

POLÍTICAS DOCENTES EN AMÉRICA LATINA

Diseño, implementación y experiencias

YAZMÍN CUEVAS / CATALINA INCLÁN

La Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE), en sus casi 25 años de vida, se ha distinguido por presentar estudios y opiniones fundadas sobre problemas educativos contemporáneos con la finalidad de dar a conocer distintos ángulos de abordaje teórico-metodológico, así como resultados de investigación que son un referente para la comunidad de estudiosos de la educación nacional e internacional, tomadores de decisión y estudiantes de posgrado. Con respecto a los docentes de educación básica, la RMIE ha dedicado números relacionados con el trabajo docente y subjetividad o el sindicalismo magisterial; además, ha publicado artículos sobre maestros (preescolar, primaria y secundaria) y su relación con diferentes políticas y reformas educativas. Asimismo, el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), que auspicia a la Revista, en sus estados de conocimiento de 2003 y 2013 advierte que las investigaciones nacionales sobre políticas de la educación básica se han concentrado en el estudio de la descentralización educativa, la relación entre el sindicato magisterial y la formulación de políticas de profesionalización docente a través del programa Carrera Magisterial, lo que evidencia un nicho por atender: los docentes de educación básica y sus políticas.

Yazmín Cuevas: profesora-investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Filosofía y Letras, Colegio de Pedagogía. Circuito Interior s/n, Ciudad Universitaria, 04510, Ciudad de México, México. CE: yazcuevas@gmail.com (ORCID: 0000-0002-8588-0494).

Catalina Inclán Espinoza: investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación. Ciudad de México, México. CE: cinlan@unam.mx

En este marco es que la RMIE dedica su sección temática a las políticas docentes de América Latina. La relevancia del tema radica en que a lo largo del siglo XX y de las dos primeras décadas del XXI el papel de estos profesionales ha sido altamente trascendente, puesto que con el surgimiento de los estados-nación las y los maestros [a lo largo de este texto se usará el masculino con el único fin de hacer más fluida la lectura, sin menoscabo del género] se encargaron de difundir la noción de progreso y llevar educación para las poblaciones que no habían tenido la oportunidad de cursar algún grado escolar (Tenti, 2007). Así, ellos tuvieron la responsabilidad de alfabetizar a los ciudadanos de toda la región. La educación básica se convirtió en un derecho y los docentes responsables de difundirlo. No obstante, en cada país de América Latina los gremios magisteriales se han conformado de diferentes formas, la docencia se configuró en el imaginario de progreso al que aspiraba la población (Tenti, 2007).

Entre 1920 y 1980 los esfuerzos de los sistemas educativos se dirigieron a garantizar y masificar la educación básica, por lo que las políticas docentes se concentraron en asegurar un número suficiente de maestros para tal tarea, los cuales se formaban principalmente en escuelas normales (con nivel técnico). A partir de la década de 1980, las políticas internacionales se dirigieron a recomendar a los Estados mejorar la calidad de la educación básica. Como consecuencia, en la década de 1990 en toda América Latina se llevaron a cabo reformas educativas, entre sus propósitos se encontraba profesionalizar a los maestros con el incremento de años para la formación inicial, partiendo del hecho de que el gremio tenía debilidades de formación que necesitaban ser atendidas a través del tránsito de escuelas normales a la educación superior, la creación de universidades pedagógicas o bien que las carreras de pedagogía formaran maestros. Se establecieron programas de actualización docente centrados en enfoques didácticos y materiales educativos, muchos de los cuales se vincularon con programas de promoción salarial extraordinaria. Esto dio diversos resultados, pero no necesariamente la tan anhelada calidad de los sistemas educativos y, sobre todo, provocó un desgaste en la docencia como profesión al grado de perder el reconocimiento social que tenía. Esto ha sido bastante documentado por diferentes estudios locales y comparados, así como por parte de los organismos internacionales (Elacqua, Hincapié, Vegas y Alfonso, 2018; Terigi, 2010; Unesco-OREALC, 2016; Vaillant, 2004). Gran parte de dichos trabajos documentan y evidencian que, a pesar del énfasis por

establecer políticas hacia la docencia, los resultados fueron distintos a los esperados y sin efecto evidente en las prácticas de enseñanza. Seguramente por esto, así como por la gran diversidad de acercamientos al tema, la región sigue ensayando acciones de política hacia el gremio magisterial, con ello, el tema seguirá siendo espacio de análisis, exploración y hallazgos para la investigación educativa.

