se ha probado, hasta ahora, que el pago por mérito mejore la calidad en la prestación del servicio público de salud y quedan muchas dificultades para diseñar sistemas objetivos de evaluación del desempeño (Simoens y Hurst, 2004). Las preocupaciones acerca del pago basado en el desempeño en la salud incluyen si éste distorsionará la práctica en las áreas donde la calidad puede medirse y aquellas en las que no puede medirse; si fomentará la selección de pacientes que acarreen un riesgo más bajo y si podría generar registros distorsionados. Preocupaciones similares son evidentes en el debate sobre el pago basado en el desempeño en la docencia.

Ballou (2001), entre otros, ha reabierto el tema al comparar el pago de los docentes en escuelas públicas y privadas en Estados Unidos de América, y usarlo para poner a prueba el concepto de que el pago por mérito intrínsecamente no es adecuado para la docencia. Concluye que debido a que, en comparación con las escuelas públicas, las escuelas privadas por lo general diferencian los sueldos de los docentes más sobre la base del desempeño de los docentes y tienen mayor probabilidad de despedir docentes ineficientes, el concepto de enlazar el pago a los docentes con el desempeño no es intrínsecamente imperfecto, y de hecho es beneficioso, sino que más bien su implementación ha sido obstaculizada en la mayoría de los sistemas escolares públicos.

Con certeza dentro de los países participantes en este proyecto se discute ampliamente con respecto a la introducción de una mayor diferenciación de los sueldos de los docentes, incluyendo avanzar a un vínculo más fuerte con el desempeño. Sin embargo, en general, los programas emprendidos o propuestos no se basan en una sola medición, como el desempeño de los alumnos en las pruebas. Más bien, implican evaluaciones del desempeño de los docentes y sus contribuciones dentro y fuera de la clase usando varias mediciones. La columna de “aumento de pago” en el cuadro 6.5 proporciona, para los países participantes, ejemplos de programas que vinculan el pago con el desempeño de los docentes. El sistema de pago por docente individual que Suecia introdujo a mediados de la década de 1990, y que incluye elementos del pago basado en el desempeño, se detalló en el recuadro 5.3. Otro ejemplo es Finlandia, donde el convenio de negociación colectiva para 2003-2004 incluye elementos para evaluar los estándares del trabajo de los docentes y proporciona un margen para que los municipios paguen bonos sobre la base de la eficacia y el desempeño profesional individual. En los cantones de San Galo y Zúrich en Suiza los docentes pueden avanzar al siguiente nivel en la escala de sueldos sólo si reciben una evaluación positiva, basada en un proceso de autoevaluación y evaluación externa (véase el recuadro 6.1).

Recuadro 6.1. Vínculos entre el desempeño y los sueldos de los docentes en Suiza

Dos cantones suizos, Zúrich y San Galo, han introducido vínculos entre el desempeño y los pagos de los docentes, como componentes de supervisión de calidad e iniciativas de mejora. En ambos programas, se proporcionan aumentos de sueldo durante algunos años, en vez de aplicarlos sobre la base de la evaluación de un año de trabajo.

En 2000, San Galo introdujo un vínculo entre el desempeño de los docentes y su escala de sueldos mediante la: *Systematische Lohnwirksame Qualifikation* (SLQ) (Calificación sistemática de sueldo efectivo). El programa de San Galo relaciona el desempeño con los ascensos (que influyen en los niveles de sueldo), pero no directamente con el pago. La

Recuadro 6.1. Vínculos entre el desempeño y los sueldos de los docentes en Suiza (cont.)

escala de pagos se compone de cuatro niveles y subir al siguiente nivel sólo es posible si el docente recibe una evaluación positiva. El avance de un aumento a otro dentro de un nivel ocurre en gran medida de manera automática. A los docentes se les evalúa cada vez que llegan a la cima de un nivel y no pueden recibir un aumento de sueldo a menos que la evaluación de su desempeño sea positiva. Los criterios de evaluación son acordados en conjunto por el docente y el evaluador. La evaluación se centra en tres áreas de habilidades: organización e impartición de las lecciones, interacciones con estudiantes, docentes y padres de familia, y participación en actividades de formación continua. La evaluación se basa en la autoevaluación y en la evaluación externa. Esta última evaluación es responsabilidad de uno de los miembros del comité o la comisión escolar.

En 1999 Zúrich introdujo un vínculo similar mediante el *Lohnwirksames Qualifikationssystem* (LQS) (Sistema de calificación de sueldo efectivo). Las evaluaciones de los docentes afectan los sueldos sólo de aquellos que se encuentran en la “etapa de director” de su carrera (más allá de los años iniciales y antes de los últimos años de su carrera cuando sólo evaluaciones verdaderamente excepcionales generarán aumentos de sueldo). Los aumentos de sueldo, sobre la base de evaluaciones favorables, se proporcionan en el orden de 1-3% para los cuatro años posteriores a la evaluación. Si una evaluación es insatisfactoria, el ascenso se retrasa un año y se acuerdan las medidas que se seguirán para superar las deficiencias. La evaluación es realizada por un equipo formado por representantes del comité escolar, todos los cuales reciben una formación especial. La evaluación incluye observación en la clase, una entrevista con el docente y la preparación de un informe por parte de éste en el que describa su método pedagógico.

Chile ha introducido una *Asignación de Excelencia Pedagógica* que reconoce y estimula a los docentes con habilidades sobresalientes (véase el recuadro 6.2), entre otras iniciativas. En México, con base en solicitudes voluntarias, los docentes pueden solicitar un aumento de sueldo para reflejar su desempeño docente mediante los programas *Carrera Magisterial* y *Escalafón Vertical*. De igual manera, en Inglaterra y Gales procedimientos especiales de evaluación emprendidos en forma voluntaria (*Threshold Assessment* y *Advanced Skills Teacher*) (Evaluación Inicial y Docente de Habilidades Avanzadas) proporcionan a los docentes la posibilidad de vincular su desempeño con los niveles de sueldo. Otros países que han introducido programas similares incluyen Australia, Hungría y la República Eslovaca.

Recuadro 6.2. Asignación de excelencia a los docentes en las escuelas chilenas

La *Asignación de Excelencia Pedagógica* (AEP), introducida en 2002 después de un acuerdo entre el Ministerio de Educación y la Asociación de Docentes de Chile, está orientada a reconocer e incentivar a docentes con conocimientos y habilidades sobresalientes. Los docentes solicitan de manera voluntaria una evaluación y aquellos a quienes se certifica como docentes de aula excelentes reciben un pago extra. Los docentes se clasifican de acuerdo con sus años de experiencia docente en cuatro grupos y pueden solicitar la Asignación de Excelencia dos veces dentro de cada grupo. Los solicitantes son evaluados contra los estándares de desempeño definidos por el Ministerio de Educación. Dos instrumentos se utilizan en el procedimiento: i) un examen escrito que mide el conocimiento pedagógico y el conocimiento de la materia, y ii) un expediente personal del docente que incluye un vídeo de sus prácticas docentes. Cada año el Ministerio establece la cuota de docentes

Recuadro 6.2. Asignación de excelencia a los docentes en las escuelas chilenas (cont.)

para cada región del país a quienes se les otorga la *Asignación de Excelencia*. Las cuotas fluctúan como resultado de las restricciones presupuestarias. En 2002, cerca de 6 000 docentes solicitaron la Asignación de Excelencia de un total aproximado de 125 000 docentes. A los solicitantes que tienen éxito se les paga una asignación extra dos veces al año, lo cual continúa mientras el docente permanece en el grupo de experiencia docente original y el desempeño se mantiene en niveles satisfactorios (hasta un máximo de 10 años).

Los docentes también son incentivados de manera colectiva cuando trabajan en escuelas identificadas como con un desempeño de alto nivel por el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de Escuelas Subsidiadas (SNED). Este programa, que se estableció en 1995, se basa en la cantidad de mejora en el desempeño escolar en una variedad de indicadores, incluyendo el logro de los estudiantes en exámenes estandarizados; evalúa a las escuelas con respecto a otras escuelas dentro de un mismo perfil socioeconómico. Cada dos años, el SNED otorga un bono monetario a todos los docentes que trabajan en escuelas con el desempeño más alto dentro de cada grupo. Esta asignación se otorgó a cerca de 1 900 escuelas en 2002-2003 para beneficio de 34 000 docentes (cerca de un tercio del total de docentes), que recibieron un bono anual promedio de 430 dólares estadounidenses (alrededor de 4% del sueldo promedio anual de los docentes).

Otra iniciativa consiste en las *Asignaciones Nacionales de Excelencia de Docentes*. El objetivo es proporcionar un reconocimiento público amplio a los docentes más sobresalientes del país. Cada año 50 docentes que representan a todas las regiones del país reciben este premio. Los docentes son recomendados con base en sus méritos mediante un proceso piramidal que implica a las escuelas, las comunidades y las diferentes regiones del país.

Estados Unidos de América ofrece otro modelo de reconocimiento e incentivos para los docentes por medio de la *National Board for Professional Teaching Standards* (NBPTS), organismo no gubernamental. Se trata de un programa voluntario en el que los docentes experimentados solicitan un amplio proceso de evaluación basado en criterios desarrollados a partir de la investigación y la consulta con asociaciones profesionales de docentes (véase el recuadro 6.3).

Recuadro 6.3. Certificación de la excelencia de los docentes en Estados Unidos de América

En Estados Unidos de América, los docentes experimentados pueden buscar voluntariamente la certificación nacional mediante el *National Board for Professional Teaching Standards* (NBPTS) (Consejo Nacional para los Estándares Profesionales de la Docencia), organismo administrado en forma privada pero financiado en gran medida por el gobierno. Esta credencial, conocida como la *National Board Certification* (Certificación del National Board), está diseñada para proporcionar reconocimiento a los docentes que demuestran tener conocimientos y habilidades docentes superiores. Los docentes entran a un proceso de aplicación amplia que consiste en dos partes principales: un expediente personal de su trabajo, incluyendo un vídeo de una lección que hayan enseñado y los ejercicios del centro de evaluación donde los docentes responden un conjunto de preguntas relacionadas con el contenido específico de su área.

La evaluación se realiza contra estándares docentes detallados establecidos por la NBPTS. Éstos se basan en cinco propuestas fundamentales de la NBPTS: i) los docentes están comprometidos con los estudiantes y su aprendizaje; ii) los docentes conocen las materias que enseñan y cómo enseñarlas a sus alumnos; iii) los docentes son responsables

**Recuadro 6.3. Certificación de la excelencia de los docentes
en Estados Unidos de América (cont.)**

de gestionar y supervisar el aprendizaje de los alumnos; (iv) los docentes piensan sistemáticamente en su práctica y aprenden de la experiencia, y v) los docentes son miembros de comunidades de aprendizaje. Los estándares son desarrollados y revisados por docentes y otros expertos. El Certificado del National Board se expide por un periodo de 10 años, pero puede renovarse mediante la preparación de un Perfil de crecimiento profesional).

Más de 30 estados ofrecen ahora incentivos financieros a los docentes que reciben el Certificado del National Board, incluyendo el subsidio de las cuotas de solicitud de los docentes, así como bonos financieros y aumento de sueldo. Desde noviembre de 2002, el National Board había certificado a 24 000 docentes en todo el país, y más de 15 000 solicitantes buscaban la certificación en 2002-2003. Entre 1999 y 2002, cerca de 50% de quienes presentaron su solicitud por primera vez fueron certificados.

Algunos critican el método del National Board con base en la falta de una relación con las ganancias en el logro de los estudiantes y la falta de validez externa de las prácticas de enseñanza (por ejemplo, Podgursky, 2001). Hay alguna evidencia reciente, basada en información de escuelas primarias de Carolina del Norte, de que los docentes certificados por el National Board eran más eficaces que sus colegas no certificados en lo referente a aumentar el logro de los estudiantes y que el NBPTS identifica con éxito a los docentes más eficaces entre los solicitantes (Goldhaber y Anthony, 2004). Sin embargo, los autores observan que, dado que el proceso es relativamente costoso en términos del proceso de evaluación y de los sueldos más altos que los docentes certificados por lo general ganan, su eficacia debe juzgarse contra otros medios de identificación e incentivación de la enseñanza de calidad.

6.2.4. Evaluación de los docentes

El cuadro 6.5 resume las principales características de los programas de evaluación de docentes en los países participantes en el estudio. Cuando los docentes solicitan un puesto más alto, o si son objeto de una queja, por lo general se realiza un proceso de evaluación formal, bien sea por parte del director, personal externo o alguna combinación de ambos. Sin embargo, en la mitad de los países—Alemania, Austria, Canadá (Quebec), Dinamarca, España, Finlandia, Grecia, Israel e Italia—por lo común los docentes no son evaluados con regularidad una vez que se les otorga la titularidad. En Irlanda, Noruega y Suecia, se prefiere la evaluación de la escuela a la evaluación individual de los docentes; en Hungría la evaluación de los docentes queda sobre todo a criterio del director de la escuela; en Japón algunos consejos educativos prefecturales están introduciendo ahora la evaluación de los docentes y en México la evaluación ocurre cuando los docentes la solicitan de manera voluntaria.

En la mayoría de los casos, las evaluaciones regulares de los docentes involucran al director de la escuela y otro personal de alto nivel. En tres de los países (la comunidad francesa de Bélgica, Francia y Suiza), la evaluación es realizada por un panel que involucra tanto al director como a los miembros externos. Por lo general los criterios incluyen los conocimientos de la materia y pedagógicos del docente, alguna evaluación del desempeño del docente, los niveles de formación continua y, en algunos casos, las mediciones del desempeño de los estudiantes. Los métodos comunes utilizados en la evaluación incluyen la observación en clase, entrevistas y documentación preparada sobre el docente. En España, México y la República Eslovaca (para los docentes que solicitan un ascenso) algunas veces también son parte de la evaluación las encuestas a los estudiantes.

Cuadro 6.5. **Evaluación de los docentes en las escuelas públicas, 2002**

Definiciones: con respecto al *Evaluador*, *Interno* o *Externo* se refiere a la escuela. La columna de *Aumento de Pago* evalúa el vínculo entre los resultados de la evaluación y los niveles de pago. Cuando hay un vínculo, puede ser mediante el sueldo base o una asignación, un número máximo de docentes puede beneficiarse de los aumentos de pago (*cuota*), y la *duración de los ajustes de pago pueden diferir* (por ejemplo, *permanente*, *plazo fijo*, hasta la siguiente evaluación, una vez).

	¿Se evalúa periódicamente a todos los docentes?	Alcance de los procedimientos de evaluación descritos	Receptores y frecuencia	Evaluador	Criterios	Instrumentos	Aumento de pago			Vínculo con el desarrollo profesional	Respuesta a docentes ineficaces
							Sueldo base o asignación	Cuota	Duración		
Alemania ^a	Por lo general no, sólo para ascenso o como resultado de una queja	Landde Baden-Württemberg	Todos los docentes	Interno (directores)	n.d.	n.d.	Sueldo base	Sí	Permanente	n.d.	n.d.
Australia	Por lo general, sí	Plan de desarrollo y desempeño del Estado de Victoria	Todos los docentes, anualmente	Interno (directores) y docentes de alto nivel	Estándares de desempeño estatales apropiados para la etapa de carrera de los docentes	Desempeño demostrado (por ejemplo, aprendizaje de los alumnos, datos, documentación acordada con el director)	Aumento salarial anual	No	Permanente	Ayuda a establecer prioridades	Aumento de sueldo retenido; plan de mejora; evaluación adicional
Austria ¹	No, sólo para cambios en el estatus de empleo, para ascenso o como resultado de una queja	Evaluaciones aditivas de desempeño	Los docentes para ascenso, o conversión al contrato permanente	Interno; externo (inspección)	Desempeño de los estudiantes; conocimiento pedagógico y de la materia por parte del docente; desempeño docente; formación continua; otras habilidades	Observación en la clase	Sueldo base	No	Permanente	No	No se otorgó contrato permanente; plan de mejora; evaluación adicional
Bélgica (FL) ²	Sí	Escuelas bajo la autoridad pública proporcionadas por el gobierno flamenco	Todos los docentes, periódicamente	Interno (directores)	n.d.	n.d.	No hay aumento de sueldo	No		No	Despido
Bélgica (Fr.)	Sí	Todo el país	Todos los docentes, sin periodicidad fija	Interno (directores); externo	n.d.	n.d.	No hay aumento de sueldo	No		No	n.d.
Canadá (Quebec) ³	No, sólo cuando los docentes son objeto de una queja o hay cambios en el estatus de empleo	Procedimiento de queja	Docentes objeto de una queja	Interno (administración de la escuela)	n.d.	n.d.	n.a.			Asesoría	Plan de mejora

Cuadro 6.5. Evaluación de los docentes en las escuelas públicas, 2002 (cont.)

	¿Se evalúa periódicamente a todos los docentes?	Alcance de los procedimientos de evaluación descritos	Receptores y frecuencia	Evaluador	Criterios	Instrumentos	Aumento de pago			Vínculo con el desarrollo profesional	Respuesta a docentes ineficaces
							Sueldo base o asignación	Cuota	Duración		
Chile	Sí, individualmente y como parte de la evaluación escolar; posibles incentivos monetarios como resultado de procedimientos especiales de evaluación realizados sobre una base voluntaria u obligatoria	Premio Nacional de Excelencia Docente	50 docentes, competencia nacional anual	Evaluación de los colegas, la comunidad escolar, externo	Reconocimiento comunitario del desempeño durante toda la carrera	Prueba para el docente; documentación del desempeño durante toda la carrera	Asignación fija	Sí	Una vez	Sí	n.a.
			Todos los docentes de una escuela determinada, con base en el desempeño escolar, cada 2 años		Sobre todo el desempeño de los alumnos pero tomando en cuenta el perfil socioeconómico de la escuela	Conjunto de indicadores acordados por el Ministerio	Asignación	Sí	2 años	No	n.a.
		Sistema de Evaluación de Desempeño Docente	Todos los docentes, cada 4 años	Autoevaluación, evaluación de los colegas, director y externo	Conocimiento pedagógico y de la materia, desempeño docente y otras habilidades (Marco de la Buena Enseñanza)	Expediente, entrevistas, videos de la clase	Asignación	Sí	4 años, se paga cada 3 meses	Sí	Plan de mejora; evaluación adicional; despido
		Incentivo de excelencia pedagógica	Los docentes en forma voluntaria, anualmente si así lo desean	Externo	Conocimiento pedagógico y de la materia por parte del docente	Pruebas escritas, expediente, video	Asignación	Sí	De 2 a 10 años	Sí	a
Corea	Sí	Todo el país	Todos los docentes, periódicamente	Interno (directores); autoevaluación	n.d.	Observación en la clase Documentación sobre los docentes	No hay aumento de sueldo	No	Posposición del ascenso	No	Plan de mejora; formación obligatoria; evaluación adicional; suspensión; despido
Dinamarca ⁴	No, sólo cuando los docentes son objeto de una queja	Procedimiento de queja	Docentes objeto de una queja	Interno (directores)	Desempeño docente; otras habilidades	Observación en la clase; entrevista	n.a.	n.a.	Formación obligatoria	No	n.d.
España	No, la evaluación ocurre sólo cuando los docentes desean convertirse en directores, solicitan una licencia para fines de estudio y cuando son objeto de una queja	Solicitud de licencia con fines de estudio o procedimiento de queja	Los docentes de manera voluntaria; los docentes que son objeto de una queja	Externo	Desempeño de los estudiantes; conocimiento pedagógico y de la materia por parte del docente; desempeño docente	Observación de la clase; entrevista; documentación sobre el docente; encuesta a los alumnos	n.a.	n.a.	Formación obligatoria	No	n.d.

Cuadro 6.5. Evaluación de los docentes en las escuelas públicas, 2002 (cont.)

¿Se evalúa periódicamente a todos los docentes?	Alcance de los procedimientos de evaluación descritos	Receptores y frecuencia	Evaluador	Criterios	Instrumentos	Aumento de pago			Vínculo con el desarrollo profesional	Respuesta a docentes ineficaces
						Sueldo base o asignación	Cuota	Duración		
Estados Unidos de América ^a	Todo el país	Todos los docentes	Interno (directores)	n.d.	Observación en la clase	No hay aumento			Formación obligatoria	Formación obligatoria; evaluación adicional
	Cincinnati	Todos los docentes	n.d.	Conocimiento pedagógico y de la materia por parte del docente; otras habilidades	n.d.	Sueldo base			No	Hasta la siguiente evaluación
		Todos los docentes como parte de la evaluación de la escuela	n.d.	Desempeño de los alumnos	n.d.	Asignación			No	n.d.
		Todos los docentes	n.d.	n.d.	n.d.	Sueldo base			No	Permanente
	Condado de Douglas	Los docentes de manera voluntaria	n.d.	Conocimiento pedagógico y de la materia por parte del docente; formación continua; desempeño de los alumnos; otras habilidades	n.d.	Asignación			No	n.d.
Finlandia		Los docentes de manera voluntaria como parte de la evaluación de la escuela	n.d.	Desempeño de los alumnos	n.d.	Asignación			No	n.d.
	Kentucky	Todos los docentes periódicamente, como parte de la evaluación de la escuela	n.d.	Desempeño de los alumnos; otras habilidades	n.d.	Asignación			No	n.d.
	Charlotte-Mecklenburg	Todos los docentes periódicamente, como parte de la evaluación de la escuela	n.d.	Desempeño de los alumnos	n.d.	Asignación			No	n.d.
	No existe reglamentación nacional. La evaluación se realiza a nivel escolar, regional o nacional y por lo general no se evalúa a cada docente. El proveedor de formación local tiene la responsabilidad de la evaluación. Basados en una queja oficial, cada docente puede ser evaluado por el gobierno provincial.									
	No, sólo cuando los docentes son objeto de una queja									

Cuadro 6.5. Evaluación de los docentes en las escuelas públicas, 2002 (cont.)

	¿Se evalúa periódicamente a todos los docentes?	Alcance de los procedimientos de evaluación descritos	Receptores y frecuencia	Evaluador	Criterios	Instrumentos	Aumento de pago			Vínculo con el desarrollo profesional	Respuesta a docentes ineficaces
							Sueldo base o asignación	Cuota	Duración		
Francia ⁵	Sí	Grado administrativo en escuelas secundarias	Todos los docentes, anualmente	Interno (directores)	Autoridad, puntualidad, entre otros	n.d.	n.d.	n.d.		n.d.	Posposición del ascenso
		Grado pedagógico en escuelas secundarias	Todos los docentes, sin periodicidad fija	Externo	Conocimiento pedagógico y de la materia; desempeño docente	Observación en la clase; entrevista		n.d.		n.d.	Posposición del ascenso
Grecia	No	En apego a una ley promulgada en 2002, cada uno de los docentes individuales deberá ser evaluado periódicamente por evaluadores externos y directores. Sin embargo, este programa aún no se ha implementado. Actualmente no hay una evaluación sistemática de los docentes.									
Hungría ⁷	A criterio de la escuela	Evaluación de la escuela	Los docentes como parte de la evaluación de la escuela, periódicamente	Externo	n.d.	n.d.		n.d.		n.d.	n.d.
		Evaluación de cada docente	n.d.	Interno (directores)	n.d.	n.d.	Asignación	No	n.d.	n.d.	n.d.
		Evaluación de la escuela	Los docentes como parte de una evaluación de toda la escuela	Externo	Desempeño de los alumnos; conocimiento pedagógico y de la materia por parte del docente; desempeño docente	Observación de la clase	No hay aumento de sueldo			Asesoría	En los sectores de educación primaria y profesional: formación técnico-profesional; plan de mejora; evaluación adicional; despido
Irlanda	Todos los docentes son evaluados periódicamente pero en el contexto del conjunto de la escuela										
Israel	No, a menos que el docente sea objeto de una queja	No existe reglamentación nacional. Una vez que los docentes obtienen la titularidad, ya no se les evalúa. Los inspectores hacen una evaluación individual de un docente a solicitud del director en caso de que se identifiquen problemas de desempeño.									
Italia	No, a menos que el docente sea objeto de una queja	Procedimiento de queja	Los docentes que son objeto de una queja	Externo	n.d.	Observación de la clase		n.a.		n.d.	n.d.
Japón	Por lo general no. Desde 2000 algunos consejos prefecturales de educación (como Tokio) introdujeron la evaluación de docentes	Ciudad de Tokio	Todos los docentes, periódicamente	Interno (directores); autoevaluación	n.d.	Documentación sobre el docente; entrevista; observación de la clase	n.d.	n.d.	n.d.	Asesoría	Posposición del ascenso

Cuadro 6.5. Evaluación de los docentes en las escuelas públicas, 2002 (cont.)

	¿Se evalúa periódicamente a todos los docentes?	Alcance de los procedimientos de evaluación descritos	Receptores y frecuencia	Evaluador	Criterios	Instrumentos	Aumento de pago			Vínculo con el desarrollo profesional	Respuesta a docentes ineficaces
							Sueldo base o asignación	Cuota	Duración		
México	No, sólo mediante una solicitud voluntaria a la Carrera Magisterial (CM) o el Escalafón Vertical (EV), o como resultado de una queja. En la práctica, todos los docentes están registrados en el EV y cerca de 70% en la CM	Carrera Magisterial	Los docentes de manera voluntaria, periódicamente	Interno; externo	Desempeño de los alumnos; conocimiento pedagógico y de la materia por parte del docente; desempeño docente; formación continua; otras habilidades	Documentación sobre el docente; encuesta a los estudiantes; prueba a los docentes	Sueldo base	Sí	Permanente	No	Posposición del ascenso
		Escalafón Vertical	Los docentes de manera voluntaria, periódicamente	Externo	Formación continua; otras habilidades	Documentación sobre los docentes	Sueldo base	Sí	Permanente	No	Posposición del ascenso
Noruega	No, sólo cuando los docentes la solicitan, para un ascenso o como resultado de una queja; estos acontecimientos ocurren rara vez. Se destaca la evaluación escolar	Todo el país	Los docentes para un ascenso; los docentes objeto de una queja	Interno (directores)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Países Bajos	Por lo general, sí. No hay regulaciones nacionales y los consejos escolares son responsables de la evaluación	Todo el país	Todos los docentes, periódicamente	Interno (directores)	Conocimiento pedagógico y de la materia por parte del docente; desempeño docente; otras habilidades	Observación de la clase; entrevista	n.d.	n.d.	n.d.	Asesoría	n.d.

Cuadro 6.5. Evaluación de los docentes en las escuelas públicas, 2002 (cont.)

¿Se evalúa periódicamente a todos los docentes?	Alcance de los procedimientos de evaluación descritos	Receptores y frecuencia	Evaluador	Criterios	Instrumentos	Aumento de pago		Vínculo con el desarrollo profesional	Respuesta a docentes ineficaces
						Sueldo base o asignación	Cuota		
Reino Unido ^a	Sí. Posibles vínculos con los sueldos como resultado de procedimientos especiales de evaluación realizados de manera voluntaria	Todos los docentes, periódicamente	Interno (directores)	Conocimiento pedagógico y de la materia por parte del docente; desempeño de los alumnos; otras habilidades	Observación en la clase	No hay aumento		Asesoría; formación obligatoria	n.d.
		Los docentes de manera voluntaria para un ascenso	Externo; interno (directores)	Conocimiento pedagógico y de la materia por parte del docente; desempeño de los alumnos; formación continua; otras habilidades	Documentación sobre el docente	Sueldo base	No	Asesoría	n.d.
		Los docentes de manera voluntaria para un ascenso	Externo	Conocimiento pedagógico y de la materia por parte del docente; desempeño de los alumnos; otras habilidades	Documentación sobre el docente; entrevista; observación en la clase	Sueldo base	No	n.d.	n.d.
República Eslovaca	Sí, los docentes son evaluados por el sistema de inspección escolar, si son objeto de una queja y para definir el nivel de asignaciones recibidas	Los docentes como parte de una evaluación escolar	Externo	Conocimiento pedagógico y de la materia por parte del docente; desempeño docente	n.d.	No hay aumento		n.d.	n.d.
		n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	Asignación	n.d.	n.d.	m
		Los docentes que son objeto de una queja	Interno (directores)	n.d.	Observación en la clase; entrevista, documentación sobre el docente; encuesta a los alumnos	n.a.	n.a.	n.a.	Transferencia; reducción de sueldos; despido
Suecia	Sí, los docentes son evaluados por los directores y la discusión del desempeño incluye las decisiones sobre incentivos. Esto sucede en un contexto donde se destaca la evaluación de la escuela	Los docentes como parte de la evaluación de la escuela	Interno (directores, revisión de los colegas); externo; autoevaluación	Desempeño de los alumnos; conocimiento pedagógico y de la materia por parte del docente; desempeño docente; formación continua; otras habilidades	Observación de la clase; entrevista; documentación sobre el docente; encuesta a los alumnos	Sueldo base	No	Asesoría	Plan de mejora; evaluación adicional; reposición del ascenso; transferencia
		Todo el país							

Cuadro 6.5. Evaluación de los docentes en las escuelas públicas, 2002 (cont.)

¿Se evalúa periódicamente a todos los docentes?	Alcance de los procedimientos de evaluación descritos	Receptores y frecuencia	Evaluador	Criterios	Instrumentos	Aumento de pago		Vínculo con el desarrollo profesional	Respuesta a docentes ineficaces
						Sueldo base o asignación	Cuota		
Suiza	Por lo general, sí. En su mayoría los cantones se centran en la evaluación de la escuela. Algunos cantones vinculan la evaluación con los sueldos	Los docentes para un ascenso	Externo; autoevaluación	Conocimiento pedagógico y de la materia por parte del docente; formación continua; otras habilidades	Observación de la clase; documentación sobre el docente	Sueldo base o asignación	No	Asesoría	Posposición del ascenso
	Cantón de St. Gallen	Los docentes para un ascenso	Externo; autoevaluación	n.d.	Observación de la clase; entrevista; documentación sobre el docente	Sueldo base o asignación	No	Asesoría	Plan de mejora; posposición del ascenso

Notas: este cuadro excluye las evaluaciones de los directores y los docentes de escuela en su periodo de prueba.

n.a. = información no aplicable porque la categoría no se usa; n.d. = información no disponible.

1. Hay dos programas de evaluación: la evaluación aditiva y la evaluación formativa. Se hace mayor hincapié en la evaluación aditiva del desempeño.
2. La descripción del trabajo describe las funciones y tareas del personal docente (actualmente sólo para docentes de secundaria). Los docentes son evaluados contra la descripción del trabajo.
3. El procedimiento de queja no se regula a nivel provincial. Aparte de este procedimiento, los docentes sólo son evaluados cuando están sujetos al periodo de prueba o solicitan la titularidad.
4. La evaluación del desempeño individual de los docentes ocurre rara vez y se basa sobre todo en una queja.
5. El ascenso se basa en una clasificación de los docentes para la cual la evaluación del desempeño no es el factor principal. Los factores predominantes son los años de experiencia y la calificación lograda en el examen de entrada.
6. Los docentes rara vez son evaluados después de que obtienen la titularidad, excepto para decisiones relativas a ascensos y cuando surgen serios problemas de desempeño. Subir al siguiente nivel de sueldo depende, esencialmente, de los años de experiencia.
7. No hay un programa nacional para la evaluación regular de docentes individuales. Se han introducido algunas formas de evaluación a nivel escolar en las que se valora el desempeño de los docentes. A éstos se les pueden dar asignaciones por un desempeño sobresaliente, aunque este procedimiento no está regulado a escala nacional.
8. Se ha introducido una evaluación de docentes anual en Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte. En Escocia, la evaluación anual se ofrece de manera voluntaria. Se han introducido algunos programas de evaluación vinculados con los ascensos o con los incentivos monetarios.
9. Las prácticas difieren en cada estado. El cuadro indica tendencias generales y algunas prácticas innovadoras.

Fuente: derivado de los informes preparados por los países participantes en el proyecto y en otros documentos específicos de los países.

En la mayoría de los países se emplean las evaluaciones regulares de los docentes para identificar las prioridades de formación profesional. Varios países utilizan la evaluación para desarrollar planes de mejora, incluyendo la formación profesional continua (por ejemplo, algunos estados de Australia, Suecia y Suiza) para docentes a quienes se les ha detectado un desempeño ineficaz. También es común que los aumentos de sueldo de los docentes evaluados como ineficientes se difieran hasta que el desempeño mejore.

Pese a que la evaluación de los docentes tiene lugar con regularidad en la mitad de los países y por lo general parece estar volviéndose más común, las visitas nacionales de análisis indicaron que los directores y otro personal de alto nivel a menudo carecen de tiempo, instrumentos o formación para realizar las evaluaciones de los docentes de manera satisfactoria. En particular en las escuelas secundarias, parece haber poca observación de la enseñanza en el aula por parte de los directores y los docentes expresan, con frecuencia, preocupación acerca de si los directores y otro personal de alto nivel están adecuadamente preparados para las tareas de evaluación; los docentes también cuestionan los criterios que se emplean. Sin embargo, debido a que en varios países se carece de un sistema coherente y bien sustentado de evaluación del desempeño de docentes, incluso en algunos sistemas donde la evaluación regular es obligatoria para todos los docentes, éstos no reciben un reconocimiento apropiado por su trabajo y hay poca información sistemática que oriente las prioridades de formación profesional. A pesar de estas consideraciones, la falta de retroinformación regular a los docentes con respecto a su trabajo puede aumentar su sentido de aislamiento profesional y construir la percepción de que sus esfuerzos no son apreciados.

Chile introdujo en fecha reciente un amplio sistema de evaluación del desempeño de los docentes después de un periodo prolongado de consulta con los docentes y con claros vínculos con los planes de incentivos y mejora para la práctica magisterial (véase el recuadro 6.4). Encuestas realizadas en 1999 y 2000 por el Centro para la Investigación y el Desarrollo Educativos (CIDE) revelaron que más del 70% de los docentes chilenos estaban muy de acuerdo con la evaluación individual del desempeño docente. Otro estudio realizado en 2003 por el CIDE indicó también que el 64% de los docentes estaban de acuerdo con implementar un sistema de evaluación del desempeño de los docentes que incluya tanto incentivos como sanciones.

Recuadro 6.4. **El Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente de Chile**

En Chile, desde agosto de 2003, todos los docentes de las escuelas pertenecientes al sistema municipal son evaluados cada cuatro años mediante el sistema de *Evaluación del Desempeño Profesional Docente* acordado por el Ministerio de Educación, la Asociación de Docentes y la Asociación Chilena de Municipios. El acuerdo fue posterior a dos rondas de consulta en todo el país que generaron más de 10 000 contribuciones escritas de los docentes.

Los municipios administran el proceso de evaluación y asumen la responsabilidad por los planes de mejora de los docentes. El Ministerio de Educación, por medio del Centro de Formación, Experimentación e Investigación en Pedagogía (CPEIP) proporciona el marco legal, analiza y actualiza los estándares de desempeño docentes, diseña y valida los instrumentos de evaluación, selecciona y forma a los evaluadores, y supervisa la operación del sistema de evaluación. Expertos universitarios ayudan al CPEIP en la producción de instrumentos de evaluación y la formación de los evaluadores.

La evaluación se basa en los criterios definidos por el *Marco para la Buena Enseñanza*. El marco cubre cuatro áreas: preparación de la enseñanza; creación de un ambiente que

Recuadro 6.4. El Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente de Chile (cont.)

promueve el aprendizaje, enseñanza para el aprendizaje de todos los estudiantes y responsabilidades profesionales. Cada área toma en cuenta entre cuatro y seis criterios.

Los evaluadores deben: i) ser docentes seleccionados, acreditados y formados por el CPEIP; ii) pertenecer al mismo nivel y tipo de escuela que el docente al que se está evaluando; iii) no trabajar en la misma escuela que el docente en cuestión, aunque de preferencia trabaje en la misma comunidad. La evaluación utiliza cuatro instrumentos: un expediente del trabajo de los docentes que incluya un vídeo con una muestra de su trabajo de enseñanza en el aula, una autoevaluación escrita del profesor, una entrevista con un colega estructurada de acuerdo con el *Marco para la Buena Enseñanza*, y un informe sobre el desempeño del docente realizado por el director o por otro miembro del personal de alto nivel. La evaluación informa a los docentes acerca de los puntos débiles y los puntos fuertes de su práctica y las prioridades para acciones de formación profesional que pueden emprender; también se usa para informar a los municipios e instituciones de formación magisterial acerca de las necesidades generales de formación.

Los docentes son clasificados en cuatro categorías: *excelente*, *competente*, *básico* o *insatisfactorio*. Los docentes evaluados como *excelentes* o *competentes* tienen acceso preferencial a oportunidades de formación profesional, prácticas en el extranjero, puestos de tutoría, y participación en conferencias y seminarios, entre otras cosas. Los docentes calificados con un desempeño *básico* o *insatisfactorio* siguen un programa de formación profesional preparado en forma específica y reciben otra evaluación un año después. Si la segunda evaluación todavía no es satisfactoria, al docente se le retira de su puesto docente y sigue un segundo plan de mejora, después del cual se organiza una tercera evaluación un año después. Una tercera evaluación insatisfactoria provoca la destitución del sistema educativo. En 2003, se evaluó a cerca de 4 000 docentes de escuelas primarias con la siguiente distribución de resultados: 9% fue evaluado como excelente, 57% como competente, 30% como básico y 4% como insatisfactorio.

6.2.5. Renovación de la certificación de docentes

La renovación de la certificación de docentes describe un proceso por el cual los docentes que ya están trabajando en el sistema escolar renuevan su licencia como docentes a intervalos regulares. Esta renovación por lo común se basa en probar que un docente ha obtenido evaluaciones positivas en la evaluación de desempeño o ha participado en un número requerido de cursos de desarrollo profesional basados en los estándares básicos de la enseñanza. La renovación de la certificación de los docentes es una práctica comparativamente escasa en los países que participaron en el proyecto. Cuando se aplica, tiende a basarse en el último enfoque —es decir, se aplica a docentes que terminan con éxito las actividades de desarrollo profesional asignadas— más que en evaluaciones más directas de su desempeño en el aula.

Varios estados de Estados Unidos de América han promulgado leyes que dictan que la renovación de las licencias de los docentes a intervalos regulares sea obligatoria. En febrero de 2000, por ejemplo, entró en vigor la nueva legislación de renovación de certificación de docentes de la *Illinois State Board of Education*. La ley ahora requiere que todos los docentes renueven sus licencias cada cinco o 10 años al participar en actividades de formación profesional de alta calidad. Para conservar el estatus de “válido y activo” de un certificado, los docentes deben completar los *Planes de Renovación de Certificado* que incluyen: i) por lo menos

tres metas personales de mejora; ii) una declaración de los conocimientos y habilidades por mejorar, que refleje los estándares de enseñanza o área de contenido para cada meta; iii) las actividades de formación profesional para cumplir estas metas; y iv) programación proyectada para completar las actividades dentro del periodo de validez de cinco años (*Estándar*) o el de diez años (*Master*). Los docentes deben presentar sus planes al *Local Professional Development Committee* de su distrito. El comité aprueba los planes, verifica que las actividades se hayan completado, supervisa los avances y decide sobre la renovación del certificado.

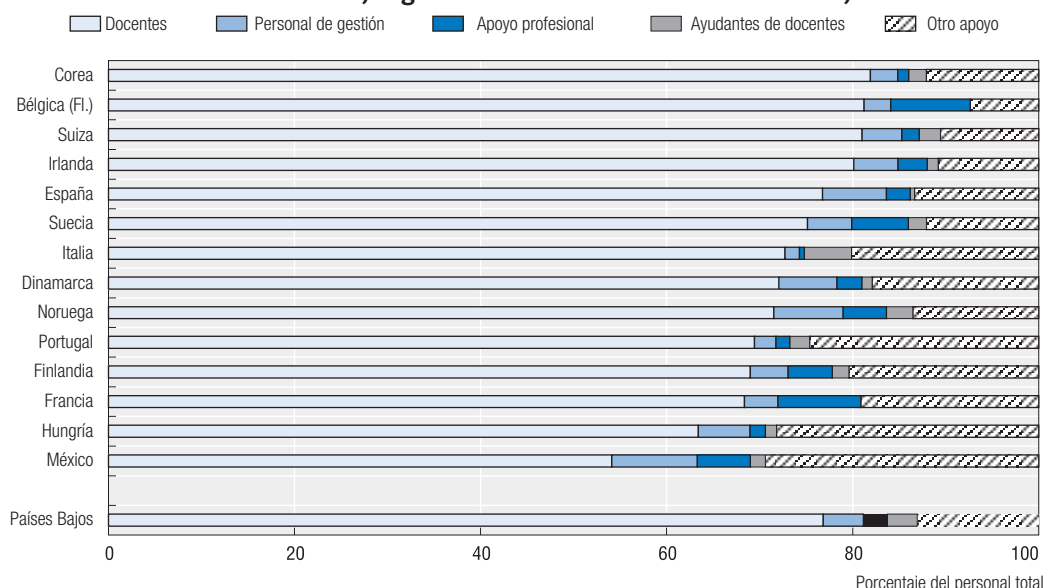
En junio de 2001, la provincia canadiense de Ontario promulgó leyes que requerían que a todos los docentes se les otorgaran 14 créditos de formación profesional cada cinco años en siete categorías principales (*currículum vitae*, conocimientos, evaluación de los estudiantes, educación especial, estrategias de enseñanza, gestión de la clase y liderazgo, uso de tecnología, y comunicación con los padres de familia y los alumnos) por parte de instituciones de formación acreditadas para conservar su certificado. El *Ontario College of Teachers*, la organización profesional de los docentes, recibía información por parte de los proveedores aprobados cada vez que los docentes completaban con éxito cursos aceptados. Sin embargo, debido a un debate que ha levantado mucha controversia, el recién electo gobierno de Ontario rechazó el programa de renovación de la certificación en diciembre de 2003.

La renovación de la certificación de los docentes tiene ciertos beneficios claros. Proporciona fuertes incentivos para que los docentes actualicen sus conocimientos y habilidades de manera continua y permite a los sistemas escolares identificar áreas centrales en las cuales los docentes necesitan seguir mejorando. Si la renovación de la certificación se basa en estándares de buena práctica para toda la profesión, habilita un sistema para crear una comprensión coherente de lo que el profesionalismo magisterial significa y debería ayudar a construir la confianza del público en las escuelas y la docencia. No obstante, no queda claro si los programas de renovación de la certificación, que se basan en pruebas asignadas que los docentes deben terminar con éxito, son eficaces en cuanto a sus costos. La formación profesional es importante, pero también se requiere que haya un vínculo cercano entre la renovación de la certificación y lo que los docentes hacen realmente en las escuelas y lo que sus alumnos están aprendiendo.

6.2.6. Ascenso y diversificación de carrera

En la mayoría de los países las oportunidades de ascenso y la posibilidad de tener nuevas responsabilidades son, por lo general, limitadas para los docentes que desean permanecer en la clase. Los ascensos suelen involucrar a docentes que pasan menos tiempo en el aula y, por consiguiente, disminuye una de las principales fuentes de satisfacción en el trabajo. Incluso para los docentes que desean asumir más funciones fuera del aula, las oportunidades, en muchos países, son bastante limitadas. Como muestra la gráfica 6.7, en 2001, en promedio sólo cerca del 5% del personal que trabajaba en el segundo ciclo de la educación secundaria estaba clasificado como personal de gestión y sólo el 4% estaba clasificado como personal de apoyo profesional.

Gráfica 6.7. Distribución del equipo escolar por categoría de personal según informes de los directores, segundo ciclo de educación secundaria, 2001



Nota: los datos de Irlanda deben interpretarse con precaución debido a una posible ligera inflación en el número de personal de apoyo profesional y otro personal de apoyo. Los Países Bajos no cumplieron los requerimientos internacionales de muestreo. El *personal de gestión* incluye el personal profesional responsable de la gestión y la administración de la escuela, es decir, directores, directores asistentes, docentes en jefe y docentes en jefe asistentes. Los *ayudantes de docentes* incluyen el personal no profesional o estudiantes que apoyan a los docentes proporcionando instrucción a los alumnos. El *personal de apoyo profesional* incluye personal profesional que ofrece servicios a los estudiantes, por ejemplo, orientadores, bibliotecarios y psicólogos. *Otro apoyo* incluye personal de mantenimiento y operaciones, por ejemplo, recepcionistas, secretarías, plomeros, choferes, personal de limpieza, entre otros.

Fuente: base de datos de la ISUSS de la OCDE, 2003. Publicada en OCDE (2004b).

Recuadro 6.5. Proporcionar mayor diversidad de carrera en Australia, Estados Unidos de América, Inglaterra y Gales, Irlanda y Quebec (Canadá)

En *Australia*, los docentes por lo común tienen acceso a una estructura de carrera que implica de dos a cuatro etapas con aumentos salariales anuales en el transcurso de cada etapa. Las etapas por lo general oscilan entre los puestos de docente principiante a docente experimentado, a docente experimentado con responsabilidad (docente de alto nivel) o coordinador de área de aprendizaje o de grado, director asistente, director y director regional/distrital. El progreso de una etapa a la siguiente, en especial en los niveles más altos, por lo común requiere presentar una solicitud para vacantes anunciadas ampliamente. Se espera que los docentes, a medida que ascienden por la escala, tengan niveles más profundos de conocimientos, demuestren un estilo de enseñanza más sofisticado y eficaz, asuman responsabilidad por aspectos cocurriculares de la escuela y ayuden a colegas, entre otros. Para la etapa de “docente de alto nivel”, se espera que demuestren una enseñanza ejemplar, liderazgo educativo y capacidad para iniciar y gestionar el cambio.

En Estados Unidos de América, el *Milken Family Foundation’s Teacher Advancement Project (TAP)* (Proyecto de Desarrollo Docente de la Milken Family Foundation) es una iniciativa reciente dirigida a crear más oportunidades de ascenso y desarrollo de carrera para los docentes de aula. Cada escuela que adopta el programa TAP ofrece tres niveles de puestos docentes: docente de carrera, docente tutor y docente en jefe. Los docentes en jefe y tutores son seleccionados mediante un proceso competitivo basado en el desempeño.

Recuadro 6.5. Proporcionar mayor diversidad de carrera en Australia, Estados Unidos de América, Inglaterra y Gales, Irlanda y Quebec (Canadá) (cont.)

Los solicitantes que alcanzan el éxito asumen responsabilidades y autoridad adicionales, y se les requiere que tengan un año de trabajo más largo. Cada nivel ofrece estructuras de pago separadas. La fundación proporciona servicios de formación y certificación para preparar a los docentes en jefe y los tutores para realizar actividades de crecimiento profesional y evaluaciones de docentes. El programa se basa en tres elementos adicionales: crecimiento profesional continuo y aplicado, rendición de cuentas centrada en la instrucción y compensación basada en el desempeño. A principios de 2004, más de 70 escuelas se encontraban en diferentes etapas de implementación del TAP.