Se debe advertir que, en los sistemas educativos de la región, desde hace algunos años el rumbo que han tomado las políticas docentes se ha inclinado a escuchar con mucha atención las recomendaciones de varios organismos internacionales, que consideran como vía de mejoramiento de los sistemas educativos la examinación de maestros a través de la verificación de estándares, minimizando muchos otros aspectos de lo que significa y demanda el ejercicio profesional de la docencia. En este sentido, uno de los reportes considerados como referente en las políticas docentes de educación básica lo publicó, en 2005, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), titulado *Teachers Matters*, donde se resaltó al docente de educación básica y su desempeño como un factor clave en el aprendizaje de sus alumnos, así como su correlación con los altos puntajes en pruebas internacionales del Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés); según esta perspectiva, la figura del maestro se convierte en un componente de los resultados exitosos de este nivel educativo.

Desde mediados de la década de 2000, varias agencias internacionales utilizaron esta visión, así como su presencia e influencia en el terreno educativo para sugerir, mediante diversos mecanismos, a los países latinoamericanos, establecer políticas docentes enfocadas en atraer a los mejores aspirantes a la formación como maestros; impartir una formación inicial y continua sólida, preferentemente a cargo de las universidades; evaluar el desempeño de los maestros asociado a la carrera profesional; retener a los mejores profesores y establecer sistemas de incentivos salariales (Bruns y Luque, 2014; OCDE, 2005; Unesco-OREALC, 2016; IDB, 2012). De esta forma, es posible identificar fuertes discursos sobre el papel de los docentes en los resultados educativos, la calidad de los aprendizajes y los indicadores de eficiencia de los sistemas, al mismo tiempo que gran parte de estas recomendaciones se sintonizaba con políticas docentes que los ministerios de Educación desplegaron utilizando muchos de esos argumentos. La réplica de los gremios magisteriales al respecto no puede ser minimizada,

las políticas docentes generaron una respuesta activa que va de la mano de su aplicación. La investigación en educación sobre el tema es amplia y diversa, algunas perspectivas coinciden en que no es posible descargar toda la responsabilidad en el maestro, desconocer otros factores que también influyen en el aprendizaje de los alumnos como el contexto, las condiciones socioeconómicas e invisibilizar el núcleo de la profesión que es la enseñanza, la pedagogía y el contenido disciplinario.

A partir de 2010 cada país latinoamericano emprendió “nuevas” políticas docentes para hacer cambios y ajustes en los procesos de formación inicial y continua de profesores, así como modificaciones a las regulaciones docentes. Tanto la investigación sobre el tema como el seguimiento y análisis comparativo de las experiencias han sido materia de estudio de colectivos académicos, grupos de organización sindical y particularmente de organismos internacionales; cada uno ha enfatizado el impacto, las consecuencias o las prácticas que las políticas docentes han generado, sus diferentes perspectivas hacen evidente la diversidad de efectos de estas políticas. Una buena parte de los análisis son evaluaciones de sus resultados, los cuales son auspiciados por el Banco Interamericano de Desarrollo (*BID*), la *OCDE* y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (*Unesco*). También, se encuentran estudios con una visión alterna, más centrada en el contexto, en el reconocimiento de las condiciones de trabajo del maestro, así como una visión más sistémica. Autores como Ávalos (2007), Tenti (2007), Teregi (2010) o Vaillant (2004) son mucho más sensibles a las condiciones de la región, menos generalistas y con más cercanía a lo que sucede en las aulas y las escuelas de manera cotidiana, por lo que apuntan que las políticas docentes necesitan implementarse en consonancia con aspectos como los recursos financieros, la infraestructura, el currículum o la normatividad, por mencionar algunos. Es importante destacar que las producciones generadas por académicos advierten que en las políticas docentes de la última década se presenta al maestro como el principal –o quizá único– responsable de la calidad de los sistemas de educación básica, premisa central de la visión de varios de los organismos internacionales, que debe ser matizada por un mejor conocimiento del funcionamiento del sistema educativo, el papel de los docentes en el escenario educativo, la lucha por sus reivindicaciones políticas e incluso sus condiciones salariales y de trabajo cotidiano.

Por todo lo anterior, las coordinadoras de esta sección, apoyadas en el contexto y evidencias de producción, consideraron esencial proponer a la RMIE el tema sobre políticas docentes de educación básica en América Latina, con la intención de documentar y mostrar cómo se están estudiando las mismas, recuperar una variedad de visiones y perspectivas para continuar con un debate permanente sobre esta importante figura.

Noción de políticas docentes en educación básica

Un tema de discusión que no puede eludirse es que las políticas educativas han sido bastante analizadas con diferentes aproximaciones, donde se ha privilegiado el enfoque clásico de política pública que se orienta a las acciones específicas del Estado para conseguir objetivos deseables en los sistemas escolares (diagnóstico, diseño, implementación y evaluación). Sin embargo, a partir de la década de 1990 se comenzaron a incorporar otros referentes provenientes de la sociología, la antropología, las ciencias de la educación, la psicología social, donde se parte de que los estudios de ese momento estaban orientados por la política (Bech y Meo, 2016); es decir, para analizar y criticar las propuestas de los diferentes gobiernos sobre todo en el ámbito de las reformas educativas. Pero, los contextos de la región provocaron que los cursos de las políticas se tamizaran a la luz de las particularidades de cada Estado, los actores políticos, las ideologías, las resistencias y la diversidad cultural. Con lo cual es poco pertinente partir de un concepto inamovible de política educativa puesto que hay distintos ingredientes como los actores y contextos que le dan un curso particular.

Por tal razón, se considera pertinente y conveniente, en términos teóricos y metodológicos, hacer una distinción entre políticas educativas y políticas docentes. Mientras que las primeras se dirigen a todo el sistema educativo y sus actores, las segundas atienden a un ciclo de la educación escolar que es elemental y obligatorio, por el que pasan la mayoría de las poblaciones de cada país. Por ello, en la mayoría de las naciones los docentes están regulados por el Estado. Así, de manera simple, las políticas docentes son acciones que forman parte de un plan o proyecto de Estado que se dirige a los maestros de educación básica. A esto se incorpora otro elemento, los actores que intervienen en estas políticas. Ya que, si bien el Estado tiene la última palabra para el diseño e implementación de las políticas dirigidas a sus docentes, generalmente a través de reformas y programas, aparecen otros actores como los organismos internacionales, los sindicatos docentes

o asociaciones profesionales de maestros, la sociedad civil, las asociaciones de padres de familia e incluso los medios de comunicación (Rizvi y Lingard, 2013). Así, las políticas docentes se elaboran en espacios poco convencionales y por actores no tradicionales para el enfoque clásico, los cuales tienen diferentes grados de influencia (Ball, 2012). Lo que apela a la propuesta de Ball (2012) de ciclo de las políticas educativas y que permite entender las que están destinadas a los maestros. Dicho ciclo generalmente inicia con las recomendaciones de los organismos internacionales, puesto que desde la década de 1980 han cobrado una relevancia en asuntos de política, que exponen reportes sobre el estado de los sistemas de educación básica de la región y han externado recomendaciones. Cabe señalar que tales sugerencias están pensadas en escenarios ideales (Lingard y Sellar, 2013). Posteriormente, los responsables de políticas de cada país intentan seguir sugerencias de tales agencias, no obstante, para la formulación de reformas y programas es necesario establecer acuerdos con otros actores como sindicatos, gobiernos estatales o provinciales, iniciativa privada. En ocasiones se consiguen los acuerdos, enseguida se enuncian los textos (reformas, leyes, programas) que son la base para que se sigan las políticas. En esta etapa es donde cada política docente toma un camino particular del que fue pensado, donde se generan resistencias, las acciones colectivas o incluso movimientos magisteriales, las adaptaciones de ciertas políticas o reformas.

Es necesario advertir e insistir en un rasgo de las políticas docentes: el maestro. Ya que es un actor que no sigue al pie de la letra las instrucciones que le marca el Estado, los organismos internacionales o las organizaciones sindicales. El docente es el autor de sus acciones, cuestiona, adapta, tiene una adscripción grupal, pedagógica, política y profesional particular e interactúa con sus compañeros de profesión. Tales acciones están permeadas por su cultura, tradición, creencias y posicionamiento político, lo que lleva a que el maestro genere prácticas de enseñanza con sus alumnos y comunidad que no necesariamente se pliega a las políticas prescritas.

Ahora bien, las políticas docentes se concentran en tres aspectos que se encuentran entrelazados. El primero, la formación docente, comprende aquellas acciones que se dirigen a la preparación profesional para convertirse en maestro, el acompañamiento para la inserción de profesores debutantes y la formación en el servicio que a veces se queda en programas de capacitación y actualización de las formas de enseñanza. El segundo aspecto son

las políticas de evaluación docente, donde los ministerios o secretarías de Educación emprenden diferentes dispositivos (portafolios, observaciones de clase, exámenes estandarizados) para indagar el estado de las prácticas de enseñanza; estas políticas de evaluación generalmente tienen dos usos, el mejoramiento de la enseñanza o acreditar el desempeño laboral del maestro que permitirá asignar puestos docentes y directivos, otorgar salarios e incentivos monetarios extraordinarios. El tercer aspecto involucra a la carrera docente, que es la estructura legal, técnica y organizacional para regular la trayectoria de los maestros en su profesión en términos de ingreso, permanencia, promoción horizontal, promoción vertical y la jubilación. La carrera docente implica, además, los derechos y obligaciones laborales de los maestros. Ahora bien, un aspecto que comprende los tres ámbitos antes descritos es el de desarrollo profesional docente, el cual es difícil de separar de la formación y la carrera de los maestros.