En *Inglaterra y Gales*, el nuevo grado de carrera de *Advanced Skills Teacher (AST)* (Docente con Habilidades Avanzadas), introducido en 1998, está diseñado para brindar a los docentes que desean permanecer en el aula una ruta alternativa para el desarrollo de carrera. Su función es proporcionar liderazgo pedagógico dentro de sus propias escuelas y otras escuelas; por lo común pasarán el 20% de su tiempo en una función “de alcance externo” apoyando la formación profesional de sus colegas y enseñarán en clase el resto del tiempo. Los docentes pueden ocupar un puesto AST en cualquier momento de su carrera, pero para ello deben pasar la evaluación AST. Preparan un expediente que muestra cómo cumplen los estándares prescritos para el grado, el cual es evaluado por un asesor externo. El asesor también entrevista a los solicitantes y observa su práctica profesional. En julio de 2004 unos 5 000 docentes habían pasado la evaluación AST. La intención es que el grado finalmente formará a entre el 3% y el 5% de los docentes.

Irlanda ha introducido cuatro categorías de puestos de ascenso: director, director adjunto, director asistente y docente para tareas especiales. Cada uno tiene deberes de gestión particulares, y reciben tanto asignaciones de sueldo como de tiempo libre. Además de la enseñanza en el aula, los directores asistentes y los docentes para tareas especiales tienen una responsabilidad específica de asuntos académicos, administrativos y pastorales, incluyendo la organización de horarios, la relación con las asociaciones de padres de familia, la supervisión del mantenimiento y la disponibilidad del equipo escolar, y así sucesivamente. Son seleccionados por un panel, que consiste del director, el presidente del consejo directivo y un asesor externo independiente. Durante el transcurso de su carrera cerca del 50% de los docentes pueden esperar recibir uno de estos puestos.

En *Quebec* los docentes experimentados pueden trabajar como tutores de docentes en formación. Los docentes experimentados instruyen y orientan a los docentes en formación, participan en formación específica y reciben bien sea un pago adicional o una reducción de sus responsabilidades de enseñanza en el aula. Cerca de 12 000 docentes participan en el programa de tutoría. Algunos de estos docentes experimentados también tienen la oportunidad de convertirse en coinvestigadores trabajando con personal universitario y de participar en estudios en colaboración en materias como docencia, aprendizaje, gestión del aula y éxito o fracaso de los estudiantes. Además, a los docentes experimentados puede otorgárseles tiempo libre de sus tareas normales para proporcionar apoyo a colegas menos experimentados.

La docencia a menudo se caracteriza como una carrera “plana”, con pocas funciones reconocidas fuera de la clase y pocas oportunidades de ascenso y diversificación. Funciones como la de tutor de docentes principiantes y en formación, coordinador de formación

continua, coordinador de proyectos escolares y personal de desarrollo curricular ayudarían a cubrir las necesidades escolares e introducirían la diversidad de carrera sin necesariamente hacer de las escuelas entidades más jerárquicas.

Algunos países están abriendo más oportunidades de carrera para los docentes, estimulados en parte por la mayor variedad de funciones en las escuelas a las que se han delegado responsabilidades significativas de toma de decisiones. Dichas funciones incluyen jefe de departamento, líder de equipo y gerente de desarrollo curricular o desarrollo de personal. Tales puestos, que representan la introducción de puestos de “mandos medios” en las escuelas, por lo general implican un sueldo más alto, menos horas de enseñanza en la clase o alguna combinación de ambas medidas. En el recuadro 6.5 se proporcionan ejemplos recientes de Australia, Estados Unidos de América, Inglaterra y Gales, Irlanda y Quebec (Canadá).

Acontecimientos similares son evidentes en el sector salud. Por ejemplo, en el Reino Unido, en fecha reciente el Departamento de Salud promovió oportunidades de promoción profesional de enfermería al ampliar las funciones de los enfermeros, aumentando el número de enfermeros de alto nivel y enfermeros consultores (Simoens y Hurst, 2004).

6.2.7. Liderazgo y ambiente escolar

Se ha demostrado que las autoridades escolares desempeñan un papel esencial para retener a los maestros, ya que su función mediadora puede permitir la creación de un ambiente escolar estimulante y solidario, así como ayudar a proteger a los docentes de las presiones externas, a veces contradictorias, que pesan sobre ellos (Mulford, 2003).

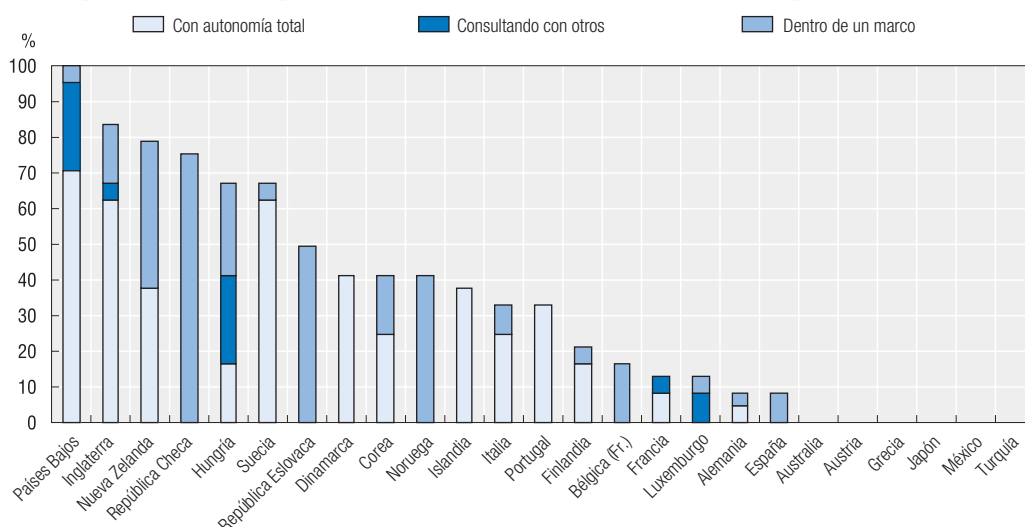
Los líderes hábiles pueden ayudar a fomentar un sentido de propiedad y propósito en la manera en que los docentes contemplan su trabajo, introducir el liderazgo compartido y construir la camaradería, proporcionar autonomía profesional a los docentes y ayudarles a lograr satisfacción en el trabajo y continuar su crecimiento profesional. Se ha encontrado que es más probable que los docentes que trabajan juntos en formas significativas y orientadas a un fin permanezcan en la profesión porque se sienten valorados y apoyados en su trabajo.

En muchos países, a los directores ya no se les considera como “docentes en jefe”, sino más bien como líderes y gerentes de organizaciones cada vez más complejas. Ahora suele percibirse a los directores de escuela y otros líderes escolares como elementos cruciales para el éxito o fracaso de una escuela. Se espera cada vez más que los líderes escolares creen un carácter distintivo de trabajo en colaboración entre los miembros del personal, adquieran y asignen recursos, promuevan la formación profesional de los docentes, mejoren el desempeño de los estudiantes, construyan sociedades comunitarias eficaces y gestionen la innovación y la reforma (Drake y Roe, 2003; Pierce, 2000). Se trata de requisitos demandantes y este estudio ha revelado importantes preocupaciones en diversos países acerca de atraer y apoyar a líderes eficaces en las escuelas, en especial en el contexto de una mayor responsabilidad de toma de decisiones escolares.

La gráfica 6.8 ofrece una panorámica, para varios países, con respecto al grado en el cual los líderes escolares están involucrados en tres áreas particulares de la gestión de personal en escuelas públicas: contratación y despido; determinación de deberes y condiciones de servicio y establecimiento de sueldos del personal. En países como Hungría, Inglaterra, Nueva Zelanda, los Países Bajos, la República Checa, la República Eslovaca y Suecia casi todas estas decisiones relacionadas con el personal se toman en la escuela, pero con diferentes grados de autonomía. Por ejemplo, en Hungría, Nueva Zelanda, la República Checa y la República Eslovaca, la mayoría de las decisiones sobre el personal a nivel escolar se toman consultando

a otros o dentro de un marco establecido por una autoridad de un nivel superior. En contraste, las escuelas tienen mucha más autonomía para decisiones relacionadas con el personal en Inglaterra, los Países Bajos y Suecia. Parece haber poca participación de la escuela en las áreas designadas de gestión del personal en Alemania, Australia, Austria, España, Grecia, Japón, México y Turquía.

Gráfica 6.8. Porcentaje de decisiones relacionadas con la gestión de personal tomadas por las escuelas por modo, educación secundaria, escuelas públicas, 2003



Notas: los países se clasifican en orden descendente del porcentaje de decisiones tomadas a nivel escolar. El área “gestión de personal” considera la contratación y despido de personal, los deberes y condiciones de servicio del personal y la fijación de sueldos. El nivel escolar incluye administradores escolares y docentes o un consejo o comité escolar establecido exclusivamente para las escuelas individuales. “Con autonomía total” significa que las decisiones están sujetas sólo a cualquier restricción contenida en la constitución o en la legislación que sea de naturaleza general y no esté específicamente dirigida a la educación. “Consultando con otros” significa que las decisiones se toman consultando con organismos localizados en otro nivel dentro del sistema educativo. “Dentro de un marco” significa que las decisiones se toman dentro de un marco establecido por una autoridad de nivel más alto (por ejemplo, una ley vinculante, una lista preestablecida de posibilidades, un límite presupuestal, entre otros). Los datos de Turquía se refieren a la educación primaria. Véase OCDE (2004a) para mayores detalles.

Fuente: OCDE (2004a).

Para ayudar a cubrir las expectativas y responsabilidades mejoradas, muchos países ahora proporcionan a los directores y personal de alto nivel de las escuelas una cantidad significativamente mayor de formación, asistencia y orientación de las que recibían en el pasado. Por ejemplo, Inglaterra ha emprendido una serie de iniciativas como el desarrollo de programas de liderazgo escolar (por ejemplo, el Programa de Inducción de Directores), la creación de la *National Professional Qualification for Headship* (Calificación Profesional Nacional para la Dirección), y el establecimiento del *National College for School Leadership* (véase el recuadro 6.6). En 2004 Australia estableció el *National Institute for Quality Teaching and School Leadership*, cuyo objetivo es apoyar y promover la profesión docente y la innovación en las escuelas; el consejo rector se forma de manera predominante con miembros de asociaciones de directores y docentes. Algunos países ofrecen calificaciones universitarias específicas en liderazgo escolar, mientras que otros se centran en oportunidades de formación continua.

Suecia tiene un método duradero de cuatro pasos para la formación de directores: selección de los que desean convertirse en directores, inducción para los recién nombrados, un

programa de formación profesional nacional después de dos años en el trabajo y formación profesional continua, incluyendo cursos universitarios y un amplio apoyo por parte de asociaciones profesionales de líderes escolares (Johansson, 2002). En Estados Unidos de América, *New Leaders for New Schools* (Nuevos Líderes para Nuevas Escuelas) es una sociedad pública-privada dedicada a seleccionar y formar a directores de ciudades. Los futuros directores reciben siete semanas de formación gratuita en liderazgo educativo, una “residencia” pagada de un año con la tutoría de un director en jefe y, una vez que estén a cargo de sus propias escuelas, dos años de formación profesional intensiva (Goldstein, 2001).

Recuadro 6.6. Programas de liderazgo para directores de escuela en Inglaterra

En Inglaterra, desde 1995 ha habido un rápido desarrollo de los programas de liderazgo escolar. El *Programa de Inducción de Directores*, que arrancó el 1 de septiembre de 2003, ofrece formación y apoyo diseñados específicamente en los primeros tres años de un director en el puesto. Una financiación de 2 500 libras esterlinas está disponible para que los directores participen en el programa para adquirir actividades de formación.

La *Calificación Profesional Nacional para la Dirección* (NPQH) se introdujo en 1997 y arrancó de nuevo en 2000 después de una amplia consulta. Se realiza mediante actividades en la escuela, sesiones de formación, tutoriales y aprendizaje en línea. Más de 8 600 personas están participando actualmente en la NPQH y más de 12 900 han terminado el programa. Desde abril de 2004, todos los que asumen su primer puesto como directores en escuelas subsidiadas deben tener la NPQH o estar en proceso de conseguirla.

El *Programa de Liderazgo para Directores en Funciones*, establecido en 1998, está diseñado para que los actuales directores reflexionen acerca de sus habilidades de liderazgo y las desarrollen. Estos cursos son impartidos por el *National College for School Leadership*, el cual empezó a operar en 2000. Ha desarrollado diversos programas para apoyar a grupos que no están lo suficientemente representados en puestos de liderazgo escolar, como las mujeres y las minorías culturales.

El programa *Dirigir desde el Nivel Medio*, que comenzó en 2003, consiste en formar a líderes de nivel medio que trabajan en equipos pequeños dentro de una escuela o un grupo de escuelas para que mejoren sus estilos de liderazgo, recibir instrucción y apoyo de un colega de alto nivel de la escuela y estudiar la cambiante función del líder de nivel medio. El objetivo era que cerca de 7 000 personas participaran en el programa en 2004-2005.

Las evaluaciones llevadas a cabo por la *Office for Standards in Education* (Ofsted, por sus acrónimos en inglés) y Earley et al. (2002) concluyeron que el liderazgo y la gestión han mejorado en las escuelas y que los programas proporcionados son por lo general eficaces, aunque no siempre cubren las diversas necesidades de todos los participantes. Según las recomendaciones de mejora, los programas de liderazgo deberían incluir estrategias para gestionar la carga de trabajo, el equilibrio trabajo-vida personal y difundir las buenas prácticas.

Los estándares de desempeño profesional se usan cada vez más para medir el éxito de los programas de formación de los líderes escolares. Leithwood et al. (2002) compararon cinco conjuntos de estándares para el desarrollo de liderazgo educativo de Australia, Estados Unidos de América, Nueva Zelanda y el Reino Unido. Encontraron que los cinco conjuntos tenían un énfasis común en la gestión financiera, incluyendo contratar personal apropiado, ser un

modelo de función, establecer la formación profesional como una actividad continua de toda la escuela, supervisar y evaluar el avance de los docentes y los alumnos, utilizar las calificaciones en las pruebas para orientar el currículo y la instrucción; una consulta amplia; la participación de los padres de familia y la comunidad y la comunicación eficaz con todos los interesados, así como valorar la diversidad. Las áreas que se cubrían menos en las listas o que no se incluían eran: dirigir docentes, equilibrar la amplia gama de deberes esperada del líder escolar, motivar a los docentes, implementar innovaciones, la comercialización, el trabajo eficaz con los consejos escolares, funciones fuera de la escuela o empresariales y trabajo eficaz en contextos políticos y sociales más amplios.

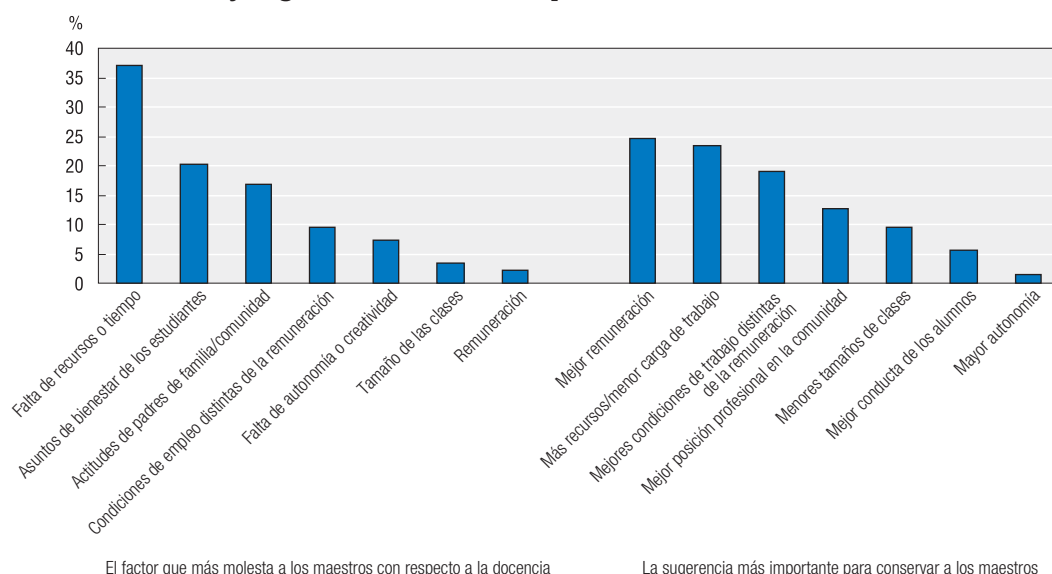
Si bien se ha emprendido un buen número de iniciativas y programas prometedores, la impresión general es que la relación entre el liderazgo escolar, el ambiente de la escuela y la satisfacción de los docentes en el trabajo deberían ocupar un sitio más alto en la agenda de políticas públicas.

6.2.8. Condiciones de trabajo

Como ya vimos, las razones particulares que los docentes aducen para abandonar la docencia varían en cierta medida de un país a otro, lo mismo que lo hace el peso que le asignan a factores individuales. Pero queda claro que, además de la atracción de las que se contemplan como mejores oportunidades de carrera en otras partes o el papel de las circunstancias personales, las malas condiciones de trabajo suelen ser la razón que los docentes alegan para dejar la profesión. Por lo común éstas se asocian con preocupaciones acerca de una pesada carga de trabajo, la falta de recursos y apoyo y el trato con alumnos difíciles y, cada vez más, con padres de familia difíciles.

Como muestra la gráfica 6.9, los docentes australianos identificaron la “falta de recursos o tiempo” como la fuente más importante de preocupación acerca de su enseñanza (el 37% de los docentes). De manera correspondiente, “mayores recursos/menor carga de trabajo” fue la segunda sugerencia más común para retener a los docentes (el 23% de los docentes), justo después de “mejor remuneración” (el 25%). Como observamos en la gráfica 6.3B, una encuesta a docentes realizada en Inglaterra reveló que la “carga de trabajo demasiado pesada” era la razón principal para dejar la profesión excluyendo los factores de jubilación y maternidad; el “estrés” también fue indicado como una de las razones principales para marcharse. En el informe preparado para Finlandia se comenta que “los docentes perciben que la prisa es lo que ocasiona más estrés en su trabajo docente cotidiano, porque sienten que no alcanzan a realizar sus asignaciones de trabajo obligatorias dentro de las restricciones de tiempo”. Un estudio de Korhonen (2000) reveló que el 88% de los docentes finlandeses percibían que la presión del tiempo era un problema en su trabajo.

Gráfica 6.9. Factores identificados por docentes como negativos de la docencia y sugerencias de docentes para conservar docentes

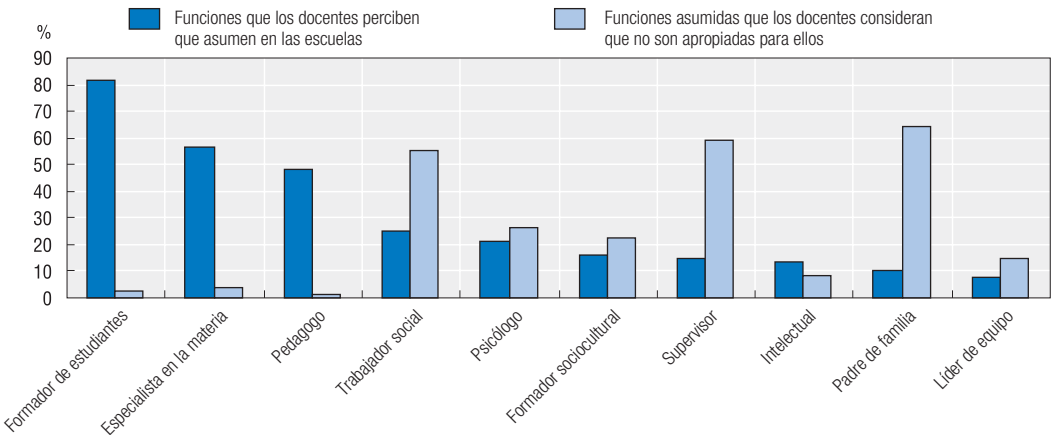


Nota: las cifras se basan en una encuesta a 2 500 docentes de escuelas gubernamentales y no gubernamentales, en zonas metropolitanas y no metropolitanas de Australia, y de escuelas primarias y secundarias.

Fuente: Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs (2003).

Un desafío importante es que a menudo se carece de algún perfil o marco del puesto para el trabajo de un docente en una escuela. En algunos países todo lo que se especifica es el tiempo de enseñanza en la clase y esto subestima de manera sustancial la gama de tareas que se espera que los docentes realicen. Por ejemplo, la gráfica 6.10 muestra las funciones desempeñadas por los docentes de secundaria de escuelas católicas privadas subsidiadas de la comunidad francesa de Bélgica, pero que no consideran apropiadas dada su formación. Éstas incluyen “trabajador social” (identificada por el 55% de los docentes), “supervisor” (59%), “padre de familia” (64%) y “psicólogo” (27%). Los datos de la encuesta australiana presentados en la gráfica 6.9 también identificaron los asuntos de bienestar de los estudiantes y las actitudes de la comunidad/los padres de familia como la segunda y la tercera preocupaciones más importantes de los docentes acerca de la docencia.

Gráfica 6.10. **Funciones percibidas de los docentes en las escuelas y funciones asumidas que no consideran apropiadas para ellos, docentes de secundaria del sector privado católico subsidiado, comunidad francesa de Bélgica**



Nota: las cifras se basan en una encuesta a 3 600 docentes de secundaria del sector privado católico subsidiado de la comunidad francesa de Bélgica. Se solicitó a los docentes que proporcionaran sólo tres respuestas para cada uno de los dos aspectos representados arriba, por lo que el porcentaje mostrado indica la proporción de docentes que seleccionaron la opción correspondiente entre las tres respuestas proporcionadas.

Fuente: Maroy (2002).

Algunas de las tareas adicionales requeridas de los docentes surgen de la falta de personal de apoyo. Como se muestra en la gráfica 6.7 para escuelas preparatorias en diversos países, el “apoyo profesional” y los “ayudantes de docentes” en promedio comprenden sólo el 4% y 2% de los miembros del personal de la escuela, respectivamente. Con base en las visitas nacionales de análisis, el número de miembros del personal de apoyo tiende a ser más limitado en las escuelas primarias.

Inglaterra lanzó en fecha reciente una iniciativa que busca expandir de manera sustancial la función y el número de miembros del personal de apoyo en las escuelas y, por medio de esto, mejorar las condiciones de trabajo de los docentes (véase el recuadro 6.7).

Los docentes también expresan preocupación acerca de las reglamentaciones que, en su percepción, restringen su autonomía profesional y que también desvían tiempo y energía de tareas más importantes. Por ejemplo, como se indica en el informe preparado por la comunidad flamenca de Bélgica: “[Los grupos interesados] indicaron que para algunos docentes una razón importante para dejar la docencia es que están irritados por las reglamentaciones de largo alcance, las restricciones de reglas y la carga de trabajo de planificación. Los docentes están agobiados con demasiados instrumentos administrativos de modo que ya no pueden llevar a cabo sus tareas centrales”. De manera similar, en el informe nacional danés se observa que “las frustraciones en la vida de un docente son causadas en especial por un acuerdo de horario de trabajo cuya [excesiva] inflexibilidad [reduce] la libertad de acción profesional [de los docentes].”

Recuadro 6.7. Remodelación del personal escolar en Inglaterra y Gales

El acuerdo *Elevar los Estándares y Atacar la Carga de Trabajo* (el acuerdo nacional entre los empleadores de la autoridad local y el personal de apoyo, y los sindicatos de docentes y directores) se firmó en enero de 2003. Esta remodelación se propone ayudar a los docen-

Recuadro 6.7. Remodelación del personal escolar en Inglaterra y Gales (cont.)

tes para que se centren en sus responsabilidades principales de docentes. Ya no se espera que los docentes emprendan, de manera rutinaria, tareas administrativas y de oficina. Desde septiembre de 2004 hay límites con respecto al grado en el cual los docentes tienen que hacerse cargo de clases de colegas ausentes y desde 2005 tendrán tiempo garantizado para planificación, preparación y evaluación.

En el centro de esta reforma se encuentra una función más amplia en las escuelas para el personal de apoyo. Además de expandir el apoyo de los miembros del personal, el programa mejora la formación, las calificaciones y las oportunidades de carrera. El desarrollo incluye reglamentaciones que aclaran las funciones respectivas de los docentes y del personal de apoyo, orientación sobre la gestión y supervisión del personal de apoyo, formación de inducción para el personal de apoyo, y expansión de la función de la *Teacher Training Agency* para incluir personal de apoyo y docentes.

La implementación es facilitada por el *National Remodelling Team* (NRT), que ayuda a las escuelas a identificar soluciones locales, gestionar el cambio y compartir experiencias con otras escuelas.

Un estudio escolar de primaria realizado para el *Department for Education and Skills* (DfES, 2004) mostró que el personal de apoyo había aumentado de un 70% de las escuelas en los últimos tres años; el 97% de quienes respondieron dijeron que la enseñanza y el aprendizaje mejoraron; el 57% contestó que el estrés se había reducido; y cerca de la mitad de quienes respondieron dijeron que la carga de trabajo de los docentes había disminuido en general.

Las visitas nacionales de análisis indicaron que en algunos países las escuelas a menudo carecen de las instalaciones y de los recursos adecuados para ayudar a los docentes en la planificación y preparación. Los docentes por lo general carecen de oficinas o áreas de trabajo propias y no tienen acceso a la tecnología de la información o a instalaciones que aseguren que el trabajo en colaboración sea productivo. Un resultado es que en algunos países los docentes no permanecen en las instalaciones de la escuela cuando no están dando clases, lo cual puede obstaculizar la camaradería y la planificación conjunta. Por ejemplo, los docentes de tiempo completo de las escuelas privadas católicas subsidiadas de la comunidad francesa de Bélgica informan que cerca de dos tercios de su preparación para la clase los realizan en casa y muchos indican que permanecerían más tiempo en la escuela si hubiera mejores instalaciones para el personal (Maroy, 2002). En este contexto, Corea proporciona un ejemplo de un amplio apoyo de TIC disponible para los docentes, así como, por lo general, de buenas instalaciones para el personal en las escuelas (véase el recuadro 6.8).

Los asuntos de disciplina de los estudiantes y seguridad de la escuela son causas adicionales de estrés. Por ejemplo, un estudio de Santavirta et al. (2001) revela que el 20% de los docentes finlandeses sentía que los problemas de disciplina de los estudiantes le causaba estrés, y cerca del 10% de los docentes percibía que la conducta agresiva por parte de los alumnos era una fuente cotidiana de estrés. Una evaluación de las *State Provincial Offices* realizada en las escuelas obligatorias finlandesas en 2001 mostró que en el 20% de las escuelas se habían mencionado las amenazas, la violencia y la agresión dirigidas a los docentes. En el caso de Estados Unidos de América, Ingersoll (2001) encontró que los bajos sueldos, el apoyo inadecuado de la administración escolar, los problemas de disciplina de los estudiantes y la limitada participación de los docentes en la toma de decisiones de la escuela contribuyen a tasas más altas de rotación de docentes.

En países donde los ingresos de los docentes son bajos, como México y la República Eslovaca, los docentes a menudo tienen más de un trabajo, bien sea en otra escuela o en un ámbito por completo diferente. La necesidad de dedicar tiempo a recibir un ingreso extra dificulta que dichos docentes participen ampliamente en el desarrollo de su escuela o en el trabajo cercano con sus colegas.

Recuadro 6.8. **Apoyo de las TIC para docentes y estudiantes en Corea**

En 1996 Corea adoptó el *Plan Docente Afirmativo de Informatización en la Educación* para desarrollar recursos y apoyo de las TIC para estudiantes y docentes. Todos los docentes coreanos tienen ahora su propia computadora, las aulas a menudo están equipadas con televisores de pantalla grande con conexión a Internet, todas las escuelas del país están enlazadas a Internet y una alta proporción de los docentes ha comenzado su formación continua en aplicaciones de las TIC en las escuelas.

Además, se han lanzado dos importantes servicios en línea. *Edunet* (www.edunet.net) es un servicio completo de información educativa, que proporciona a estudiantes, docentes y público en general acceso a la información educativa y permite la creación de comunidades de aprendizaje en línea. Es administrado por el Servicio de Información Educativa y de Investigación de Corea y en junio de 2002 tenía 5.3 millones de miembros. Entre otros servicios, ofrece un “Centro de Recursos de Enseñanza y Aprendizaje”. Los docentes tienen acceso a recursos docentes en multimedia, diseñados para permitir a los docentes utilizar las TIC en sus clases. Los alumnos también tienen acceso a un servicio en línea de “Ciberdocente” proporcionado por docentes calificados y que comprende “asesoría sobre la materia”, “ayuda en el aprendizaje” y “preguntas y respuestas”. Otro proyecto innovador es el *Centro de Enseñanza y Aprendizaje* (<http://classroom.kice.re.kr>), operado por el Instituto de Currículo y Evaluación de Corea. Proporciona información completa sobre el nuevo currículo nacional, difunde estrategias de enseñanza innovadoras y buenas prácticas, y proporciona múltiples materiales de enseñanza, directrices e instrumentos de evaluación para uso de los docentes. La mayoría de las escuelas tiene sitios web para mejorar la comunicación entre los docentes, los padres de familia, los estudiantes y la comunidad local, así como para fomentar los programas de la escuela y el trabajo de los docentes.

La investigación por lo general indica que los docentes que dejan la profesión a menudo informan que los factores que los atrajeron a la docencia —trabajar con alumnos y colegas, autonomía profesional y oportunidades para el crecimiento personal e intelectual— fueron cada vez más difíciles de lograr en la realidad cotidiana del trabajo. Si bien los sienten con mayor fuerza los docentes jóvenes, estos factores también son citados por los docentes más experimentados como razones para dejar la profesión.

6.2.9. Políticas de jubilación

El cuadro 6.3 presentó información sobre la edad de retiro de los docentes en varios países. La edad de jubilación para obtener beneficios completos de pensión por lo general es de 60-65 años y oscila entre 53 (para las docentes en la República Eslovaca) a 67 años (Noruega). Sin embargo, en todos los países es posible jubilarse antes de llegar a la edad reglamentaria y recibir algunos beneficios de pensión. La edad promedio real de jubilación suele ser mucho menor, por ejemplo, 54 años en Israel y 56 en Quebec. Algunos países ofrecen aún más fle-

xibilidad. Por ejemplo, en Corea, los docentes pueden retirarse después de 20 años de servicio sin importar su edad y en Israel pueden hacerlo a los 40 años, siempre y cuando tengan por lo menos 10 años de servicio.

En casi todos los países los docentes pueden trabajar en las escuelas públicas después de haber llegado a la edad regular de retiro. En algunos casos hay un límite de edad para estos mecanismos (por ejemplo, hasta los 65 años en Francia, 67 en Suecia y 70 en Dinamarca y Noruega). En Israel los docentes que están por encima de la edad de jubilación sólo pueden realizar el 30% del trabajo de un docente de tiempo completo. Entre los países cubiertos en el cuadro 6.3 sólo Grecia, Corea y España impiden que los docentes trabajen en escuelas públicas después de la edad legal de jubilación.

Las razones para un retiro temprano entre los docentes incluyen incentivos ofrecidos por diferentes programas de pensiones y la atracción de otras actividades no relacionadas con el trabajo, pero también incluyen el estrés y el agotamiento profesional. Por ejemplo, en el caso de Alemania, la edad promedio de jubilación para los docentes es de 59 años, es decir, seis años menos de la edad de retiro regular. En 2001 sólo el 6% de los docentes alemanes trabajó hasta los 65 años. El informe nacional preparado para Alemania citó evidencia de estudios médicos y psicológicos que indica que hasta un tercio de los docentes sufren varios problemas físicos, psicosomáticos y psicológicos a menudo descritos como el “síndrome de agotamiento profesional”.

En Alemania, como en varios otros países, la estructura de edad de los docentes indica que la proporción de docentes que se retiran aumentará en los próximos cinco a 10 años, y que eso podría aumentar la presión sobre el mercado laboral magisterial. Además de un mayor número de dificultades de selección, habrá una considerable pérdida de experiencia docente y un grupo potencialmente menor de docentes entre los cuales seleccionar a la próxima generación de líderes escolares. Como se observó en el informe nacional australiano, “hay desafíos claramente importantes para desarrollar políticas y estrategias apropiadas para asegurar una razonable distribución de franjas de edad en general y para asegurar que, cualquiera que sea la edad del docente, la carrera misma se perciba como atractiva y aporte beneficios demostrables a la educación de los estudiantes”.

Una parte de la respuesta de política tiene que ver con las políticas generales con respecto al retiro de los docentes en su conjunto y el servicio público en particular. Dados los aumentos en la expectativa de vida, el envejecimiento de la población y la baja en la participación de los docentes entre los de 50 años de edad y más, muchos países buscan aumentar la edad normal de jubilación o por lo menos eliminar algunos de los incentivos actuales para hacerlo antes. También se están realizando esfuerzos para reformar las rutas alternativas para el retiro temprano (en particular los beneficios a largo plazo por enfermedad y desempleo), ayudar a los trabajadores de mayor edad a permanecer en el empleo, proporcionar condiciones de trabajo más flexibles y resolver la discriminación por edad en el empleo (OCDE, 2003).

Varios países desean alentar a los docentes de mayor edad a permanecer en la docencia al crear más oportunidades para trabajar a tiempo parcial, gozar de licencias prolongadas y reducir sus horas de trabajo sin poner en riesgo su empleo a largo plazo y sus derechos de pensión. Algunas naciones han desarrollado programas centrados en particular en los docentes veteranos como un medio de reducir el agotamiento profesional y conservar sus habilidades en las escuelas. En el recuadro 6.9 se describen iniciativas emprendidas en Alemania, Noruega y los Países Bajos.

Recuadro 6.9. Nuevas oportunidades para docentes experimentados en Brandeburgo (Alemania), Noruega y los Países Bajos

En Brandeburgo (Alemania), los docentes experimentados son elegibles para un programa de empleo de tiempo parcial, conforme al cual pueden reducir su carga de trabajo por la mitad al aceptar una reducción de sueldo de cerca de 20%. Alrededor de 10% de los docentes elegibles usaron este programa en 2002-2003. Asimismo, casi todos los *Länder* en Alemania ofrecen un año sabático a los docentes por lo que el docente trabaja más horas por el mismo pago o las mismas horas por un pago menor durante un determinado periodo que después se usa para financiar el año sabático (este programa no es exclusivo para docentes experimentados).

En Noruega algunos municipios están implementando “políticas para veteranos” orientadas a docentes de mayor edad, que incluyen programas de formación profesional específicos, reducción de horario de clases y reducción de horas de trabajo en general, así como nuevas tareas que incluyen desarrollo de currículo, asesoría a otras escuelas y tutoría a docentes principiantes.

En los Países Bajos, el programa de la BAPO (reglamentación para estimular la participación en el mercado laboral de los docentes experimentados) iniciado en 1994 utiliza la reducción del tiempo de enseñanza requerido para reconocer el servicio prolongado. Los docentes de entre 52 y 55 años de edad pueden reducir sus horas de trabajo del 10% con una reducción salarial del 2.5%. Para docentes con 56 años de edad y más, es posible implementar una reducción del 20% de horas de trabajo con el 5% de reducción salarial. En 2002, el 41% de todos los docentes elegibles en educación primaria y el 47% en educación secundaria participaron en el programa.

6.3. Prioridades para el desarrollo de políticas futuras

Muchos de los factores que atraen a nuevos candidatos hacia la enseñanza, suelen confirmarse importantes también para permanecer en la profesión. Las estrategias descritas en el capítulo 3 para mejorar el atractivo de la docencia para los graduados recientes y personas de otras carreras —como mejorar la imagen y el estatus de la docencia, asegurar que se proporcionen sueldos y condiciones de trabajo competitivos y proporcionar formas flexibles de empleo— también motivarán los docentes a quedarse. Sin embargo, después de pasar un tiempo en el puesto, las personas perciben que también otros factores empiezan a volverse importantes para dar forma a sus actitudes hacia su carrera docente, incluyendo la carga de trabajo, las interacciones con los estudiantes, el ambiente de la escuela, las instalaciones, el personal de apoyo, el liderazgo escolar y las oportunidades para desarrollo de carrera. Puede ser difícil que los futuros docentes evalúen tales factores, pero las encuestas suministradas a docentes actuales y a ex docentes indican la fuerte influencia de estos elementos sobre la decisión del docente de quedarse o irse.

Los responsables de políticas educativas también necesitan interesarse en la eficacia continua de los docentes. Después de todo, la meta de estas políticas es conservar a los docentes eficientes, lo que implica no sólo que todos los docentes tengan las oportunidades, el apoyo y los incentivos para seguir mejorando y desempeñándose a niveles altos, sino también que los docentes ineficientes no permanezcan en la profesión. Algunos grupos de discusión pública desean centrarse sobre todo en el último asunto, para detrimento de la imagen y los logros de la gran mayoría de los docentes. Otros no parecen querer reconocer que éste es un problema real.

Aunque los sueldos atractivos pueden resultar claramente significativos para despertar un interés hacia la docencia, las intervenciones gubernamentales deben dirigirse a algo más que el pago. Las encuestas a docentes indican que éstos asignan mucha importancia a la calidad de sus relaciones con los estudiantes y colegas, a sentirse valorados y apoyados por los líderes escolares, a las buenas condiciones de trabajo y a las oportunidades de desarrollar sus habilidades. Estos factores están en el centro de la organización misma de las escuelas y de la docencia.

Las sugerencias políticas contenidas en esta sección se extrajeron de las experiencias e iniciativas de los países tal como están documentadas en los informes nacionales, las visitas nacionales de análisis y otras investigaciones. No necesariamente se aplican a todos los países participantes, ya que en algunos casos las políticas se iniciaron hace ya tiempo, mientras que en otros, los problemas relacionados con la conservación de los docentes tiene otro cariz.

Evaluar e incentivar la enseñanza eficaz

Varios países parecen carecer de una base sólida para reconocer e incentivar el trabajo de los docentes. Los docentes de escuelas públicas no son evaluados sobre una base regular en la mitad de los países participantes en el proyecto. Una concentración limitada en la evaluación de los docentes corre el riesgo de enviar a éstos un mensaje implícito de que su trabajo no es importante. La evaluación regular debe considerarse como una parte rutinaria integrada de la vida profesional.

Es necesario hacer hincapié en la evaluación de los docentes en un afán de perfeccionamiento (es decir, de evaluación formativa). Esto puede ser moderado y de bajo costo e incluir autoevaluación, evaluación informal de los colegas, observación en la clase, y conversaciones estructuradas y retroinformación regular por parte del director y de colegas experimentados. Diseñada sobre todo para mejorar la práctica en el salón de clase, esta evaluación proporcionaría oportunidades regulares para que el trabajo del docente fuera reconocido y celebrado, y ayudaría tanto a los docentes como a las escuelas a identificar las prioridades de formación profesional.

Como se analizó en los capítulos 4 y 5, es importante que la evaluación individual del docente ocurra dentro de un marco proporcionado por declaraciones acordadas por la profesión en general de las responsabilidades y los estándares del desempeño profesional. Los directores y otros colegas veteranos necesitan recibir formación en los procesos de evaluación (y ser evaluados con regularidad ellos mismos) y las escuelas requieren tener los recursos para cubrir las necesidades identificadas en la formación profesional de los docentes. Los marcos e instrumentos de evaluación ayudarían a los directores y a otro personal veterano, y también ayudarían a los docentes a prepararse mejor para la evaluación y para beneficiarse de ella.

Si bien la evaluación formativa se centra sobre todo en la mejora de los docentes, también puede proporcionar una base para incentivar a los docentes por un desempeño modelo. Por ejemplo, un desempeño y contribuciones sobresalientes podrían permitir a los docentes ascender, a la vez, dos niveles en su escala salarial. Incentivar a los docentes con asignaciones de tiempo libre, periodos sabáticos, oportunidades para una investigación basada en la escuela, apoyo para estudios de posgrado u oportunidades de formación continua podría ser más atractivo para muchos docentes y ayudar a superar la limitada flexibilidad de aumento de sueldos característica de muchos sistemas.

Sin embargo, para construir un vínculo más cercano entre la evaluación y el incentivo, se requiere asegurar que las mediciones usadas para evaluar el desempeño de los docentes

tengan una amplia base para reflejar los objetivos de la escuela, y tomar en cuenta los contextos de la escuela y del aula en las cuales los docentes trabajan. En muchas circunstancias puede ser más eficaz centrarse en el reconocimiento y en el incentivo del grupo, a nivel escolar o de grado, más que proporcionar incentivos a los docentes individualmente.

La evaluación continua e informal dirigida a la mejora de los docentes debe distinguirse de la evaluación necesaria en las etapas clave de la carrera docente, como cuando se avanza del estatus de prueba al del docente establecido o cuando se solicita un ascenso. Tales evaluaciones, que son de naturaleza más aditiva, necesitan tener un componente externo más fuerte y procesos más formales, así como rutas para atraer a los docentes que sienten que no han sido tratados con justicia.

Reaccionar ante docentes ineficientes

Deben existir procedimientos simples, transparentes y aceptados para tratar con los docentes ineficientes. Aunque es probable que el número de estos docentes sea pequeño, a menudo el problema no se aborda, lo cual provoca dificultades no sólo para las escuelas y los docentes en general, sino también para los mismos docentes con mal desempeño.

Sistemas más sólidos de formación magisterial inicial, métodos más rigurosos en la selección, un periodo de prueba antes de otorgar la titularidad a los docentes y una regular evaluación formativa continua, ayudarán a impedir que los malos docentes entren y permanezcan en la profesión. Sin embargo, en una profesión con tantos miembros, no puede confiarse de manera exclusiva en las medidas preventivas, y también es probable que haya casos individuales en que los docentes que antes eran competentes empiecen a desempeñarse por debajo de las expectativas por una variedad de razones.

En un principio es necesario centrarse en una evaluación regular, continua, de los docentes que proporcione *retroinformación* clara y constructiva a los docentes sobre su desempeño y conjuntamente identificar las estrategias apropiadas de desarrollo. Sin embargo, si no ocurren mejoras, debe haber procesos para sacar a los docentes ineficientes del sistema escolar o moverlos a funciones no relacionadas con la enseñanza. En estas etapas sería importante que las autoridades externas a la escuela, incluyendo representantes de la profesión docente, participen en la toma de decisiones y que los mecanismos de apelación protejan los derechos individuales de los docentes.

Proporcionar más apoyo a los docentes principiantes

Las tasas altas de abandono experimentadas por los docentes principiantes en algunos países requiere atención especial. Como se propuso en el capítulo 4, todos los docentes principiantes deben participar en programas de inducción estructurados que implican una carga docente reducida, docentes tutores formados en escuelas y sociedades cercanas con instituciones de formación magisterial. Además, los criterios y los procesos utilizados para asignar a los docentes a escuelas debe asegurar que los docentes nuevos no estén concentrados en las ubicaciones más difíciles e impopulares.

Proporcionar más oportunidades para la variedad y diversificación de carrera

En varios países la carrera docente podría beneficiarse con la diversificación, que ayudaría a cubrir las necesidades de las escuelas y también proporcionaría más oportunidades y reconocimiento para los docentes, incluyendo aquellos que desean permanecer concentrados en la

enseñanza en el aula. Para que estos objetivos se logren, se necesita un método en dos vías: i) la creación de puestos nuevos relacionados con tareas y funciones específicas adicionales a la enseñanza en el aula, que generarían una diferenciación en gran medida horizontal y ii) una escala de carrera docente basada en competencias relacionada con responsabilidades extra, lo que provocaría una diferenciación de naturaleza más vertical.

El reconocimiento de que las escuelas y los docentes necesitan asumir una mayor gama de tareas y responsabilidades demanda la creación de funciones como la de tutor de los docentes principiantes y en formación, coordinador de formación continua y coordinador de proyectos escolares. Dichas funciones, que no necesariamente implicarían un pago diferenciado sino más bien liberarían tiempo de la enseñanza en el aula, podrían programarse para periodos fijos. Así se permitiría que un grupo más amplio de docentes participara y adquiriera experiencia.

Por otra parte, para que los docentes construyan una carrera que refleje sus habilidades en desarrollo, su desempeño y sus responsabilidades, habría mérito en considerar una escala de carrera profesional basada en el desempeño y en las competencias. Tales sistemas definen las competencias magisteriales como una parte de un continuo de aprendizaje durante toda la vida, hacen un uso intensivo de la evaluación formativa y por lo general tienen un mínimo de tres etapas diferentes que avanzan del docente principiante al docente establecido y al docente experto. Cada etapa se vuelve progresivamente más demandante con más responsabilidades y está abierta a menos personas, pero implica un aumento significativo en estatus y compensación. Las funciones relacionadas con la responsabilidad extra incluyen jefe de departamento, líder de equipo y gerente de currículo o desarrollo de personal.

Una escala de carrera profesional se apartaría notoriamente del modelo actual de carrera de un docente en la mayoría de los países, que implica un avance estable, en gran medida automático, para casi todos durante una escala de tiempo muy larga. Este último método no sólo genera un aumento estable en los costos del sistema total a medida que los docentes envejecen, sino que puede no ser atractivo para las personas capaces y motivadas que las escuelas necesitan atraer y conservar como docentes.

Mejorar el liderazgo y el ambiente escolares

Dado el papel crucial que los directores y otros líderes desempeñan en el desarrollo escolar y magisterial, es perturbador que varios países informen que están buscando atraer solicitantes bien calificados para asumir funciones de liderazgo. Las prioridades incluyen mejores procesos de formación, selección y evaluación para líderes escolares, mejores servicios de apoyo y la provisión de paquetes de compensación más atractivos.

Dada la gama de responsabilidades que los directores tienen, es importante que haya un equipo de liderazgo en cada escuela para compartir la carga de trabajo y asegurar la enseñanza eficaz. Esto permitiría al director concentrarse en el liderazgo educativo para mejorar el aprendizaje y la enseñanza de los alumnos y el personal, más que hacerlo sobre todo en tareas administrativas. En varios países los directores necesitan un apoyo administrativo adicional para ganar más tiempo y dedicarlo a tareas importantes relacionadas con el liderazgo educativo, como la evaluación del desempeño de los docentes, la tutoría de docentes y el diseño de la formación profesional. La necesidad de un apoyo extra parece ser una prioridad particular en las escuelas primarias.