Reconocemos que en el ámbito teórico se requiere una mayor discusión para enriquecer y consolidar el término de políticas docentes en educación básica. Lo cual se logrará en la medida en que se generen mayores estudios y cuyos resultados posibiliten trazar bordes y linderos conceptuales y, principalmente, generar acercamientos metodológicos pertinentes y específicos para el estudio de las políticas docentes.

Políticas docentes ante la emergencia sanitaria

Cuando este número comenzó a definirse, no había evidencia de lo que iba a suceder en el mundo, el cambio en nuestras formas de vida, así como el impacto que todo ello iba a tener en la escuela. En marzo de 2020, los sistemas de educación del mundo, y de América Latina en particular, tomaron la decisión de cerrar las escuelas para cumplir con el distanciamiento social y la propagación del virus SARS-CoV-2, en ese momento ni las autoridades educativas ni mucho menos directores escolares y docentes tenían claro la duración de tal medida. Cada sistema latinoamericano emprendió diferentes acciones para continuar con la escolarización como el uso de plataformas digitales para impartir cursos, la difusión de clases en la televisión y radio, la distribución de materiales educativos como libros de texto y cuadernillos de ejercicios para los alumnos, la entrega de dispositivos electrónicos a alumnos para seguir sus clases, solamente por mencionar algunas (CEPAL-Unesco, 2020). Estas acciones develaron las debilidades de los sistemas educativos de la región, al mismo tiempo que

mantuvieron la centralidad de la tarea docente. Así como se identificó al personal de salud como héroes, la docencia se ubicó como la gran responsable de mantener la continuidad educativa a la distancia.

En particular, los docentes de educación básica, los más numerosos en el mundo y en la región, se vieron en la necesidad de cambiar, transitar de sus conocidas estrategias de enseñanza presencial a una amplia gama de posibilidades para establecer un vínculo escolar con alumnos del otro lado de la pantalla e incluso sin que ella fuera el medio de contacto. Las plataformas digitales sincrónicas (*Zoom, Meet o Teams*), o asincrónicas (*Classroom, Moodle*), se convirtieron en una posibilidad, la televisión o el radio llegaron en apoyo, los docentes encontraron en ellas una posibilidad o un límite. Comenzamos a escuchar sobre brechas digitales y económicas de alumnos, maestros y escuelas, carencias, dificultades y posibilidades.

Aunque la enseñanza virtual ha sido una política presente para el bachillerato y especialmente en la educación superior, no había llegado a formar parte sustantiva de la educación básica, ni de la formación inicial y continua de los docentes e, incluso, de políticas educativas con un nivel de constancia y presencia en la región. En América Latina los esfuerzos para la educación básica se han concentrado en garantizar escuelas con infraestructura adecuada principalmente en regiones de difícil acceso, la formación inicial y continua de maestros y reformas curriculares centradas en el aprendizaje. Se tiene que matizar y señalar que algunos maestros emplean plataformas y metodologías virtuales de enseñanza, pero la mayoría no tiene el dominio de las tecnologías de la información y comunicación, ni mucho menos equipo de cómputo personal y conexión a internet (CEPAL-Unesco, 2020).

El cese de la educación presencial puso en evidencia el papel tan relevante que desarrollan los maestros en el aprendizaje de niñas y niños. Efectivamente, los docentes son una pieza clave para los sistemas educativos y en el contexto de una pandemia más, puesto que estos actores se encargan del desarrollo cognitivo y psicosocial de los alumnos, en regiones más desfavorecidas social y económicamente son una oportunidad de contar con educación (Mejoredu, 2021). Para muchas familias, por cuestiones de trabajo o nivel educativo, es difícil hacerse cargo de tareas que ejercía el docente (revisión de tareas, realización de ejercicios, explicación de conceptos y procesos, solamente por mencionar algunos). Además, el maestro en una pandemia puede ser un agente para dar a conocer cómo

opera la transmisión de virus y las medidas sanitarias que deben seguirse para evitar su propagación.

Después de un año de cierre de las escuelas, algunos países de América Latina como Argentina, Chile y Uruguay han regresado a la educación presencial para los alumnos tomando las medidas necesarias; otros, como es el caso de México, no tienen acciones claras para el retorno a las aulas presenciales. Ante esta situación organizaciones de padres de familia, sociedad civil y organismos internacionales han advertido la necesidad impostergable de la reapertura de las escuelas, pues las consecuencias de mantener el cierre serán importantes, sobre todo para los alumnos de contextos desfavorecidos que pueden desertar del sistema escolar o bien perder aprendizajes equivalentes a dos grados escolares (BID/Unesco-OREALC, 2020). Los sistemas educativos necesitan garantizar condiciones de cuidado de salud en el regreso a clases. Cuando esto se logré, el maestro tendrá un papel angular para recibir a los alumnos, seleccionar los contenidos esenciales que se necesitan aprender e incluso brindar protección psico-social. Así, el docente continúa posicionado como un actor central en la implementación de acciones de regreso a clases.