Al reflexionar acerca de su importancia en el sistema escolar, los puestos de los directores deben anunciarse abiertamente con base en criterios claros. Las actividades de for-

mación profesional, las calificaciones formales y la experiencia de liderazgo como docente deben tomarse en cuenta al nombrar a directores. La selección de directores debe hacerse por un panel de base amplia que incluya expertos externos. La renovación de los términos de empleo de los directores debe derivarse de una evaluación formal y, por tanto, dependerá de su continua eficacia. Los contratos a plazo fijo también ofrecerían una oportunidad para quienes no quisieron continuar como directores de regresar a la enseñanza en el aula o de buscar algún otro puesto.

Otro requerimiento clave es que los directores y otros líderes escolares reciban formación y apoyo en la relación de la evaluación de docentes y en la vinculación de ésta con la planificación de la formación profesional. Los docentes deben ser capaces de percatarse de que los directores y otros líderes escolares son también evaluados con regularidad y que participan activamente en actividades de formación profesional.

Mejorar las condiciones de trabajo

En varios países la carga de trabajo de los docentes tradicionalmente ha sido concebida en términos de horas de enseñanza en la clase. Esto ha formado la base de las negociaciones industriales referentes al sueldo y las condiciones de trabajo de los docentes y configuró la provisión de personal a las escuelas. Sin embargo, el tiempo de enseñanza en la clase es de hecho sólo un aspecto de un complejo perfil de un puesto. La falta de un reconocimiento explícito de la amplia variedad de tareas que la docencia entraña en realidad puede crear estrés por la incertidumbre acerca de quién es responsable de qué y aumentar la carga de trabajo porque no siempre se suministran los recursos adecuados. La amplitud y complejidad de las funciones y responsabilidades de los docentes necesitan reconocerse explícitamente en los perfiles de puesto. Después podrán usarse como base para negociaciones industriales y para configurar los programas de formación magisterial y formación profesional.

Es claro que en diversos países la falta de personal de apoyo y de instalaciones escolares adecuadas acarrea como consecuencia que los docentes trabajan demasiado, pero los estudiantes no obtienen tanto como deberían de los conocimientos de sus docentes. Las escuelas son organizaciones complejas y en la oferta de una educación de calidad están involucradas muchas tareas diferentes. Un personal profesional y administrativo con una buena formación puede ayudar a reducir la carga de los docentes y liberarlos para concentrarse en las tareas de la enseñanza y el aprendizaje y en ayudar a los jóvenes a desarrollarse, tareas para las cuales los docentes recibieron formación específica y de las cuales obtienen gran satisfacción laboral. Mejores instalaciones en las escuelas para la preparación del personal y la planificación también ayudarían de manera considerable en la construcción de camaradería y en la provisión de programas.

Ofrecer horarios y condiciones de trabajo más flexibles

Para hacer que continuar en la docencia sea una opción atractiva para personas de una amplia variedad de circunstancias personales y familiares y de todas las edades es necesario ofrecer condiciones de trabajo flexibles. Éstas pueden incluir programas que permitan a los docentes trabajar tiempo parcial, gozar de más oportunidades de licencias y reducir su horario de trabajo sin poner en riesgo sus derechos de empleo y pensión a largo plazo.

En varios países los retiros tempranos de los docentes ocasionan problemas de ocupación de puestos y significan la pérdida de experiencia valiosa en las escuelas. Parte de la respuesta depende de cambios de política más generales relativos a la edad de retiro,

los programas de pensiones y los incentivos financieros para la jubilación temprana. Sin embargo, los sistemas escolares podrían ser más activos para asegurar que las escuelas brinden ambientes de trabajo atrayentes para los docentes de mayor edad. No hay beneficio si dichos docentes continúan trabajando por periodos prolongados porque sienten que tienen que hacerlo, pero muchos docentes veteranos pueden desear seguir aportando una contribución. Por tanto, sería beneficioso desarrollar programas dirigidos a prevenir el desgaste en la carrera y a conservar habilidades importantes en las escuelas. Los elementos podrían incluir actividades de formación profesional diseñadas específicamente para cubrir las necesidades de los docentes de mayor edad, horas de enseñanza en el aula reducidas y nuevas tareas que incluyan el desarrollo curricular, la asesoría a otras escuelas y la tutoría a docentes principiantes.

Un posible modelo sería ofrecer a los docentes de mayor edad la opción de una reducción gradual de sus horas de trabajo por un sueldo menor, pero conservando sus beneficios de pensión a largo plazo. Esto equivaldría a sustituir el retiro temprano que parece tan común en diversos países por un cambio gradual del trabajo de tiempo completo al de tiempo parcial. Los docentes veteranos ganarían menos, pero también trabajarían menos y las horas “ahorradas” de trabajo podrían usarse para contratar a más docentes jóvenes. Este método no afectaría en gran medida el presupuesto. Eso aseguraría que la experiencia de los docentes veteranos no se perdiera de manera prematura en el sistema escolar.

Por supuesto, es posible que algunos docentes de mayor edad que actualmente desempeñan funciones administrativas en las escuelas o autoridades educativas agradecieran la oportunidad de dejar dichos puestos y concentrarse en la enseñanza en el aula y en trabajar con jóvenes. Las políticas para docentes veteranos deben concebirse de manera individual para cubrir las necesidades de las personas y las escuelas en cuestión.

Desarrollo de un método más amplio

No hay una sola estrategia que asegure que todos los docentes continuarán su formación y mejorarán, o que los eficientes desearán continuar en la docencia. Se necesita acción en muchos ámbitos, incluyendo la estructura de carrera, la evaluación, el ambiente de trabajo y el financiamiento. Desafíos similares existen en la profesión de la salud donde hay preocupaciones importantes acerca de cómo atraer y conservar enfermeros de alta calidad. El recuadro 6.10 ilustra un ejemplo interesante procedente de Estados Unidos de América que involucró estrategias en el sitio de trabajo dirigidas a conservar a los enfermeros competentes, reforzando sus habilidades y atribuyéndoles más responsabilidades, sin olvidarse de premiar a los hospitales que tuvieron éxito en la conservación de enfermeros.

Recuadro 6.10. Cambio organizacional y en el sitio de trabajo en la enfermería en Estados Unidos de América

A principios de la década de 1980, la *American Academy of Nursing* realizó un estudio para identificar qué hospitales lograban conservar enfermeros y qué características organizacionales compartían estos hospitales. Como resultado, se identificaron 41 Magnet Hospitals, Hospitales Piloto (literalmente, *Imanes*), que tenían varias características organizacionales comunes que fomentaban y sustentaban la práctica profesional de la enfermería. Éstas incluían estructuras organizacionales abiertas y flexibles, autonomía y rendición de cuentas del personal en relación con la toma de decisiones e inversiones en la educación y los conocimientos de los enfermeros. Estos atributos organizacionales de los Mag-

Recuadro 6.10. Cambio organizacional y en el sitio de trabajo en la enfermería en Estados Unidos de América (cont.)

net Hospitals estaban vinculados con mejores resultados en el estado de los pacientes y niveles más altos de satisfacción por parte de éstos. Los enfermeros han experimentado niveles más altos de satisfacción en el trabajo, tasas más bajas de agotamiento, mayores percepciones de productividad y calidad de la atención y tasas más altas de conservación de los enfermeros. Si bien los *Magnet Hospitals* tendieron a tener una relación más alta enfermero-paciente, su nómina más alta era más que compensada por duraciones menores de la estancia de los pacientes, menos necesidad de tratamientos de terapia intensiva y una reducción en la rotación de personal y los costos de selección.

A principios de la década de 1990, la *American Nurses Association*, mediante el *American Nurses Credentialing Center*, estableció el Programa *Magnet* de Reconocimiento a Servicios de Enfermería para reconocer la excelencia en la práctica profesional de la enfermería. Dicho programa está disponible para todos los hospitales y representa una forma voluntaria de revisión externa profesional de colegas enfermeros que se basa en la capacidad de un hospital de cumplir 14 estándares de atención de enfermería. La certificación como un *Magnet Hospital* implica un proceso de múltiples etapas de documentación escrita y evaluación en el sitio de trabajo por parte de enfermeros expertos. El programa requiere la renovación de la certificación de los hospitales cada cuatro años. En 2003 había 90 hospitales designados como *Magnet*.

Fuente: derivado del recuadro 4.3 de Simoens y Hurst (2004).

Bibliografía

- Ballou, D. (2001), "Pay for Performance in Public and Private Schools", en *Economics of Education Review*, 20(1), pp. 51-61.
- Chamberlin, R., T. Wragg, G. Haynes y C. Wragg (2002), "Performance-related Pay and the Teaching Profession: a Review of the Literature", en *Research Papers in Education*, 17(1), pp. 31-49.
- Dempster, N., C. Sim, D. Beere y L. Logan (2000), *Teachers in Australian Schools: A Report from the 1999 National Survey*, Executive Summary, Department of Education, Training and Youth Affairs, Canberra.
- Department for Education and Skills (2004), *Primary School Support Staff Usage*, DfES, Londres.
- Dolton, P. y W. van der Klaauw (1999), "The Turnover of Teachers: A Competing Risks Explanation", en *The Review of Economics and Statistics*, 81(3), pp. 543-552.
- Dolton, P., A. Tremayne y T. Chung (2003), "The Economic Cycle and Teacher Supply", informe encargado para la actividad de la OCDE "Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers", Directorate for Education, OCDE, París. Disponible en www.oecd.org/edu/teacherpolicy
- Drake, T. y W. Roe (2003), *The Principalship*, 6ª edición, Merrill Prentice Hall, Columbus, Ohio.
- Earley, P., J. Evans, P. Collarbone, A. Gold y D. Halpin (2002), *Establishing the Current State of School Leadership in England*, Department for Education and Skills, Research Report núm. 336, Londres.

- Galasi, P. y J. Varga (2003), "The State of the Labour Market", Anexo del informe nacional de Hungría preparado para la actividad de la OCDE "Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers".
- Goldhaber D. y E. Anthony (2004), "Can Teacher Quality be Effectively Assessed", Working Paper, Center on Reinventing Public Education, University of Washington, Seattle, Washington.
- Goldstein, A. (2001), "How to Fix the Coming Principal Shortage", en *Time magazine*, 20 de julio.
- Harvey-Beavis, O. (2003), "Performance-Based Rewards for Teachers: A Literature Review", informe distribuido en el tercer seminario de los países participantes en la actividad de la OCDE "Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers", 4-5 de junio, Atenas, Grecia. Disponible en www.oecd.org/edu/teacherpolicy
- Ingersoll, R. (2001), "Teacher Turnover, Teacher Shortages, and the Organization of Schools", en *Research Report*, enero, Center for the Study of Teaching and Policy, University of Washington.
- Johansson, O. (2002), "School Leadership in Changing Times: Distributive Leadership and the Role of the Assistant Principal", informe presentado en la Commonwealth Council for Educational Administration and Management Conference, Umea, Suecia.
- Korhonen, M-L. (2000), "Opettajien Työuupumukseen Vaikuttavia Tekijöitä, Sosiaalipolitiikan Laudaturtutkielma" ("Factors Influencing Burn-out among Teachers"), tesis de maestría en Política Social, Department of Social Sciences, University of Kuopio, Finlandia.
- Lavy, V. (2002), "Evaluating the Effect of Teachers' Group Performance Incentives on Pupil Achievement", en *Journal of Political Economy*, 110(6), pp. 1286-1317.
- Leithwood, K., D. Jantzi y R. Steinbach (2002), "School Leadership and the New Right", en K. Leithwood, P. Hallinger, G. Furman, P. Gronn, J. MacBeath, B. Mulford y K. Riley. (eds.), *Second International Handbook of Educational Leadership and Administration*, Norwell, Massachusetts, Kluwer, pp. 849-880.
- Luekens, M., D. Lyter y E. Fox (2004), "Teacher Attrition and Mobility: Results from the Teacher Follow-up Survey, 2000-01", NCES 2004-301, National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education, Washington, D.C.
- Malen, B. (1999), "On Rewards, Punishments, and Possibilities: Teacher Compensation as an Instrument for Education Reform", en *Journal of Personnel Evaluation in Education*, 12(4), pp. 387-94.
- Maroy, C. (2002), *L'enseignement secondaire et ses enseignants*, De Boeck, Bruselas.
- Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs (2003), *Demand and Supply of Primary and Secondary School Teachers in Australia*, Melbourne.
- Mohrman, A., S. Mohrman y A. Odden (1996), "Aligning Teacher Compensation with Systemic School Reform: Skill-Based Pay and Group-Based Performance Awards", en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 18(1), pp. 51-71.
- Mulford, B. (2003), "School Leaders: Changing Roles and Impact on Teacher and School Effectiveness", informe encargado para la actividad de la OCDE "Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers", Directorate for Education, OECD, París, disponible en www.oecd.org/edu/teacherpolicy

- Murnane, R. (1996), "Staffing the Nation's Schools with Skilled Teachers", en E. Hanushek y D. Jorgenson (eds.), *Improving America's Schools: The Role of Incentives*, National Academy Press, Washington, D.C.
- Murnane, R. y R. Olsen (1990), "The Effects of Salaries and Opportunity Costs on Duration in Teaching: Evidence from North Carolina", en *Journal of Human Resources*, 25(1), pp. 106-124.
- Murnane, R., J. Singer y J. Willet (1988), "The Career Paths of Teachers: Implications for Teacher Supply and Methodological Lessons for Research", en *Educational Researcher*, pp. 22-30.
- OCDE (2003), "Making Work Pay, Making Work Possible", en *OECD Employment Outlook 2003*, OCDE, París.
- OCDE (2004a), *Education at a Glance: OECD Indicators 2004*, OCDE, París.
- OCDE (2004b), *Completing the Foundation for Lifelong Learning: An OECD Survey of Upper Secondary Schools*, OCDE, París.
- Odden, A. (2000) "New and Better Forms of Teacher Compensation Are Possible", en *Phi Delta Kappan*, 81(5), pp. 361-66.
- Odden, A. y C. Kelley (2002), *Paying Teachers For What They Know and Do: New and Smarter Compensation Strategies to Improve Schools*, 2ª edición, Corwin Press, California.
- Pierce, M. (2000), "Portrait of the 'Super Principal'", en *Harvard Education Letter* (marzo/abril), Cambridge, MA.
- Podgursky, M. (2001), "Defrocking the National Board: Will the Imprimatur of 'Board Certification' Professionalize Teaching?", en *Education Matter*, 1:2, pp. 79-82.
- Ramirez, A. (2001), "How Merit Pay Undermines Education", en *Educational Leadership*, 58(5), pp. 16-20.
- Richardson, R. (1999), *Performance Related Pay in Schools: An Assessment of the Green Papers, A report prepared for the National Union of Teachers*, The London School of Economics and Political Science.
- Santavirta, N., E. Aittola, P. Niskanen, I. Pasanen, K. Tuominen y S. Solovieva (2001), "Nyt riittää, Raportti peruskoulun ja lukion opettajien työympäristöstä, työtyytyväisyydestä ja työssä jaksamisesta". ("Enough is Enough, A report on the Work Environment, Job Satisfaction and Burn-out among Finnish Teachers"), en *Research Report 173*, Departamento de Educación, Universidad de Helsinki.
- Simoens S. y J. Hurst (2004), "Matching Supply with Demand for the Services of Physicians and Nurses", en *Organisation for Economic Co-operation and Development, Towards High-Performing Health Systems, Policy Studies*, OECD, París, pp. 167-206.
- Smithers, A. y P. Robinson (2003), "Factors Affecting Teachers' Decisions to Leave the Profession", informe para el Department for Education and Skills, Centre for Education and Employment Research, the University of Buckingham, Buckingham.
- Stinebrickner, T. (1999a), "The Reasons that Elementary and High School Teachers Leave Teaching: An Analysis of Occupational Change and Departure from the Labor Force", en *Research Report*, University of Western Ontario.
- Stinebrickner, T. (1999b), "Using Latent Variables in Dynamic, Discrete Choice Models: The Effect of School Characteristics on Teacher Decisions", en *Research in Labor Economics*, vol. 18, pp. 141-176.

- Stinebrickner, T. (2001), "A Dynamic Model of Teacher Labor Supply", en *Journal of Labor Economics*, 19(1), pp. 196-230.
- Storey, A (2000), "A Leap of Faith? Performance Pay for Teachers", en *Journal of Education Policy*, 15(5), pp. 509-23.
- U.S. Department of Education (2001), "Attrition of New Teachers Among Recent College Graduates: Comparing Occupational Stability Among 1992-93 Graduates Who Taught and Those Who Worked in Other Occupations", National Center for Education Statistics 2001-189, por Robin R. Henke y Lisa Zahn, Washington, D.C.

Capítulo 7

Desarrollo e implementación de la política magisterial

Resumen

La política magisterial debe basarse en investigación bien informada, generar acuerdos sanos entre los grupos interesados y ofrecer estrategias sólidas de implementación. Este capítulo discute los procesos de consulta, desarrollo e implementación que sostienen las políticas que funcionan. También examina las principales lagunas en la investigación y la base de información para sustentar la política magisterial, y sugiere prioridades para un trabajo futuro.

La experiencia de diversos países indica que, a menos que los maestros y sus representantes participen de manera activa en la formulación de políticas y sientan que la reforma les “pertenece”, es poco probable que se implementen con éxito cambios sustanciales. Por otra parte, los grupos interesados no deberán tener la capacidad de vetar las reformas educativas mandadas mediante procesos políticos democráticos. Es difícil encontrar el equilibrio correcto, pero un diálogo y una consulta abiertos y continuos son fundamentales en el proceso.

Además de los mecanismos de consulta, hay otros de tipo institucional que pueden ayudar a promover el diálogo e involucrar a los maestros y sus asociaciones profesionales en la formación de políticas. Esto lo ilustra el desarrollo en varios países de consejos docentes que proporcionan a los maestros y otros grupos interesados un foro para el desarrollo de políticas y, de manera crucial, un mecanismo para el establecimiento de estándares dirigido por la profesión.

También es ya aparente que la información disponible sobre los maestros, su trabajo y su carrera aborda sólo parte del espectro cubierto por la política magisterial, haciendo del desarrollo de una mejor información sobre los maestros una prioridad. En la mayoría de los países hay también grandes lagunas de investigación con respecto a la profesión docente. Dicha investigación es importante no sólo para mejorar la base de conocimientos para la política magisterial, sino también como una manera de introducir nueva información e ideas a las escuelas y asegurar que los maestros se involucren de manera más activa en los nuevos conocimientos. La formulación de políticas también se beneficiaría de una mayor supervisión y evaluación de la innovación y la reforma, así como de más políticas emprendidas de manera piloto antes de generalizar su implementación.

La política magisterial es un área compleja y a menudo controversial, y este capítulo analiza los procesos de consulta, desarrollo e implementación que sostienen las políticas que funcionan. También examina las principales lagunas en la investigación y la base de información para sustentar la política magisterial; asimismo, sugiere prioridades para trabajos futuros.

7.1. Involucrar a los docentes en el desarrollo e implementación de políticas

Los asuntos analizados en este informe abordan la esencia del trabajo y la carrera de los maestros, y el éxito de cualquier reforma requiere que los propios docentes participen de manera activa en el desarrollo y la implementación de políticas. La experiencia de diversos países indica que, a menos que los maestros y sus representantes participen activamente en la formulación de políticas y sientan que la reforma les “pertenece”, es poco probable que se implementen con éxito cambios sustanciales. Por otra parte, los grupos interesados no deberán ser capaces de ejercer el veto sobre las reformas educativas mandadas por procesos políticos democráticos. Hacerlo sería correr el riesgo de perder el apoyo público, del cual depende la educación de manera tan crítica. Es difícil encontrar el equilibrio correcto, pero el diálogo y la consulta sistemáticos continuos son fundamentales para el proceso.

Recuadro 7.1. Consulta y reforma de la política magisterial en Chile e Italia

Chile

La Ley Docente de 1991 se concibió para introducir sistemas de evaluación de maestros en escuelas de educación elemental y secundaria. El programa permitía a los empleados despedir a los maestros que se evaluaran de manera negativa dos años seguidos. Sin embargo, este sistema de evaluación no se había implementado debido a las objeciones de la Asociación de Docentes acerca de la composición de los comités de evaluación, y el hecho de que el sistema se centraba en sanciones más que en mejoras. Sin embargo, la evaluación de maestros continuó siendo un tema de interés público y político durante toda la década de 1990. Como respuesta el ministro de Educación estableció un comité técnico compuesto por representantes del Ministerio, los municipios y la Asociación de Docentes. Después de varios meses el comité llegó a un acuerdo sobre un modelo para la evaluación de maestros. Al mismo tiempo, sus miembros convinieron en preparar directrices para estándares de desempeño profesional e implementar un proyecto piloto en varias zonas del país para evaluar y ajustar los procedimientos e instrumentos por utilizar. Después de una amplia consulta en todo el país y el acuerdo con la profesión docente, se desarrolló y aprobó de manera oficial un marco para estándares de desempeño. El proyecto piloto para la evaluación del desempeño de maestros se ha aplicado en cuatro regiones. En junio de 2003 el Ministerio, los municipios y la Asociación de Docentes firmaron un acuerdo que establecía la aplicación progresiva del nuevo sistema de evaluación. (Los detalles sobre la evaluación de maestros en Chile se proporcionan en los recuadros 6.2 y 6.4.)

Italia

En marzo de 2003 una nueva ley, *Reglamentación general sobre educación y nivel básico de desempeño relativo a la educación y formación profesional*, fue promulgada por el parlamento italiano. Se considera que la ley es un hito en la descentralización de la educación e implica una importante nueva concentración en los resultados y la calidad. Para promulgar esta nueva ley, se realizaron numerosos debates y actividades políticos en todo el país; la Comi-

Recuadro 7.1. Consulta y reforma de la política magisterial en Chile e Italia (cont.)

sión para la Educación y la Cultura del parlamento programó muchas reuniones con diferentes grupos interesados, grupos comunitarios y expertos. A los miembros del comité también se les ofreció acceso directo a los ciudadanos por medio del correo electrónico. Los padres de familia fueron un punto de interés particular de la ley y se diseñaron iniciativas para mejorar la elección de escuela, proporcionar información de mejor calidad y fortalecer la rendición de cuentas de la escuela y del sistema. La ley también abarcó el establecimiento de un sistema nacional de evaluación y cambios a los requerimientos magisteriales iniciales y continuos. El proceso tuvo lugar durante un periodo de 18 meses y se consideró crucial realizar amplias consultas para desarrollar el impulso para el cambio.

Cuando los ministros de Educación de la OCDE se reunieron en Dublín en marzo de 2004 se hizo un reconocimiento claro de la importancia de la participación de los maestros: “Es vital que los docentes y sus organizaciones profesionales participen por completo en el debate acerca de la reforma educativa y en la implementación del cambio. Los ministros se comprometieron a emprender procesos consultivos y participativos y fueron alentados por los informes de algunos países acerca de la dirección que las organizaciones de maestros estaban tomando para diseñar nuevos métodos de evaluación y estructura de carrera de los docentes” (Dempsey, 2004).