En esta coyuntura es que los organismos internacionales ya han hecho recomendaciones en materia de políticas docentes que se centran en tres aspectos (Mejoredu, 2021; BID/Unesco-OREALC, 2020). El primero es la formación y actualización de los maestros en procesos de enseñanza y aprendizaje en línea. Esto ya sucedía en algunos sistemas educativos de la región, sin embargo, se requiere una generalización para todos los países donde los docentes se formen en la enseñanza virtual, con conocimiento de modelos híbridos y con el dominio de los principios de la educación a distancia. El segundo, es que los sistemas de educación básica establezcan procesos de acompañamiento para los maestros con equipos pedagógicos especializados en atención a alumnos en riesgo de abandono escolar y en entornos de emergencia como lo es la crisis por Covid-19. Es decir, preparar y dar seguimiento para que los docentes trabajen con los alumnos que quizás en más de un año no han tenido un proceso de escolarización. Y el tercer aspecto de atención es que los efectos de la pandemia van a acelerar los procesos de jubilación y retiro de muchos docentes en América Latina, se calcula que entre 6 y 25% (dependiendo del país) de los maestros de educación básica no podrá regresar a la educación presencial debido a que cuentan con más de 60 años y tienen enfermedades que los colocan como

poblaciones de riesgo ante la Covid-19. Así, se estima que hacia 2025 se requerirán más de 34% de nuevos docentes (BID/Unesco-OREALC, 2020).

Entre las diversas lecciones y experiencias que la pandemia ha dejado para los sistemas educativos de América Latina, se encuentra una valoración del sentido social de la escuela, la certeza de que los aprendizajes son materia especializada y que los docentes son una figura relevante e insustituible. Es posible que seamos testigos de un nuevo ciclo de políticas docentes en las que estos elementos se agreguen a los ya conocidos en otros momentos. La experiencia global y lo que ha sucedido con los sistemas educativos de la región muestra la necesidad de hacerlo, estaremos pendientes de las discusiones, acciones y experiencias que las nuevas perspectivas políticas traigan hacia los docentes.

Textos presentados, aportes y retos

Como se ha señalado, en diferentes países de la región se han implementado políticas docentes, así que la RMIE hizo un llamado para presentar estudios que analizaran su diseño, implementación y experiencias. Conviene señalar que la convocatoria fue publicada justo en abril de 2020, durante los inicios del confinamiento por la Covid-19, es decir en un ambiente de incertidumbre para los sistemas educativos, los investigadores y los maestros. Se recibieron diecisiete artículos de Argentina, Colombia, Chile, España y México. Posterior a los procesos rigurosos de dictaminación de la RMIE, se aceptaron siete artículos que se distinguieron por tratar la formación de los maestros, la inserción a la profesión y los sistemas de carrera docente a través del análisis de experiencias concretas en diferentes naciones. En este número los lectores podrán acceder a trabajos que ofrecen un panorama de las políticas docentes en varios países de América Latina con diferentes aproximaciones teórico-metodológicas.

Con respecto a la preparación de maestros, el artículo titulado “La formación inicial de docentes de educación infantil en América Latina y el Caribe y su relación social con el valor objetivo de la educación”, Concha-Díaz, Jornet y Bakieva emplean un análisis comparado en 19 países de la región para indagar la preparación profesional y los títulos que se requieren para convertirse en maestro de atención a la primera infancia (en México educación preescolar). Dentro de los resultados se muestra que los sistemas analizados han asumido una de las mayores recomendaciones de política internacional, que es robustecer la formación inicial de los maestros de

este nivel, específicamente con acciones como el incremento del gasto en educación. A pesar de las sugerencias de los organismos internacionales, tales como atraer a los mejores candidatos a la formación docente con la implementación de concursos de selección rigurosos y elevar a nivel terciario (educación superior), en algunos países de la región todavía prevalece una formación de maestros a nivel técnico y para acceder a la misma los aspirantes cumplen requisitos mínimos como los estudios secundarios. En el artículo se expone que en la mayoría de los 19 países la formación de maestros para la primera infancia es de cuatro años, de nivel superior, pero en una diversidad de instituciones como escuelas normales, escuelas pedagógicas, institutos profesionales y universidades. Evidentemente tanto las instituciones, el número de años de preparación como los procesos de ingreso responden a las tradiciones pedagógicas, profesionales y contextuales de cada país. Con ello, el desafío es establecer análisis finos sobre las diferentes rutas que tiene la formación inicial de los maestros de primera infancia, así como sus repercusiones en el aprendizaje de los alumnos.