El Comité de Expertos sobre la Aplicación de las Recomendaciones relativas al Personal Docente (CEART, por sus siglas en inglés) de la ILO/UNESCO (CEART) comentó también la importancia de la participación de los profesores: “El diálogo social es el nexo para la reforma educativa exitosa. Sin la participación total de los docentes y sus organizaciones —los que tienen mayor responsabilidad de implementar la reforma— en aspectos clave de los objetivos y políticas educativos, los sistemas de educación no pueden esperar lograr una educación de calidad para todos” (CEART, 2003). Sin embargo, el comité también declaró que “el diálogo social en la educación sigue siendo un proceso frágil de toma de decisiones en casi todos [los países]”.

Consultas realizadas en todo el sistema pueden ser importantes elementos impulsores y facilitadores de la reforma. El recuadro 7.1 proporciona dos ejemplos recientes de Chile e Italia en el que una amplia consulta colocó los cimientos para los cambios fundamentales en la política magisterial.

Las consultas en asuntos que afectan la política magisterial también necesitan incluir grupos como los educadores de maestros, los empleadores y los estudiantes. El recuadro 7.2 describe la gama de estructuras de consulta utilizadas en Hungría.

Recuadro 7.2. Estructuras de consulta en Hungría

En Hungría se han establecido varios mecanismos de diálogo y consulta para brindar a las organizaciones profesionales y civiles oportunidades de presentar sus intereses en las reformas de la política magisterial. El Országos Köznevelési Tanács (Consejo Nacional de Educación Pública) tiene el derecho de iniciar y proponer acciones, formular sus opiniones sobre los asuntos relativos a la educación escolar (por ejemplo, reglamentación del programa de estudios, libros de texto, materiales de enseñanza, sistema de exámenes, formación continua de los maestros). En varios temas fundamentales de educación pública es

Recuadro 7.2. Estructuras de consulta en Hungría (cont.)

obligatorio que el Consejo llegue a un acuerdo. Sus miembros incluyen representantes de organizaciones educativas profesionales de maestros, institutos de formación magisterial, la Academia Húngara de la Ciencia, asociaciones y cámaras de empleadores, así como los delegados del ministro de Education. El Országos Kisebbségi Bizottság (Comité Nacional de Minorías) tiene derechos similares en la educación de minorías; todos los autogobiernos nacionales de minorías nombran a un miembro en el comité. El Közoktatáspolitikai Tanács (Consejo Nacional de Política de Educación Pública) actúa para el ministro de Educación como un consejo para preparar decisiones, formar opiniones y hacer propuestas. Tiene que ver con todos los asuntos relacionados con la política de educación pública (excepto las relaciones empleador-empleado). Todos los socios significativos profesionales, sociales y gubernamentales están representados en este consejo, el cual se organiza a nivel nacional. El Országos Diákjogi Tanács (Consejo Nacional para los Derechos de los Estudiantes) puede presentar propuestas sobre decisiones relativas a los derechos de los estudiantes. Consiste en nueve miembros; tres son nombrados por el ministro, tres por las organizaciones nacionales de estudiantes para alumnos de entre seis y 14 años de edad y tres por las organizaciones de estudiantes para alumnos de entre 15 y 18 años de edad. Otros organismos consultivos y de políticas se interesan por asuntos tripartitas entre los sindicatos del sector educativo, los empleadores en el ámbito de la educación y los ministerios pertinentes, así como la operación de la formación profesional.

Además de los mecanismos consultivos, hay mecanismos institucionales que pueden ayudar a fomentar el diálogo e involucrar a los docentes y a sus asociaciones profesionales en la integración de políticas. El capítulo 4 documentó el desarrollo en varios países de consejos docentes que proporcionan a los profesores y otros grupos interesados un foro para el desarrollo de políticas y, de manera crucial, un mecanismo para el establecimiento de estándares dirigido por la profesión y el aseguramiento de la calidad en la formación magisterial, la inducción, el desempeño y el desarrollo de carrera de los maestros. Tales organizaciones buscan obtener para la docencia la combinación de autonomía profesional y rendición pública de cuentas que desde hace tiempo ha caracterizado a otras profesiones como la medicina, la ingeniería y el derecho. Esto proporcionaría a los docentes un mayor insumo a los criterios de acceso a su profesión, los estándares para progresar en la carrera y la base sobre la cual los maestros ineficaces deberían dejar la profesión. El recuadro 7.3 describe el desarrollo del Consejo Docente en Irlanda.

Recuadro 7.3. El Consejo Docente en Irlanda

A principios de 2005 se integró el Consejo Docente, el cual quedará establecido legalmente el 1 de marzo de 2006. El objetivo del consejo es fomentar y mantener las mejores prácticas en la profesión docente y en la formación magisterial. Como un organismo reglamentario, el consejo regulará las prácticas profesionales de los docentes, supervisará los programas de formación magisterial y mejorará el desarrollo de carrera de los maestros. Se espera que, por medio de estas actividades, el consejo ofrezca a los docentes un alto grado de autonomía profesional y mejorará así el estatus profesional y la motivación de los maestros. Las funciones principales del Consejo Docente son:

- Establecer, publicar y mantener un código de conducta profesional.

Recuadro 7.3. El Consejo Docente en Irlanda (cont.)

- Establecer y mantener un registro de maestros.
- Determinar los requerimientos de educación y formación para el registro de docentes.
- Revisar y acreditar los programas de formación magisterial.
- Regular la inducción y el periodo de prueba de los maestros.
- Fomentar la formación continua y el desarrollo de carrera de los docentes.
- Representar a la profesión docente con respecto a asuntos educativos y establecer procedimientos para el intercambio de información con maestros, organizaciones relacionadas con la educación y el público.
- Asesorar al ministro en asuntos como los estándares mínimos de calificaciones educativas requeridos para entrar a programas de formación magisterial, el desarrollo de carrera de los docentes, la oferta de profesores y el trabajo del consejo.
- Realizar indagaciones sobre la aptitud de los maestros e imponer sanciones a los que tengan un desempeño inadecuado, cuando sea apropiado.

El consejo comprende a 37 representantes de varias partes involucradas en la educación escolar: 22 maestros registrados y los otros 15 de instituciones de formación magisterial, organizaciones de gestión escolar, asociaciones nacionales de padres de familia, industrias y empresas y delegados ministeriales.

Además de los mecanismos consultivos a nivel sistema y los organismos de formulación de políticas, es importante que los docentes participen en la escuela. El recuadro 7.4 proporciona ejemplos de España y Suecia acerca de la participación de los maestros a nivel escolar, incluyendo, en el caso sueco, la implementación local de los acuerdos de negociación colectiva nacional y regional.

Recuadro 7.4. Participación de los docentes a nivel escolar en España y Suecia**España**

Los mecanismos de participación escolar están bien establecidos por medio de varios organismos:

- El Consejo Escolar es el organismo básico formulador de políticas y por lo general incluye al director, el director de estudios, maestros, estudiantes, padres de familia, autoridades locales y personal no docente. Sus responsabilidades incluyen desarrollar directrices para el programa escolar general, la organización interna de la escuela, el régimen disciplinario, las actividades fuera de la escuela y la gestión de instalaciones.
- La Asamblea de Maestros está formada por el director y los profesores. Es responsable de la coordinación de asuntos pedagógicos como la definición de los criterios de evaluación de los estudiantes, la organización de clases de apoyo para alumnos con un mal desempeño y la asesoría y orientación de estudiantes.
- Los organismos de coordinación dentro del equipo docente complementan la organización de la escuela. Incluyen tutores, equipos para diferentes grados y comités de coordinación pedagógica.

Recuadro 7.4. **Participación de los docentes a nivel escolar en España y Suecia (cont.)****Suecia**

El principio del consenso es un aspecto central del proceso de toma de decisiones sueco. El diálogo y la colaboración entre varias partes en el sector educativo son comunes, aunque no siempre resulta en el consenso con respecto a cambios en la política educativa. En el gobierno central, los representantes de la Asociación Sueca de Autoridades Locales (ASAL) y los sindicatos de los maestros a menudo participan como expertos en los comités gubernamentales o grupos de consulta sobre política escolar. Los grupos interesados pueden también presentar sus opiniones mediante organismos de revisión en relación con indagaciones oficiales y propuestas gubernamentales. Aparte de estos mecanismos organizados de colaboración, varias formas de charlas y reuniones ofrecen oportunidades para el diálogo y la consulta entre las partes.

A nivel local y en las escuelas individuales, la Ley de Codeterminación en el Trabajo garantiza que los empleadores consulten con los empleados antes de tomar decisiones importantes acerca de sus asuntos de trabajo. Más aún, los representantes de los empleados concluyeron un acuerdo en 1992 que fija el marco para la colaboración en el lugar de trabajo. Conforme a este acuerdo de colaboración, los empleadores y los maestros buscan llegar a soluciones en aspectos relativos a las condiciones en el lugar de trabajo.

La necesidad de involucrar más activamente a la profesión docente se extiende más allá de las razones de la política y el pragmatismo. Uno de los principales desafíos para los responsables de política educativa que enfrentan la demanda de una sociedad del conocimiento es cómo sostener la calidad de los maestros y asegurar que todos ellos sigan participando en modos eficaces de aprendizaje profesional continuo. La investigación sobre las características de la formación profesional eficaz indica que los docentes deben ser agentes activos en el análisis de su propia práctica tomando en cuenta los estándares profesionales y el progreso de sus alumnos a la luz de los estándares para el aprendizaje de los mismos.

Hargreaves (2003) ha atraído la atención a las dificultades de construir culturas de colaboración en las escuelas y de extenderlas más allá de unas cuantas escuelas y distritos escolares entusiastas y bien dirigidos. Sostiene que el método adoptado en varios sistemas escolares equivale a una “camaradería artificial”, esto es, una colaboración impuesta desde arriba que “al sobrecargar la agenda de la colaboración con requerimientos acerca de lo que debe hacerse y con quién, inhibe la iniciativa profesional de abajo hacia arriba... Como resultado, los maestros algunas veces de hecho colaboran menos o abandonan las formas colaborativas de trabajar una vez que ha pasado la urgencia de implementación o de creación de un plan de mejora escolar” (p. 130). El autor apoya más bien la creación de comunidades de aprendizaje profesional dentro y fuera de las escuelas, cuya política puede ser estimulada por una que incluya:

- Estrategias de desarrollo de liderazgo que describan cómo construir y sustentar a las comunidades de aprendizaje.
- Desarrollar indicadores de comunidades de aprendizaje profesional en procesos de inspección y acreditación escolares.
- Vincular la evidencia del compromiso con las comunidades de aprendizaje profesional con el pago relacionado con el desempeño y las mediciones de competencia docente utilizadas en la recertificación.

- Proporcionar apoyo monetario para el autoaprendizaje en las escuelas y entre las mismas.
- Autorreglamentación profesional por medio de procesos y organizaciones que incluyan a todos los maestros.
- Apoyar el desarrollo y la extensión de redes profesionales de maestros.

7.2. Mejorar la base de conocimientos para apoyar la política docente

Identificar y llenar las lagunas de información

La actividad se ha basado en gran medida en la información disponible sobre los docentes, su trabajo y su carrera. En el proceso se ha observado que esta información aborda sólo parte del espectro cubierto por la política magisterial y que hay muchas lagunas sustanciales. Desarrollar una mejor información nacional e internacional sobre los maestros contribuiría a comprender los asuntos y problemas subyacentes que los países enfrentan.

Los indicadores para informar sobre la política magisterial deberían poder servir tres propósitos principales: informar del proceso de formación de políticas y permitir que se aborden los asuntos clave relacionados con la política magisterial; reforzar la rendición de cuentas pública al permitir que se hagan juicios sobre la calidad y la eficacia de la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas, y proporcionar una visión de los asuntos de política magisterial y las respuestas correspondientes en otros países.

En específico, un marco para los indicadores que informen sobre la política docente deberá describir:

- Los factores sociales y escolares que contextualizan la profesión docente.
- Las tendencias generales en la profesión docente y un perfil de los maestros.
- Las tendencias, marco institucional y resultados de la preparación y la formación de los docentes.
- Las tendencias y factores en la atracción de personas a la profesión, incluyendo los determinantes de la demanda y la estructura de incentivos.
- Los elementos y resultados estructurales del mercado laboral magisterial, incluyendo los procedimientos y criterios de selección.
- Las tendencias y factores en la conservación de los maestros eficaces en las escuelas, incluyendo los procesos escolares que dan forma al trabajo docente.

Tal marco de referencia permitiría relacionar estas dimensiones con aspectos como la: región del país; las características de los maestros; el nivel educativo y el área de contenido, y el tipo de escuela y programa. Por ejemplo, si bien el proyecto actual se diseñó para abarcar a los maestros de secundaria de programas profesionales, así como a maestros de alumnos con necesidades especiales, en la actualidad se cuenta con relativamente poca información sobre asuntos de política relacionados con estos tipos de maestros.

Además, los conjuntos de datos longitudinales que siguen a grupos de personas durante un periodo de tiempo y que son importantes para entender las decisiones de los maestros relativas a su carrera en etapas clave podrían proporcionar muchas visiones relevantes, pero en gran medida no están disponibles en los países en estos momentos. También hay una falta particular de información que compare las condiciones de trabajo y la carrera de los docentes con las de otros profesionales. Muchos de los datos y la investigación utilizados en

la formulación de política magisterial son en gran medida de autorreferencia y una información comparativa sobre otras carreras ayudaría a ofrecer una perspectiva de las tendencias y los hallazgos con respecto a los profesores, así como ideas para el cambio.

El Apéndice 2 proporciona un marco de indicadores que brindan información a la política magisterial, junto con una evaluación de la disponibilidad general de datos nacionales e internacionales. Las áreas clave en las cuales se carece de información en muchos países, así como a nivel internacional, incluyen:

- La naturaleza y gravedad de la escasez de maestros.
- Las características y experiencia de quienes entran a la formación magisterial, las tasas de avance dentro de dicha formación y el impacto del marco institucional y el tipo de programa en el éxito de los estudiantes.
- Los destinos de los recientes graduados de formación magisterial, las razones por las que los graduados no entran a la docencia y las experiencias tempranas de carrera de los maestros nuevos, incluyendo los mecanismos de inducción.
- Las tasas de abandono y rotación de los maestros por características de experiencia y tipo de escuela, las razones para marcharse y los destinos que escogen.
- Las actitudes de los docentes hacia su trabajo, incluyendo las fuentes principales de satisfacción e insatisfacción en el trabajo.
- El uso del tiempo por parte de los maestros, incluyendo las materias enseñadas y su relación con las calificaciones, así como las tareas y responsabilidades fuera del aula.
- Los sueldos, los beneficios distintos del sueldo y las condiciones de trabajo, en relación con las ocupaciones que requieren calificaciones similares.
- La provisión de formación profesional, incluyendo tipos de actividades, uso del tiempo e incentivos.
- El personal de apoyo y las maneras en las que sus funciones interactúan con las de los profesores.

La OCDE está trabajando con los países en la mejora de los datos internacionales sobre los docentes y su trabajo, en particular mediante el proyecto Indicators of Education Systems (INES) (Indicadores de los Sistemas Educativos), que proporcionó gran parte de la información utilizada en este informe. Las lagunas y prioridades informativas identificadas en el proyecto alimentarán el futuro trabajo de desarrollo del INES.¹ Además, el trabajo del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) en lo que respecta a medir los resultados de aprendizaje de los estudiantes, está contribuyendo a una mejor comprensión del entorno en el que los maestros trabajan. Otras organizaciones internacionales como la ILO, la UNESCO, la IEA (Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo) y Eurydice, también están produciendo un trabajo significativo para mejorar la base de información internacional sobre los docentes. Por ejemplo, la ILO y la UNESCO han producido un perfil estadístico de la profesión docente en muchos países de todo el mundo (Siniscalco, 2002). Eurydice terminó en fecha reciente un estudio muy completo sobre la profesión docente en Europa, que cubre temas como la formación inicial y la transición a la vida laboral (Eurydice, 2002a), la oferta y la demanda de maestros (Eurydice, 2002b), así como las condiciones de trabajo y el pago (Eurydice, 2003).

¹ El trabajo de la OCDE para mejorar la información internacional sobre los maestros incluye también el proyecto Indicadores Mundiales de Educación (WEI, por sus siglas en inglés) realizado en colaboración con la UNESCO.

Principales prioridades de la investigación

En la mayoría de los países hay grandes lagunas de investigación relativas a la preparación, el trabajo y la carrera de los maestros. Tal investigación es importante no sólo para mejorar la base de conocimientos para la política magisterial, sino también como una manera de introducir datos e ideas nuevos en las escuelas y asegurarse de que los profesores participen más activamente en los nuevos conocimientos.

Un área crucial en la que la investigación aún tiene que dar indicaciones claras tiene que ver con los atributos que conforman a un buen docente. Esto dificulta el diseño de un conjunto de estándares que los maestros deben cumplir y la concepción de programas de preparación y formación magisterial o diseñar estrategias para tratar con los maestros ineficaces.

Se carece de estudios comparativos y nacionales sobre la formación magisterial inicial. Deben llenarse varias lagunas de investigación para aprender más sobre la formación y el desarrollo magisteriales eficaces. ¿Por qué los cursos pedagógicos y los métodos de instrucción sirven mejor a la preparación profesional de los docentes? ¿Cuáles son los efectos de los cursos de las materias y los cursos pedagógicos, y cuál mezcla es la más eficaz? Poco se conoce sobre el impacto de las diferentes formas de experiencia de campo en la eficacia de los maestros o cómo éstas pueden combinarse mejor con los estudios más teóricos. Se requiere una investigación longitudinal de quienes entran a la formación magisterial inicial y su carrera subsecuente, incluyendo a aquellos que entran a la profesión por vías alternativas.

Los efectos de los diferentes modelos de inducción en la satisfacción en el trabajo, la eficacia docente y el abandono de los maestros deberían medirse en forma más minuciosa. En particular, la investigación a nivel nacional podría abrir nuevas ideas acerca de los programas de selección, preparación e incentivos de los tutores. Otras prioridades de investigación incluyen métodos diferentes de selección y formación de líderes escolares, y la relación entre el liderazgo escolar, el ambiente escolar y la satisfacción en el trabajo.²

Poco se conoce acerca de los efectos de los diferentes modelos de formación profesional en la eficacia y la motivación para aprender por parte de los docentes. Se requiere investigación para determinar la eficacia de varios tipos de actividades de formación profesional para diferentes tipos de maestros en diferentes etapas de su carrera. En este momento poco se conoce sobre los proveedores de formación profesional docente y las maneras en que interactúan la demanda y la oferta.

No se han estudiado a fondo las oportunidades de carrera y el proceso de ascensos en la profesión docente, aunque los sistemas educativos ahora hacen menos hincapié en la antigüedad para configurar el desarrollo de carrera. La investigación actual tiende a concentrarse en la decisión de convertirse en maestro y a prestar mucha menos atención a lo que motiva a los maestros en la profesión. Se requiere también investigación adicional en el área de la evaluación y la rendición de cuentas. Poco se sabe de los aspectos clave de los programas de evaluación de maestros eficaces y los factores en su implementación exitosa.

También es claro que los investigadores han dedicado relativamente poca atención a los elementos que estructuran el mercado laboral magisterial, por ejemplo, la función de los sindicatos de maestros, los factores contractuales, los mecanismos de negociación y las prácticas de selección. Las preguntas por abordar en la literatura incluyen: ¿cuáles son los efectos de hacer de las escuelas los seleccionadores o empleadores directos de los docentes? ¿Cuán-

² En 2005 y 2006 la OCDE realizará un proyecto sobre la mejora del liderazgo en las escuelas.

les son los efectos de abrir la profesión a personas con experiencia ajena al ámbito educativo al crear vías alternativas hacia la enseñanza?

Tal vez la mayor laguna de investigación sea la limitada atención que se presta a la eficacia en costos de las diferentes alternativas de políticas. Si bien es claramente importante saber si un determinado cambio de política puede afectar el logro de los estudiantes, se trata de una base insuficiente para la formulación de políticas. También es necesario medir los recursos y costos involucrados, y determinar si dichos recursos podrían haber producido mayores ganancias si se hubieran utilizado en otras maneras.

La formulación de políticas también se beneficiaría de una supervisión y evaluación más amplias de la innovación y la reforma. Los países están encontrando que pueden capitalizar más la diversidad dentro de sus sistemas al probar reformas de política de manera piloto con escuelas y regiones voluntarias, antes de la implementación general. Identificar los factores involucrados en las innovaciones exitosas y crear las condiciones para su difusión, generalización y sostenibilidad en otras escuelas son medidas centrales para una estrategia de implementación eficaz.

Bibliografía

- CEART (2003), *Report of the Eighth Session, Paris, 15-19 September 2003*, Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel, ILO-Ginebra UNESCO-París.
- Dempsey, N. (2004), *Chair's Summary, Meeting of OECD Education Ministers (Reunión de los ministros de Educación de la OCDE): Raising the Quality of Learning for All*, Dublín, Irlanda, www.oecd.org/edumin2004
- Eurydice (2002a), *The Teaching Profession in Europe: Profile, Trends and Concerns*, Report I, Initial Training and Transition to Working Life, General Lower Secondary Education, Key Topics in Education in Europe, volumen 3, Eurydice, Bruselas.
- Eurydice (2002b), *The Teaching Profession in Europe: Profile, Trends and Concerns*, Report II, Supply and Demand, General Lower Secondary Education, Key Topics in Education in Europe, volumen 3, Eurydice, Bruselas.
- Eurydice (2003), *The Teaching Profession in Europe: Profile, Trends and Concerns*, Report III, Working Conditions and Pay, General Lower Secondary Education, Key Topics in Education in Europe, volumen 3, Eurydice, Bruselas.
- Hargreaves, A. (2003), *Teaching in the Knowledge Society*, Open University Press, Maidenhead, Inglaterra.
- Siniscalco, M. (2002), *A Statistical Profile of the Teaching Profession*, ILO-Ginebra y UNESCO-París.

Apéndice 1

Cómo se realizó la actividad

Antecedentes de la actividad de la OCDE

El Comité de Educación de la OCDE inició la actividad *Atraer, formar y conservar a maestros eficientes* en abril de 2002. Los ministros de Educación de la OCDE asignaron gran importancia a los maestros en su comunicado de abril de 2001 *Investing in Competencies for All* (Invertir en competencias para todos). Establecieron una agenda que planteaba grandes retos para que las escuelas respondieran a las necesidades sociales que experimentan un rápido cambio y proporcionaran los cimientos para un aprendizaje para toda la vida. Los ministros también observaron una clara conexión entre los desafíos que las escuelas enfrentan y la capacidad de la profesión docente.

“Hemos revisado algunas de las opciones de desarrollo para nuestras escuelas. La más optimista de éstas podría ponerse en peligro si ocurre una seria escasez de maestros. Necesitamos explorar juntos las estrategias para atraer y conservar a maestros y directores de escuela de alta calidad” *Investing in Competencies for All* (p. 4).

Los asuntos de política magisterial fueron también un punto central de la reunión de los ministros de Educación de los países de la OCDE celebrada en Dublín en marzo de 2004. Dicha reunión, que trató sobre *Aumentar la calidad del aprendizaje para todos*, incluyó una discusión de las iniciativas de política para mejorar la oferta y eficacia de los profesores. Los ministros observaron que “la calidad de los docentes y su trabajo son determinantes clave del aprendizaje de los estudiantes y de la mejora de los sistemas escolares” (Dempsey, 2004).

Propósitos de la actividad de la OCDE

La actividad de la OCDE fue diseñada para responder al fuerte interés en los asuntos de política magisterial evidentes a nivel nacional e internacional. El propósito general fue ofrecer a los responsables de política educativa información y análisis para ayudarles a formular e implementar políticas magisteriales que generen enseñanza y aprendizaje de calidad en la escuela. Los propósitos, el marco analítico y la metodología del proyecto se abordan en detalle en OECD (2002a). Los objetivos principales fueron:

- Sintetizar la investigación sobre aspectos de las políticas relacionadas con atraer, seleccionar, conservar y formar a maestros eficaces.
- Identificar iniciativas y prácticas innovativas y exitosas.
- Facilitar los intercambios de lecciones y experiencias entre los países.
- Identificar opciones para consideración de los responsables de política educativa.

La actividad se diseñó para extender y añadir valor al trabajo internacional existente acerca de los maestros. El papel crucial que éstos desempeñan se ve reflejado en una amplia variedad de otras actividades de la OCDE que incluyen *Staying Ahead: In-service Training and Teacher Professional Development* (Permanecer a la vanguardia: formación continua y formación profesional de maestros) (OECD, 1998), *Teachers for Tomorrow's Schools* (Maestros para las escuelas del mañana) (OECD y UNESCO, 2001), así como el trabajo del Centro para la Investigación y la Innovación Educativas (CERI) sobre *Schooling for Tomorrow* (Educación para el mañana) (OECD, 2001) y el desarrollo de las habilidades docentes en la evaluación formativa (OECD, 2005). Además, la OCDE ha dirigido un programa a gran escala para fortalecer la base de datos comparativa internacional sobre los maestros, incluyendo la publicación anual *Education at a Glance: OECD Indicators* (Panorama de la educación: Indicadores de la OCDE), y el trabajo de desarrollo de los Indicadores de los Sistemas Educativos (INES, por sus siglas en inglés) *Taskforce on Teaching and Learning* (Fuerza de tarea sobre enseñanza y aprendizaje). El último, basado en gran medida en la actividad de Política magisterial de la OCDE, ha establecido los cimientos de una encuesta internacional de maestros, enseñanza y aprendizaje que se propone será realizada de manera periódica.

La creciente atención a la política magisterial es también evidente en el trabajo de otras organizaciones internacionales, incluyendo el Consejo de Europa, la Comisión Europea, la Fundación Europea de Formación, Eurydice, la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA), la Organización Internacional del Trabajo (ILO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Centro Europeo para la Educación Superior de la UNESCO (CEPES), el Instituto Internacional para la Planificación Educativa (IIEP) y el Banco Mundial. La actividad de la OCDE se benefició de la cercana cooperación con estas organizaciones internacionales, así como con el Comité Asesor de Empresas e Industrias ante la OCDE (BIAC) y el Comité Asesor del Sindicato Gremial (TUAC).

La actividad se centró sobre todo en las escuelas primarias y secundarias. Abarcó programas de formación que sirven a estudiantes de secundaria y programas de educación especial que registran a estudiantes en edad escolar, aunque en la práctica pocos informes nacionales proporcionaron datos sobre maestros de necesidades profesionales o especiales. El diseño de la actividad incluyó escuelas públicas y privadas, aunque en la práctica mucha de la información de los países y de la discusión de política se ha concentrado en escuelas del sector público. Si bien el punto de mayor interés fueron los maestros, el alcance incluía a otro personal que trabajaba en las escuelas y las maneras en las que sus funciones interactúan con las de los maestros.

Metodología y participación de los países

Colaboración entre países

La actividad se basó en el trabajo en colaboración de países voluntarios entre sí y con el Secretariado de la OCDE. Implicó examinar aspectos y respuestas de política específicos de

los países en lo relativo a atraer, desarrollar y conservar a maestros eficaces, y colocar estas experiencias dentro de un marco internacional más amplio para generar descubrimientos relevantes para los países en su conjunto.

El método colaborativo proporcionó a los países una oportunidad de aprender más acerca de sí mismos al examinar sus experiencias con respecto a las de otros países. También estaba orientado a aumentar la amplia base de conocimientos al acumular evidencia internacional acerca del impacto de las reformas de política y las circunstancias en las que funcionan mejor.

Dos métodos complementarios

El proyecto involucró dos métodos complementarios: la *investigación analítica* y el *análisis nacional*. El método de investigación analítica utilizó varios medios —informes nacionales, estudio de la literatura, análisis de datos e informes solicitados— para analizar los factores que configuran la atracción, la formación y la conservación de maestros eficaces, así como posibles respuestas de política. Los 25 países participantes trabajaron con este método. Además, nueve países también eligieron realizar un análisis nacional, que implicó que equipos de revisión externos llevaran a cabo una visita intensiva para conformar un estudio de caso cuyas conclusiones después se reflejaron en una nota nacional.

Países participantes

Los países que participaron en el proyecto fueron:

- *Método de investigación analítica* (25 países, con 26 informes): Alemania, Australia, Austria, Bélgica (comunidad flamenca), Bélgica (comunidad francesa), Canadá (Quebec), Chile, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Japón, México, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, la República Eslovaca, Suecia y Suiza.
- *Método de análisis nacional* (nueve países con 10 visitas): Alemania, Austria, Bélgica (comunidad flamenca), Bélgica (comunidad francesa), Corea, España, Hungría, Italia, Suecia y Suiza.

Coordinador nacional

Cada país participante nombró a un coordinador nacional. El coordinador era responsable de las comunicaciones con el Secretariado de la OCDE acerca de la actividad, las comunicaciones dentro del país acerca de la actividad, de asegurarse de que el informe nacional se terminara a tiempo, de trabajar en conjunto con el Secretariado de la OCDE con respecto a la organización de la visita del equipo de revisión para los países que participaron en el método de análisis nacional, de asistir a reuniones y seminarios internacionales relacionados con la actividad, de coordinar la retroalimentación nacional en los materiales en borrador y ayudar en las actividades de difusión. Los coordinadores nacionales se listan en el cuadro A.1.

Comité asesor nacional

La mayoría de los países participantes nombraron a un comité asesor nacional que representara a los principales grupos interesados. Su función incluía apoyar el trabajo del coordinador nacional, supervisar la preparación del informe nacional y ayudar de manera más

general en la actividad. Si un país decidía no formar un comité asesor nacional, establecía procesos para asegurar que el informe nacional reflejara de manera adecuada las opiniones y perspectivas de los diferentes grupos interesados relacionados con la política magisterial.

Informe nacional

Todos los países participantes prepararon un informe nacional. Dichos informes respondían a un conjunto común de temas y preguntas, y utilizaban un marco común para facilitar el análisis comparativo y aumentar al máximo las oportunidades para que los países aprendieran uno del otro. Los informes nacionales fueron una fuente importante de material para este informe. Las directrices para preparar los informes nacionales se abordan en detalle en OECD (2002a).

Se proyectó que los informes nacionales tuvieran cerca de 70 páginas y tuvieran los siguientes capítulos:

Concurso nacional

- *El sistema escolar y los maestros*
- *Atraer a personas capacitadas a la profesión docente*
- *Educar, formar y certificar a maestros*
- *Seleccionar, contratar y nombrar maestros*
- *Conservar a maestros eficaces*

Cuadro A.1. Coordinadores nacionales en los países participantes

<i>País</i>	<i>Coordinador nacional</i>
Alemania	Mr. Michael Krueger, Ministerio de Educación de Hesse
Australia	Ms. Georgina Webb, Departamento de Educación, Ciencia y Formación
Austria	Ms. Dagmar Hackl, Ministerio Federal de Educación, Ciencia y Cultura (hasta noviembre de 2003 y desde mayo de 2004) Ms. Sonja Euler, Ministerio Federal de Educación, Ciencia y Cultura (de diciembre de 2003 a mayo de 2004)
Bélgica (comunidad flamenca)	Mr. Guy Janssens, Ministerio de Educación de la comunidad flamenca
Bélgica (comunidad francesa)	Mr. Dominique Barthélémy, Ministerio de la comunidad francesa de Bélgica
Canadá (Quebec)	Mme Sylvie Turcotte, Ministerio de Educación, Quebec
Chile	Srita. Vivian Heyl, Ministerio de Educación
Corea	Ms. Ee-gyeong Kim, Instituto Coreano de Desarrollo Educativo
Dinamarca	Mr. Laust Joen Jakobsen, Centro para la Educación Superior, Gran Copenhague Mr. Jørgen Thorslund, Centro para la Educación Superior, Gran Copenhague
España	Sra. Myriam Valle, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (hasta septiembre de 2002) Sra. Paz De La Serna, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (desde octubre de 2002)
Estados Unidos de América	Ms. Kate Walsh, National Council on Teacher Quality
Finlandia	Ms. Birgitta Vuorinen, Ministerio de Educación (hasta diciembre de 2002) Ms. Maija Innola, Ministerio de Educación (desde enero de 2003)
Francia	Mme Nadine Prost, Ministerio de Educación Nacional, Educación Superior e Investigación
Grecia	Mr. George Bagakis, Centro de Investigación en Educación de Grecia Ms. Fani Stylianidou, Centro de Investigación en Educación de Grecia
Hungría	Mr. László Limbacher, Ministerio de Educación
Irlanda	Mr. Ian Murphy, Departamento de Educación y Ciencia, (hasta septiembre de 2003) Ms. Emer Egan, Departamento de Educación y Ciencia (desde octubre de 2003)
Israel	Ms. Nora Cohen, Ministerio de Educación Ms. Ruth Zuzovsky, Universidad de Tel-Aviv

Cuadro A.1. **Coordinadores nacionales en los países participantes (cont.)**

<i>País</i>	<i>Coordinador nacional</i>
Italia	Ms. Caterina Vegliane, Ministerio de Educación, Universidades e Investigación
Japón	Mr. Noriyuki Takeshita, Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología (hasta julio de 2004) Mr. Hayashi Towatari, Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología (desde julio de 2004)
México	Sra. Dulce María Nieto de Pascual, Secretaría de Educación Pública (hasta noviembre de 2003) Sr. Francisco Deceano, Secretaría de Educación Pública (desde diciembre de 2003) Sra. María del Refugio Guevara, Secretaría de Educación Pública (desde diciembre de 2003)
Noruega	Mr. Vidar Sollien, Consejo Noruego de Educación
Países Bajos	Mr. Ben van der Ree, Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia (hasta diciembre de 2002) Mr. Hans Ruesink, Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia (desde enero de 2003)
Reino Unido	Ms. Hazel Briant, Department for Education and Skills (de octubre de 2002 a marzo de 2004) Ms. Hilary Emery, Department for Education and Skills Mr. Max Galla, Department for Education and Skills (desde mayo de 2004) Mr. Robert Mace, Department for Education and Skills (hasta febrero de 2003)
República Eslovaca	Mr. Vladislav Rosa, Inspección Escolar Estatal
Suecia	Ms. Ingrid Holmbäck-Rolyer, Ministerio de Educación y Ciencia (hasta agosto de 2003) Ms. Annelie Stråth, Ministerio de Educación y Ciencia (desde septiembre de 2003) Ms. Ann-Katrin Wirén, Ministerio de Educación y Ciencia (desde septiembre de 2003)
Suiza	Mr. Stefan Denzler, Centro Suizo de Coordinación para Investigación en Educación Mr. Stefan Wolter, Centro Suizo de Coordinación para Investigación en Educación

Los capítulos 3 a 6 se concentran en la identificación de las principales preocupaciones de política, una descripción de las tendencias y los principales factores causales, así como una discusión sobre iniciativas de política pertinentes y su impacto.

El trabajo en los informes nacionales se realizó sobre todo entre junio de 2002 y diciembre de 2003. Hubo algunas diferencias en el tiempo en que los países se unieron al estudio y el tiempo que necesitaron para completar y publicar su informe. Los países también difirieron en el grado en el cual pudieron incluir datos y acontecimientos de política actuales en sus informes. Por tanto, no todos los informes nacionales se refieren al mismo periodo, aunque la mayoría abarca acontecimientos ocurridos hasta cerca de 2002. A principios de 2004 algunos países prepararon actualizaciones de su información para ser publicadas en el sitio web del proyecto.

El informe nacional está dirigido a cuatro grupos principales: el Secretariado de la OCDE y otros países que participan en la actividad como una ayuda para compartir experiencias y proporcionar material para este informe, el equipo de revisores externos que visitaron los países que participaron en el método de análisis nacional, los interesados en asuntos de política magisterial dentro del país en cuestión y los interesados en asuntos de política nacional a nivel internacional y en otros países. En el cuadro A.2 se listan los autores de los informes nacionales.

Cuadro A.2. **Autores de los informes nacionales**

<i>País</i>	<i>Autores</i>
Alemania	El material nacional tuvo varios componentes separados: <ul style="list-style-type: none"> Informe nacional: Secretariado de la Conferencia Permanente de los Ministros de Cultura de los <i>Länder</i>. Complemento del informe nacional: Peter Döbrich, Klaus Klemm, Georg Knauss y Hermann Lange. Opiniones del sindicato del gremio a nivel federal: por DBB (Deutscher Beamtenbund, Federación Alemana de Funcionarios); y GEW (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Sindicato Gremial de Educación y Ciencia). Informes de los <i>Länder</i>: <ul style="list-style-type: none"> Baden-Württemberg: Ministerio de Educación, Juventud y Deportes. Brandenburg: Ministerio de Educación, Juventud y Deportes. Hamburgo: Departamento para Educación y Deportes (editado por Monika Renz). North-Rhine Westphalia: Ministerio de Escuelas, Jóvenes y Niños (editado por Günther Neumann); informe complementado con las contribuciones de los grupos interesados locales.
Australia	Mr. Malcolm Skilbeck, Connell Skilbeck Educational Consultancy and Research Ms. Helen Connell, Connell Skilbeck Educational Consultancy and Research

Cuadro A.2. Autores de los informes nacionales (cont.)

Austria	Ms. Dagmar Hackl, Ministerio Federal de Educación, Ciencia y Cultura
<i>País</i>	<i>Autores</i>
Bélgica (comunidad flamenca)	Mr. Geert Devos, Universidad de Ghent / Escuela de Negocios Vlerick Ms. Karlien Vyerheyden, Universidad de Ghent / Escuela de Negocios Vlerick
Bélgica (comunidad francesa)	Mme Jacqueline Beckers, Université de Liège M. Steve Jaspar, Université de Liège Mme Marie-Catherine Voos, Université de Liège
Canadá (panorámica de todo el país)	Council of Ministers of Education
Canadá (Quebec)	M. Clermont Gauthier, Université Laval M. M'hamed Mellouki, Université Laval
Chile	Coordinado por: Srita. Paula Darville, Ministerio de Educación Sr. Mauricio Fariás, Ministerio de Educación Sr. César Muñoz, Ministerio de Educación, bajo la supervisión de Vivian Heyl, Ministerio de Educación
Corea	Ms. Ee-gyeong Kim, Instituto Coreano de Desarrollo Educativo Ms. You-kyung Han, Instituto Coreano de Desarrollo Educativo
Dinamarca	Mr. Jens Christian Jacobsen, Centro para Educación Superior, Gran Copenhague Mr. Jørgen Thorslund, Centro para Educación Superior, Gran Copenhague
Estados Unidos de América	Ms. Kate Walsh, National Council on Teacher Quality
Finlandia	Ms. Maija Innola, Ministerio de Educación Mr. Touko Hiltavuori, Ministerio de Educación Ms. Armi Mikkola, Ministerio de Educación Ms. Kristiina Volman, Ministerio de Educación Ms. Birgitta Vuorinen, Ministerio de Educación
Francia	Mme Françoise Cros, Conservatoire National des Arts et Métiers M. Jean-Pierre Obin, Inspecteur général de l'éducation nationale
Grecia	Ms. Fani Stylianidou, Centro de Investigación en Educación de Grecia Mr. George Bagakis, Centro de Investigación en Educación de Grecia Mr. Dimitris Stamovlasis, Centro de Investigación en Educación de Grecia
Hungría	Coordinado y editado por László Limbacher, Ministerio de Educación, con contribuciones de: <ul style="list-style-type: none"> • Anna Imre, Nóra Imre, Mária Nagy, Tamás Schüttler, Instituto Nacional de Educación Pública. • Mihály Kocsis, Universidad de Pécs. • Mária Beáta Varga y Magdolna Faragó-Soós, Ministerio de Educación. • Péter Galasi y Júlia Varga, Universidad de Budapest de Ciencias Económicas y Administración Pública.
Irlanda	Mr. John Coolahan, National University of Ireland Maynooth
Israel	Ms. Ruth Zuzovsky, Universidad de Tel-Aviv Ms. Smadar Donitsa-Schmidt, Universidad de Tel-Aviv
Italia	Mr. Rosario Drago, Ministerio de Educación, Universidades e Investigación Apéndice sobre el "síndrome de agotamiento" entre los maestros por Mr. Giorgio Basaglia y Mr. Vittorio Lodolo D'Oria
Japón	Mr. Kazumitsu Fujita, Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología
México	Sra. María del Refugio Guevara, Secretaría de Educación Pública Srita. Laura Elena González, Secretaría de Educación Pública
Noruega	Ms. Selma Therese Lyng, Instituto de Investigación sobre el Trabajo Mr. Jon Frode Blichfeldt, Instituto de Investigación sobre el Trabajo
Países Bajos	Ms. Marion Meesters, Bureau Meesters en Oudejans
Reino Unido	Mr. Alistair Ross, London Metropolitan University Mr. Merryn Hutchings, London Metropolitan University
República Eslovaca	Coordinado y editado por Mr. Matej Beňo, Instituto para la Información y Prognosis de la Educación, con contribuciones de: <ul style="list-style-type: none"> • J. Herich, M. Lipská, J. Rašková, E. Rebrošová, J. Smida, P. Straka, L'.Šimčáková, E. Tomanová, M. Zvalová, y P. Zverka, Instituto para la Información y Prognosis de la Educación • V. Rosa, L'.Tužinský, y S. Christenko, Inspección Escolar Estatal, Bratislava • E. Petlák, Universidad de Constantinus Philosophus en Nitra • M. Novák, Centro Metódico-Pedagógico en Banská Bystrica
España	Sr. Ernesto Ortiz Gordo Sr. Virgilio Sanz Vallejo Sr. Juan José Álvarez Prieto
Suecia	Producido en conjunto con la colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia (Ms. Ingrid Holmbäck-Rolger, Ms. Annelie Stråth y Ms Ann-Katrin Wirén), la Universidad de Uppsala (Ms. Maria Folke-Fichtelus y Mr. Ulf P. Lundgren), y los demás miembros del Comité Asesor Nacional
Suiza	Ms. Karin Müller Kucera, Centro de Investigación para la Educación (SRED), Ginebra Mr. Martin Stauffer, Conferencia Suiza de Ministros Cantonales de Educación (CDIP/EDK), Berna

Nota: los informes nacionales están disponibles en: www.oecd.org/edu/teacherpolicy.

Visitas de análisis nacional

Otra fuente importante de material para este informe fue el conjunto de notas nacionales preparado por los equipos de revisores externos que visitaron los países participantes en el método de análisis nacional. Al proporcionar una perspectiva externa de los asuntos de política magisterial en los países involucrados, las notas nacionales tenían también el propósito de contribuir a las discusiones nacionales, así como informar a otros países de las innovaciones de política emprendidas.

Por cada país visitado, un equipo de hasta cinco revisores (incluyendo por lo menos un miembro del Secretariado de la OCDE) analizó el informe nacional y los materiales relacionados y después realizó una intensiva visita para estudio de caso de cerca de 10 días. Los revisores fueron seleccionados consultando con las autoridades nacionales para asegurar que tuvieran experiencia pertinente para los principales asuntos de política en el país en cuestión. La visita de estudio se orientaba a proporcionar al equipo de revisión una variedad de perspectivas de la política magisterial e incluía reuniones con los responsables veteranos de política educativa, maestros, padres, directores de escuela, sindicatos de maestros, educadores de maestros e investigadores, así como visitas a escuelas e instituciones de formación magisterial. El objetivo era acumular suficiente información y comprensión sobre las cuales basar el análisis y las recomendaciones de política. En el cuadro A.3 se proporcionan detalles sobre las visitas de análisis nacional.³

Cuadro A.3. Análisis temáticos nacionales y miembros de los equipos

<i>País</i>	<i>Equipo de revisión</i>
Alemania 14-26 de septiembre, 2003	Mr. Paulo Santiago, Secretariado de la OCDE Mr. Gábor Halász, Instituto Nacional de Educación Pública, Hungría (relator) Mr. Mats Ekholm, Agencia Nacional para la Mejora Escolar, Suecia Mr. Peter Matthews, Office for Standards in Education (Ofsted), Reino Unido Mr Phillip McKenzie, Secretariado de la OCDE (sólo visita a Brandenburgo)
Austria 27 de abril-6 de mayo, 2003	Mr. Phillip McKenzie, Secretariado de la OCDE Ms. Françoise Delannoy, antes con el Banco Mundial, Francia (relatora) Mr. Ben van der Ree, antes con el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia, los Países Bajos Mr. Stefan Wolter, Centro Suizo de Coordinación para la Investigación en Educación, Suiza
Bélgica (comunidad flamenca) 3-12 de noviembre, 2002	Mr. Phillip McKenzie, Secretariado de la OCDE (relator) Mr. Paulo Santiago, Secretariado de la OCDE Ms. Hilary Emery, Department for Education and Skills, Reino Unido Ms. Anne Sliwka, Universidad de Erfurt, Alemania
Bélgica (comunidad francesa) 9-17 de junio, 2003	Mr. Paulo Santiago, Secretariado de la OCDE Mr. Claude Lessard, Universidad de Montreal, Canadá (relator) Mr. Jeannot Hansen, Ministerio de Educación, Luxemburgo Ms. Karin Müller Kucera, Centro de Investigación en Educación (SRED), Ginebra, Suiza
Corea 20-29 de abril, 2003	Mr. Paulo Santiago, Secretariado de la OCDE Mr. John Coolahan, National University of Ireland Maynooth, Irlanda (relator) Mr. Akira Ninomiya, Universidad de Hiroshima, Japón Ms. Rowena Phair, Ministry of Education, Nueva Zelanda
España 8-18 de junio, 2003	Ms. Yael Duthilleul, Secretariado de la OCDE y el Banco Mundial Ms. Françoise Cros, Universidad de París V, Francia (relator) Mr. Christian Cox, Ministerio de Educación, Chile Mr. Kari Kantasalmi, Universidad de Helsinki, Finlandia
Hungría 8-17 de junio, 2003	Mr. Phillip McKenzie, Secretariado de la OCDE Mr. Dale Ballou, Vanderbilt University, Estados Unidos de América (relator) Mr. Michael Yersen, Instituto Danés de Evaluación (EVA), Dinamarca Mr. Ewald Brunner, Universidad de Jena, Alemania
Italia 12-23 de mayo, 2003	Ms. Yael Duthilleul, Secretariado de la OCDE y el Banco Mundial Mr. Ulf Lundgren, Universidad de Uppsala, Suecia (relator) Mr. Ian Murphy, Department of Education and Science, Irlanda Srita. María Jesús San Segundo, Universidad Carlos III, España

Cuadro A.3. **Análisis temáticos nacionales y miembros de los equipos (cont.)**

<i>País</i>	<i>Equipo de revisión</i>
Suecia 18-27 de mayo, 2003	Mr. Phillip McKenzie, Secretariado de la OCDE Mr. Geert Devos, Universidad de Ghent / Escuela de Negocios Vlerick, Bélgica (relator) Mr. Lawrence Ingvarson, Australian Council for Educational Research, Australia Mr. Frode Hauge, Ministerio de Educación, Noruega
Suiza 9-18 de marzo, 2003	Mr. Paulo Santiago, Secretariado de la OCDE Mr. Alan Wagner, State University of New York at Albany, Estados Unidos de América (relator) Mr. Christian Thieme, Conferencia Permanente de los Ministros de Educación y Cultura (KMK), Alemania Ms. Danielle Zay, Université Charles de Gaulle Lille 3, Francia

Nota: las Notas nacionales preparadas por los equipos de revisión están disponibles en: www.oecd.org/edu/teacherpolicy

Solicitud de datos

Además de los informes nacionales, todos los países proporcionaron datos sobre los maestros en áreas que no estaban ya disponibles mediante el proyecto de Indicadores de Sistemas Educativos (INES) de la OCDE. Los datos cubrían la oferta y movilidad de los maestros, las vacantes de maestros, su nombramiento y calificaciones, los miembros del sindicato y la edad de retiro. Los países recurrieron a conjuntos existentes de datos para proporcionar la información y no realizaron ninguna nueva recopilación de datos. En varias partes del informe se usan diversos indicadores derivados de algunos de estos datos. Sin embargo, dichos indicadores deben tratarse con precaución puesto que la mayoría de los países sólo pudieron proveer información limitada y ésta no se recabó originalmente con vistas a una comparación internacional. Los datos proporcionados por los países han sido útiles para proyectar la disponibilidad actual de datos sobre docentes e identificar las prioridades para el trabajo futuro. Esto último fue emprendido en colaboración cercana con la fuerza de tarea en enseñanza y aprendizaje del proyecto Indicadores de Sistemas Educativos (INES).