En la misma línea de preparación profesional del maestro se encuentra el artículo “Políticas docentes para la formación del profesorado de educación básica en Brasil y Colombia. Un estudio comparativo”. Ducoing y Rojas anclan la problemática de su estudio a principios de la década de 2000, cuando los organismos internacionales reconocen al docente como una figura clave para la mejora de la calidad educativa. Estas agencias han establecido un conjunto de recomendaciones para que los sistemas educativos nacionales fortalezcan la formación de sus docentes de educación básica. Sin embargo, como ya hemos señalado, cada país en relación con su contexto histórico-social hace adaptaciones a las sugerencias internacionales y las políticas docentes toman caminos diferentes. Si bien tanto Brasil como Colombia han hecho esfuerzos importantes para consolidar la formación inicial de sus maestros de educación básica a través de la formulación de decretos, leyes, resoluciones, planes nacionales, actualmente enfrentan problemas añejos como la unificación de distintos sistemas de preparación profesional de maestros, certificación como docentes diferenciada por zonas marginales y urbanas, bajos salarios, organización y estructura sólida de sistemas de carreras docentes. En su artículo, Ducoing y Rojas dejan ver la complejidad que encierra la formación de los maestros, que de un país a otro difiere y, aunque el propósito es unificar una preparación profesional a cargo de instituciones de educación superior, no es tan sencillo,

debido a las condiciones de cada país y a las decisiones legales que se han tomado a lo largo del tiempo que se contraponen y sobreponen. Así, hay un repertorio de normatividades para la formación de maestros que no necesariamente se cumple.

En este número también se indaga la formación continua de maestros de educación secundaria en Argentina. En el artículo “La transformación del proyecto formativo de la secundaria argentina: estrategias de formación docente continua en dos políticas provinciales recientes”, Tobeña y Nobile describen que la masificación de la educación secundaria en este país fue un logro importante, pero generó otro tipo de problemas. Uno de ellos ha sido la formación y contratación de los maestros, puesto que imparten la asignatura en la que son especialistas sin necesariamente contar con formación en enseñanza; además, son contratados a tiempo parcial por lo que trabajan en diferentes escuelas, lo que propicia la usencia de una dinámica colegiada entre pares. Así, los docentes planean sus cursos, estrategias de enseñanza y evaluación en solitario sin el seguimiento de algún coordinador pedagógico. Ante esto, cada provincia argentina ha establecido políticas de formación continua para los docentes. En el artículo se analiza la implementación de las estrategias de formación docente continua de dos provincias: las escuelas PROA de Córdoba y la nueva secundaria de Río Negro, las cuales comparten como propósito preparar maestros por especialidad y organizar el trabajo docente por asignatura. Sin embargo, cada provincia siguió estrategias de implementación distintas (parcial o general) con énfasis en ciertos aspectos (mecanismos de contratación de maestros, privilegio de perfiles en enseñanza, concentrar números de horas de curso en una o dos escuelas) y con el involucramiento de otros actores políticos (sindicato de maestros). El texto de Tobeña y Nobile es una notable evidencia de cómo marchan las políticas docentes en un país como Argentina que tiene una organización descentralizada del gobierno federal.

Una etapa que se visibiliza cada vez más como parte de la formación inicial y continua de los maestros de educación básica es la inserción docente, ya que los profesores debutantes experimentan incertidumbre en sus prácticas docentes y es pertinente que tengan el acompañamiento de un compañero con amplia trayectoria. En este sentido, el artículo “Mentorías en Chile: de la política diseñada a la puesta en acto”, de Salas, Díaz y Medina, atiende a un nicho particular de las políticas docentes en

educación básica: la inserción profesional de maestros. Desde 2016 en Chile existe un sistema nacional de mentorías, que se ha implementado de forma gradual, con el propósito de que un maestro experimentado ofrezca acompañamiento a un docente novel. Este programa es en respuesta a que en este país, 20% de los profesores abandonan la profesión al concluir su primer año de ejercicio profesional y 40% antes de cumplir cinco años. A través de un estudio exploratorio-cualitativo con cuatro parejas de maestros en acompañamiento, se analiza la puesta en acto del sistema de mentorías. Destaca el lugar que ocupan los actores en el ciclo de las políticas educativas. En el artículo se pone en evidencia cómo la mentoría cumple una función esencial para incorporar al maestro principiante a la cultura escolar y, sobre todo, para que docentes noveles y experimentados cuestionen y reflexionen con respecto a la profesión docente.

Los últimos tres artículos atienden al caso mexicano de las políticas docentes de educación básica. En este país entre 2013 y 2019 se ha pasado por dos políticas docentes con diferente tendencia que se materializaron en el sistema de carrera docente (2013 y 2019), la evaluación de los maestros, así como dos planes de fortalecimiento a la educación normal (2018 y 2019), por esta razón los especialistas han atendido al análisis del cambio que han seguido estas políticas.

Cuevas, en el artículo “Sistema de carrera docente 2019 en México para maestros de educación primaria: cambios, continuidades y desafíos”, se acerca al estudio de la regulación docente que se dio recientemente. Como antecedente, en 2013 México emprendió una regulación de carrera basada en el mérito con el uso de evaluaciones de desempeño para asignar funciones docentes, promociones y estímulos económicos, así como la incorporación de una nueva etapa denominada permanencia que obligaba cada cuatro años a los maestros a evaluarse para refrendarse en su función como maestros. Esto generó muchas inconformidades en el gremio. Así, en 2019, con la entrada de un nuevo gobierno, se presentó una regulación docente en donde se prometía eliminar la evaluación. Cuevas concluye que el sistema de carrera 2019 mantiene a la evaluación como una continuidad propia de las actuales regulaciones docentes, también encuentra cambios relevantes ya que se contempla, en el discurso legal, al maestro como una figura con relevancia social y se incorporan programas de reconocimiento para los docentes para realizar estudios de posgrado y ocupar temporalmente funciones de tutor, asesor técnico pedagógico y asesor técnico para

la gestión escolar. El reto que plantea la autora es analizar cómo es llevada a cabo la nueva regulación docente a la que, sin duda, se tiene que incorporar el ingrediente del contexto de la pandemia por Covid-19.

Por su parte, Cordero y Pedroza en su artículo “Políticas de carrera docente y desarrollo profesional en México a la luz de los resultados de TALIS”, atienden a la opinión de los maestros de secundaria sobre la carrera docente. Para ello, los autores recuperan los resultados del estudio Teaching and Learning International Survey (TALIS) en sus ediciones 2013 y 2018 en tres aspectos: la motivación para el ingreso a la docencia, el desarrollo profesional y la satisfacción con la carrera docente. Cabe señalar que el contexto de aplicación de la encuesta TALIS abarcó a dos sistemas de carrera docente en el país, uno que privilegiaba una óptica credencialista con algunos aspectos de evaluación de desempeño docente y otro basado en el mérito que fue muy controvertido. Dentro de los resultados del artículo destaca que para los maestros de secundaria una de sus principales motivaciones para acceder a la profesión docente es que es garantía de un empleo seguro con estabilidad, consideran que la formación continua que se les ofrece poco atiende a sus necesidades e intereses donde se privilegia el formato de curso y, un aspecto preocupante, es que los maestros consideran que hay un deterioro en la valoración social de la profesión. El artículo de Cordero y Pedroza se distingue por emplear los resultados de TALIS para conocer las valoraciones de los maestros en dos momentos de cambio de políticas docentes.

Para cerrar el número, en la sección de aportes para la discusión, Díaz-Barriga presenta el artículo “Política de la educación normal en México. Entre el olvido y el reto para su transformación social”. El autor parte de que en los últimos años en diferentes medios de este país se discute el desgaste de las escuelas normales –que históricamente han sido las responsables de preparar profesionalmente a los maestros de educación básica– lo que se evidencia en su baja matrícula, su debilitada planta académica y la precariedad de sus instalaciones. Pero, sobre todo, políticos, investigadores e incluso algunos líderes magisteriales apuntan a la necesidad de que instituciones como las universidades se hagan cargo de la formación inicial de maestros. Díaz-Barriga advierte que tales opiniones ignoran el papel que han tenido las escuelas normales en el proyecto de educación nacional, en consecuencia, realiza un recorrido analítico en puntos centrales en la conformación de la formación inicial docente a través de estas instituciones. Así, destaca diferentes momentos en los que estas escuelas

se vincularon con la perspectiva angular del Estado de educación nacional, lo que generó tensión entre las demandas sobre vinculación social y educativa de las normales con sus condiciones de trabajo (principalmente normativas y financieras) que tenían y mantienen. Esto ha accidentado la consolidación de las escuelas normales. También, enfatiza que las recientes políticas se han ocupado en formular parámetros para la valoración de las normales y estándares docentes que se recomiendan como el sustento para las modificaciones curriculares de estas escuelas con lo que se debilita a la formación docente especializada del país. Diaz-Barriga concluye que hay una ausencia de políticas de formación inicial docente que tengan continuidad, con la entrada de cada gobierno se presentan nuevas acciones. Por ejemplo, entre 2012 y 2019 las escuelas normales han pasado por dos reformas curriculares y dos programas de fortalecimiento institucional que apuntan a direcciones distintas. En el análisis también se destaca que en la última reforma educativa (2019) aparece el discurso de valoración del magisterio y del normalismo como referente de la formación profesional de maestros que es un aspecto altamente positivo.