Informes solicitados y documentos nacionales

La actividad fue enriquecida mediante dos informes solicitados y una revisión de la literatura abordando asuntos particulares de manera profunda:

- *The Economic Cycle and Teacher Supply*, 2003, por Peter Dolton, University of Newcastle-upon-Tyne y London School of Economics; Andrew Tremayne, University of York y University of Sydney, y Tsung-Ping Chung, London School of Economics.
- *School Leaders: Changing Roles and Impact on Teacher and School Effectiveness*, 2003, por Bill Mulford, University of Tasmania.
- *Performance-Based Rewards for Teachers: A Literature Review*, 2003, por Owen Harvey-Beavis, University of Melbourne.

Además, se prepararon dos informes para ayudar en la conceptualización y preparación de la actividad:

- *Teacher Demand and Supply: Improving Teaching Quality and Addressing Teacher Shortages*, 2002, por Paulo Santiago, Secretariado de la OCDE.
- *Teacher Education and the Teaching Career in an Era of Lifelong Learning*, 2002, por John Coolahan, National University of Ireland, Maynooth.

Reunión de expertos y reunión de representantes nacionales

En la etapa de conceptualización, la actividad obtuvo grandes beneficios de las opiniones y perspectivas de un grupo de investigadores y responsables de política educativa que trabajaron en una *reunión de expertos* organizada en París en enero de 2002. El grupo estaba compuesto por Peter Dolton (University of Newcastle-upon-Tyne y London School of Economics), Richard Ingersoll (University of Pennsylvania), Guy Janssens (Ministerio de la comunidad flamenca, Bélgica), Alain Michel (Inspección General de la Educación Nacional, Francia), Rowena Phair (Ministerio de Educación, Nueva Zelanda), Joron Pihl (Oslo University College, Noruega), Juana Sancho Gil (Universidad de Barcelona, España) y Jan van Ravens (Ministerio de Educación, los Países Bajos).

Además, antes del inicio de la actividad, en marzo de 2002 se organizó en París una reunión de representantes nacionales, con la participación de 19 países, grupos interesados pertinentes y otras organizaciones internacionales. En la reunión se delineó la manera en la que los países podrían participar y se llegó a un acuerdo final con respecto al plan de diseño e implementación de la actividad.

Seminarios

Para facilitar el intercambio de aprendizajes y experiencias entre los países participantes, se realizaron seminarios organizados por los países de manera periódica a lo largo de la actividad. Además de las presentaciones en los países, se invitó a expertos internacionales y a grupos interesados clave a contribuir a la base de datos. En el cuadro A.4 se proporcionan detalles de los seminarios.

Cuadro A.4. **Seminarios de los países participantes**

Fecha y ubicación	Anfitriones	Principales temas tratados
Bruselas, Bélgica 27-28 de mayo, 2002	Ministerio de Educación de la comunidad flamenca de Bélgica	<ul style="list-style-type: none"> Preparación de los informes nacionales. Necesidades y desarrollos de información. Trabajo de Eurydice sobre maestros de secundaria. Atraer y conservar a docentes eficientes en la comunidad flamenca.
París, Francia 25-26 de noviembre, 2002	OCDE	<ul style="list-style-type: none"> Avance nacional en la actividad. Trabajo sobre docentes de otras agencias internacionales. Grupos temáticos de discusión (mejorar la selección y oferta de maestros, fortalecer las competencias de los docentes, reorganizar el trabajo de los profesores y la función del personal de apoyo). Mejora de la base de información para la política docente (perspectiva de varias organizaciones internacionales). Opiniones de grupos interesados acerca de asuntos clave en la política docente (sindicatos gremiales y organizaciones de empleadores).
Atenas, Grecia 4-5 de junio, 2003	Centro de Investigación en Educación de Grecia	<ul style="list-style-type: none"> Avance nacional en la actividad. Trabajo sobre docentes de otras agencias internacionales. Liderazgo en la discusión en las escuelas del informe solicitado. El ciclo económico y la discusión sobre oferta de maestros del informe solicitado. Temas y asuntos iniciales surgidos de la actividad.
París, Francia 29-30 de enero, 2004	OCDE	<ul style="list-style-type: none"> Avance nacional en la actividad. Trabajo sobre docentes de otras agencias internacionales. Informe resumido de la actividad: Discusión del resumen extendido. Demanda de Docentes: un modelo de microsimulación para proyectar las necesidades de los docentes. Discusión de planes de difusión y posibles proyectos de seguimiento.
Burdeos, Francia 10-11 de junio, 2004	Ministerio de Educación Nacional, Educación Superior e Investigación de Francia	<ul style="list-style-type: none"> Discusión de la política docente en Francia (política de selección de maestros y gestión de recursos humanos, la formación y el desarrollo de los profesores). Borrador de informe resumido: discusión detallada. Planificación de actividades de difusión. Trabajo futuro sobre docentes a nivel nacional e internacional.

Difusión

La actividad resaltó desde un principio la difusión. Se animó a los países participantes a llevar a cabo una consulta amplia con la comunidad educativa en la preparación de los informes nacionales. Varios países publicaron sus informes y los distribuyeron en las escuelas y a los maestros. Al realizar las visitas de análisis nacional solicitaban las opiniones de organizaciones e individuos.

Para facilitar la difusión y fomentar la retroinformación, todos los informes del proyecto se incluyeron en el sitio web de la actividad: www.oecd.org/edu/teacherpolicy. Durante toda la actividad, el Secretariado de la OCDE realizó más de 30 presentaciones acerca del proyecto a una amplia gama de conferencias, y a grupos de visitantes a la OCDE, y dio un gran número de entrevistas a los medios.

El Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia de los Países Bajos celebró una conferencia internacional en Ámsterdam el 18 y 19 de noviembre de 2004 para concluir la actividad y dar a conocer este informe. La conferencia, titulada *Los docentes son importantes: atraer, formar y conservar a los docentes eficientes*, examinó la manera en que la política magisterial puede desarrollarse e implementarse para promover la enseñanza y el aprendizaje de calidad en las escuelas. Los discursos de apertura estuvieron a cargo de Andrew Hargreaves (Boston College) y Victor Lavy (la Universidad Hebrea de Jerusalén). Los detalles están disponibles en el sitio web de la conferencia: http://www.minocw.nl/congres_ocw-oecd. También se planificaron conferencias nacionales y regionales.

Además, la actividad contribuyó con:

- Documentación —*Issues Paper*, *OECD Policy Brief*, y artículos *OECD Observer*— para apoyar la discusión del tema *Improving teacher supply and effectiveness* (Mejorar la oferta y la eficacia de los docentes), que fue parte de la reunión de los ministros de Educación de la OCDE celebrada en Dublín del 18 al 19 de marzo de 2004.
- Un capítulo de *The Teaching Workforce: Concerns and Policy Challenges* para la edición 2002 de la publicación de la OCDE *Education Policy Analysis* (OECD, 2002b).
- Un capítulo de *The Labour Market for Teachers* para el *International Handbook on the Economics of Education* (Santiago, 2004) publicado por Edward Elgar.

Bibliografía

- Dempsey, N. (2004), *Chair's Summary* (Resumen del presidente), Meeting of OECD Education Ministers (Reunión de los ministros de Educación de la OCDE): *Raising the Quality of Learning for All*, Dublín, Irlanda, www.oecd.org/edumin2004.
- OECD (1998), *Staying Ahead: In-service Training and Teacher Professional Development*, OECD, París.
- OECD (2001), *Schooling for Tomorrow: What Schools for the Future?*, Centre for Educational Research and Innovation, OECD, París.
- OECD (2002a), *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers: Design and Implementation Plan for the Activity*, París. Disponible en www.oecd.org/edu/teacherpolicy
- OECD (2002b), "The Teaching Workforce: Concerns and Policy Challenges", capítulo 3 de *Education Policy Analysis 2002*, OECD, París.
- OECD (2005), *Formative Assessment: Improving Learning in Secondary Classrooms*, Centre for Educational Research and Innovation, OECD, París.

OECD y UNESCO (2001), *Teachers for Tomorrow's Schools: Analysis of the World Education Indicators*, París.

Santiago, P. (2004), "The Labour Market for Teachers", en G. Johnes y J. Johnes (eds.), *International Handbook on the Economics of Education*, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido.

Apéndice 2

Un marco para informar sobre la política magisterial

UN MARCO PARA INFORMAR SOBRE LA POLÍTICA MAGISTERIAL

LA PROFESIÓN DOCENTE Y LA FUERZA LABORAL MAGISTERIAL

Área	Tipo de información	Aspectos	Disponibilidad general de la información	
			A nivel nacional	A nivel internacional
Opiniones generales sobre la profesión docente	Actitudes generales del público	Percepciones públicas sobre la profesión docente	○	○
	Actitudes de los profesores			
		Opiniones de los docentes acerca de su profesión	○	○
		Motivación, entusiasmo y compromiso de los docentes	○	○
		Principales fuentes de satisfacción e insatisfacción en el trabajo	○	○
Tamaño de la fuerza laboral magisterial		Tamaño absoluto y relativo a la fuerza laboral total	●	●
		Recursos en profesores relativos a la inversión total en escuelas	●	●
Perfil de la fuerza laboral magisterial	Perfil demográfico	Edad, género	●	●
		Antecedentes culturales/etnicidad	○	○
	Credenciales	Estatus de certificación; calificaciones académicas	⊙	⊙
		Proporción de docentes calificados en la materia impartida	⊙	⊙
		Años de experiencia	○	○
	Estatus docente	Tiempo completo/tiempo parcial	●	●
Flujos dentro y fuera de la profesión docente	Quiénes entran a la formación magisterial inicial	Número y características de quienes entran	⊙	○
	Graduados de la formación magisterial inicial	Tasas de avance y terminación de la formación magisterial inicial	○	○
		Destino de los recientes graduados en formación magisterial	○	○
		Experiencias tempranas de carrera de los maestros nuevos	○	○

UN MARCO PARA INFORMAR SOBRE LA POLÍTICA MAGISTERIAL

LA PROFESIÓN DOCENTE Y LA FUERZA LABORAL MAGISTERIAL				
Área	Tipo de información	Aspectos	Disponibilidad general de la información	
			A nivel nacional	A nivel internacional
	Quiénes entran a la docencia y resultados de los procesos de selección	Número y orígenes de los docentes recién nombrados	○	○
		Características de quienes entran, incluyendo las credenciales académicas	○	○
		Número de solicitantes en relación con los puestos docentes vacantes	●	○
		Número de vacantes que permanecieron sin ocupar o que son “difíciles de ocupar”	○	○
		Métodos usados para cubrir vacantes que son difíciles de ocupar	●	○
		Distribución de recursos docentes entre las escuelas	○	○
	Docentes que abandonan la profesión/que se cambian a otro puesto	Tasas de rotación y de abandono	○	○
		Destino de los profesores que dejan su puesto docente	○	○
		Destino de los docentes que dejan la profesión docente	○	○
		Razones para dejar la profesión docente	○	○
	Quiénes regresan a la profesión docente	Número y características de quienes regresan	○	○
	Jubilados	Edad de jubilación legal y real	●	○
		Programas para trabajar después de la edad de jubilación	●	○
	Selección en países extranjeros	Número y experiencia de los docentes contratados en el extranjero	●	○
PREPARACIÓN Y FORMACIÓN DE LOS DOCENTES				
Formación magisterial inicial	Entrada a la formación magisterial inicial	Requerimientos de entrada	●	●
		Estructura de programas	●	●
	Estructura de programas	Diversidad de rutas	●	●
		Organización de programas (por ejemplo, consecutivos o concurrentes, flexibilidad de la provisión); duración	●	●
		Contenido y énfasis (conocimientos de la materia, preparación pedagógica, experiencia escolar práctica)	●	○
		Vínculos y sociedades con escuelas	●	○
	Estructura de programas alternativos de formación magisterial inicial	Ambiente (por ejemplo, instituciones tradicionales, con base en la escuela, aprendizaje a distancia); organización de programas; duración	●	○
		Acreditación y evaluación de los programas de formación magisterial inicial	●	○
		Credenciales y experiencia de los educadores de los docentes	○	○
	Resultados de los programas de formación magisterial inicial	Evaluación de programas	●	○
		Perfil de las competencias de los graduados; requerimientos de graduación	●	○
	Incentivos para emprender la formación magisterial inicial	Incentivos financieros y de otro tipo	●	○
Certificación de docentes		Requerimientos para obtener una licencia docente	●	○
		Programas de recertificación para docentes en funciones	●	○
Formación profesional	Participación y elección de programas	Requerimiento mínimo legal para los docentes	●	○
		Niveles de participación	○	○
		Identificación de necesidades y prioridades para la formación profesional	○	○

UN MARCO PARA INFORMAR SOBRE LA POLÍTICA MAGISTERIAL

PREPARACIÓN Y FORMACIÓN DE LOS DOCENTES

Área	Tipo de información	Aspectos	Disponibilidad general de la información	
			A nivel nacional	A nivel internacional
	Proveedores	Tipos de instituciones que proveen actividades de formación profesional	○	○
		Acreditación y evaluación de proveedores	○	○
	Actividades de formación profesional	Contenido y énfasis; organización; duración	○	○
		Provisión con base en la escuela	○	○
		Vínculos con el ascenso y la recertificación	●	○
		Oportunidades de investigación para docentes	○	○
		Programas para quienes regresan a la profesión docente	○	○
	Financiamiento de la formación profesional	Compartir costos; presupuesto escolar para la formación profesional	○	○
			○	○

DEMANDA DE DOCENTES

Demanda de docentes	Población de estudiantes	Estructura de edad de la población en edad escolar	●	●
		Tasas de participación escolar por edad; tasas de conservación en los grados	●	○
		Edad inicial y final de la educación obligatoria	●	●
		Distribución geográfica de la población de estudiantes	●	○
	Organización de la educación	Tamaño de clase promedio; relación estudiante-profesor; carga de trabajo docente	●	●
		Tiempo requerido de instrucción para los alumnos	●	●
		Disponibilidad de personal de apoyo en las escuelas	●	○
		Uso de tecnología y aprendizaje a distancia; estructura del currículo	●	○

OPORTUNIDADES DE CARRERA E INCENTIVOS

Oportunidades de carrera	Estructura de carrera	Escalas salariales (por ejemplo, número, estructura, duración)	●	○
	Ascenso	Oportunidades para ascenso como profesor; base para el ascenso	●	○
		Diferenciación: oportunidades para nuevas funciones y responsabilidades	●	○
			●	○
Incentivos monetarios	Durante su trabajo docente	Niveles salariales, asignaciones y criterios	●	●
		Bonos (por ejemplo, a la firma, la conservación); subsidios (por ejemplo, vivienda, atención a los hijos)	●	○
	Jubilación	Beneficios de pensión	●	○
Incentivos no monetarios	Flexibilidad de la profesión	Trabajo de tiempo parcial; flexibilidad de horario; flexibilidad para tomar licencia	●	○
	Beneficios de licencia	Tiempo de vacaciones; periodos sabáticos	●	○
		Oportunidades para trabajar fuera de la escuela por un tiempo limitado	○	○
	Otros	Premios docentes: oportunidades de formación continua	●	○

ESTRUCTURA DEL MERCADO LABORAL MAGISTERIAL

Instituciones del mercado laboral	Elementos contractuales	Estatus de empleo de los docentes; tipo de contrato	●	○
		Periodo de prueba; base para la renovación o terminación del contrato	●	○
	Nivel de centralización de la negociación	Existencia de contratos colectivos	●	○
		Existencia de incentivos a nivel individual	●	○
	Grado de sindicalización		○	○

UN MARCO PARA INFORMAR SOBRE LA POLÍTICA MAGISTERIAL

ESTRUCTURA DEL MERCADO LABORAL MAGISTERIAL				
Área	Tipo de información	Aspectos	Disponibilidad general de la información	
			A nivel nacional	A nivel internacional
Procedimientos de contratación y criterios de selección	Procedimientos de contratación	Criterios de elegibilidad por aplicar	●	⦿
		Responsabilidades de contratación, procedimientos y criterios de selección	⦿	⦿
	Contratación en países extranjeros	Mecanismos e incentivos para contratar docentes del extranjero	●	○
Movilidad	Movilidad dentro del mercado laboral magisterial	Barreras a la movilidad (por ejemplo, reconocimiento de calificaciones de los docentes y experiencia de trabajo dentro de los países)	●	○
		Incentivos (por ejemplo, ayudas para el transporte; compensación por el alto costo de la vida)	●	○
	Movilidad entre el mercado laboral magisterial y otros sectores de actividad	Programas para quienes entran por otras vías a la docencia	●	○
		Programas para docentes que trabajan en la industria	⦿	○
Reemplazo a corto plazo de docentes		Mecanismos utilizados para sustituir a docentes durante periodos cortos de tiempo	●	⦿
PROCESOS ESCOLARES				
Inducción a la docencia	Participación	Existencia de programas de inducción obligatorios	●	⦿
		Elementos (por ejemplo, instrucción, reducción de carga de trabajo, grupos de discusión, formación adicional); duración	⦿	⦿
		Colaboración con instituciones de formación magisterial	⦿	○
	Provisión de apoyo	Personas responsables de proporcionar apoyo, su formación y compensación	⦿	⦿
Organización del trabajo	Definición de tareas y responsabilidades	Existencia de un perfil de puesto para docentes; uso del tiempo de los docentes	○	○
	Diferenciación de las funciones en la escuela	Existencia y condiciones de funciones distintas de la enseñanza en el aula	⦿	⦿
		Enseñanza en equipo	○	○
Condiciones de trabajo	Carga de trabajo	Horas de enseñanza; tamaño de la clase; número de clases	●	●
		Tareas distintas de la enseñanza	○	○
		Instalaciones y materiales educativos	○	○
	Disponibilidad del personal de apoyo		●	⦿
Toma de decisiones en la escuela	Áreas de autonomía escolar	Selección de personal, condiciones de trabajo y formación	●	⦿
	Gestión escolar	Estructura, procedimiento de nombramiento y duración	●	○
Autonomía profesional de los docentes		Áreas de toma de decisión y responsabilidades de los docentes	○	○
Evaluación y rendición de cuentas de los docentes	Existencia	Existencia de programas obligatorios formales; periodicidad	●	○
	Contexto	Evaluación individual del docente; evaluación de la escuela	●	○
	Evaluable	Personas responsables de la evaluación	●	○
	Metodología	Criterios de evaluación; instrumentos utilizados	⦿	○
	Respuestas a los resultados de la evaluación	Vínculo con incentivos y formación profesional	⦿	○
		Procesos para docentes ineficaces	⦿	○

Notas:

La disponibilidad general de la información a nivel nacional se refiere a una evaluación del número de países participantes que tienen datos o información acerca del aspecto en cuestión:

- ☐ Pocos países tienen esta información
- ☐ Algunos países tienen esta información
- ☒ Casi todos los países tienen esta información
- ☐ Todos los países tienen esta información

Para que la información nacional sea más útil, debe estar disponible para diferentes tipos de regiones, escuelas y maestros. No ha sido posible evaluar la disponibilidad de los datos a estos niveles desglosados.

La disponibilidad general de los datos a nivel internacional se refiere a una evaluación de la disponibilidad de los datos o la información que ha sido ya publicada por organizaciones internacionales en una forma que permite establecer comparaciones entre países:

- ☐ No se dispone de información
- ☐ Se dispone de poca información
- ☒ Se dispone de alguna información
- ☐ Se dispone de amplia información

En este cuadro se consideraron tanto la recopilación periódica de datos como estudios realizados una sola vez. Se evalúa la disponibilidad de datos o información sobre la profesión docente y no en relación con otras ocupaciones. Gran parte de la información sobre los docentes, su trabajo y su carrera sería más útil si hubiera información comparable disponible sobre ocupaciones que requieran calificaciones similares. Por desgracia, hay poca información comparativa de este tipo disponible.

Política de educación y formación

Los docentes son importantes

ATRAER, FORMAR Y CONSERVAR A LOS DOCENTES EFICIENTES

Los buenos docentes son la columna vertebral de todo sistema educativo. Por tal razón, los gobiernos constantemente buscan políticas magisteriales que los ayuden a seleccionar y conservar a los mejores.

A la mayoría de los países le preocupa el envejecimiento de los docentes y la manera de atraer candidatos nuevos, así como satisfacer las demandas de los diversos grupos estudiantiles, las expectativas más altas y las nuevas responsabilidades. Para ser eficaz, la política magisterial debe resolver dichas cuestiones.

Los docentes son importantes proporciona un detallado análisis internacional de:

- Las tendencias y los programas de desarrollo de los docentes en 25 países.
- La investigación sobre cómo atraer, formar y conservar a docentes eficientes.
- Políticas y prácticas innovadoras y exitosas que los países han implementado.
- Opciones de política magisterial para consideración de los países.

A la vez que documenta muchas áreas de interés acerca de los docentes y la enseñanza, el informe también proporciona ejemplos positivos de la manera en que influyen las políticas públicas. Destaca los países donde la posición social de los docentes es alta y donde hay más candidatos calificados que puestos vacantes. Incluso en países en los que la escasez ha sido preocupante, recientemente ha habido señales de mayor interés en la docencia y las iniciativas de política pública parecen estar surtiendo efecto.

El texto completo de este libro está disponible en línea por medio del enlace:
<http://new.sourceoecd.org/education/9264018026>

Quienes tengan acceso a todos los libros de la OCDE en línea deberán usar este enlace:
<http://new.sourceoecd.org/9264018026>

SourceOECD es la biblioteca en línea de la OCDE, que contiene libros, publicaciones periódicas y bases de datos estadísticas. Para mayor información acerca de este reconocido servicio y accesos de prueba consulte a su biblioteca o escribanos a SourceOECD@oecd.org.