Cada uno de los artículos de este número externa aportes para comprender las políticas docentes de la región y, también presentan retos para el estudio de estas. En cuanto a las aportaciones, la que más destaca es que las políticas internacionales y nacionales hacen un mayor énfasis en la instauración de sistemas de evaluación de desempeño, estándares docentes y reporte de resultados para la regulación de la carrera docente. Pero los investigadores educativos tienen una preocupación por las políticas docentes que se dirigen a la formación inicial y continua de los maestros. Esto se debe a que, probablemente, los especialistas han observado un hueco que las políticas de carácter gerencial han dejado en los sistemas educativos nacionales y reconocen la necesidad de visibilizar el papel de la preparación profesional de los profesores. Otro aporte de los artículos es el uso y el perfeccionamiento de los estudios comparados para la comprensión de las políticas educativas. Lo que revela que para entender las acciones dirigidas a los maestros es conveniente realizarlos a partir de un punto de referencia que puede ser otro sistema educativo (nacional o provincial) o un mismo actor en diferente momento. Además, se comienzan a incorporar otros marcos analíticos que no eran del todo usados en el estudio de las políticas docentes como el ciclo de las políticas de Ball (2012). Una aportación más es que, si bien los sistemas de carrera docente han sido suficientemente

estudiados con la perspectiva comparada, ahora se comienzan a desarrollar trabajos sobre regulaciones docentes nacionales.

Sobre los retos, consideramos que el principal es la continuidad de estudios con respecto a las políticas docentes de educación básica, que trascienda a investigaciones de coyuntura generadas por la efervescencia que ocasiona alguna reforma, programa o regulación docente. Como ya se mencionó, hay un grupo de estudiosos que desde hace más de 15 años se han ocupado de las políticas docentes, sin embargo es pertinente la incorporación de investigadores noveles para enriquecer la discusión con otros ángulos analíticos y la atención a cuestiones con respecto a las controversias que generan estas políticas en los gremios magisteriales, la reestructuración de las prácticas de enseñanza, los efectos de la formación inicial y continua, la redefinición de la profesión docente. Al proponer esta sección temática y las actividades que conllevó, surgió un reto para que los investigadores establezcan un observatorio independiente (alejado de las recomendaciones internacionales) que dé seguimiento a los cursos, efectos, conflictos y críticas de las políticas docentes en nuestra región, con el principal propósito de establecer un diálogo académico y ofrecer otros datos a los tomadores de decisión nacionales.

Referencias

- Ávalos, Beatriz (2007). “El nuevo profesionalismo: formación docente inicial y continua”, en E. Tenti (coord.), *El oficio docente. Vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*, Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 209-235.
- Ball, Stephen (2012). *Global Education Inc: New Policy Network and Neo-liberal Imaginary*, Londres: Routledge.
- Beech, Jason y Meo, Analía (2016). “Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 24, núm. 23, pp. 2-19. Disponible en <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/2417/1732>
- BID/Unesco-OREALC (2020). *Reabrir las escuelas en América Latina y el Caribe. Claves, desafíos y dilemas para planificar el retorno seguro a las clases presenciales*, Santiago: Banco Internacional de Desarrollo-Unesco.
- Bruns, Barbara y Luque, Javier (2014). *Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*, Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- CEPAL-Unesco (2020). *La educación en tiempos de la pandemia COVID-19*, Santiago: Unesco-Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Elacqua, Gregory; Hincapié, Diana; Vegas, Emiliana y Alfonso, Mariana (2018). *Profesión: profesor en América Latina: por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- IDB (2012). *A new context for teachers in Latin America and the Caribbean*, Technical notes núm. IDB-TN-412, Washington: Inter-American Development Bank.
- Lingard, Bob y Sellar, Sam (2013). "Globalization, edu-business and network governance: the policy sociology of Stephen J. Ball and rethinking education policy analysis", *London Review of Education*, vol. 11, núm. 3, pp. 265-280.
- Mejoredu (2021). *Experiencias internacionales de apoyo a la educación durante la experiencia sanitaria por Covid-19. Balance y aportaciones para México*, Ciudad de México: Mejoredu.
- OCDE (2005). *Le rôle crucial des enseignants: Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*, París: Publications de l' OCDE.
- Rizvi, Fazal y Lingard, Bob (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*, Madrid: Morata.
- Tenti, Emilio (2007). "Profesionalización docente: consideraciones sociológicas", en E. Tenti (coord.), *El oficio docente, vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*, Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 119-142.
- Terigi, Flavia (2010). *Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina*, serie Documentos, núm. 50, Santiago: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.
- Unesco-OREALC (2016). *Recomendaciones de políticas educativas en América Latina en base al TERCE*, Santiago: Santiago de Chile: Unesco-Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- Vaillant, Denise (2004). *Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates*, serie documentos núm. 31, Santiago: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, pp. 3-40.