



Personal docente para el futuro: remediar la escasez de personal docente para alcanzar el objetivo de Educación para Todos

Propuesta de marco conceptual para los informes por países y los documentos sobre política

Marco conceptual

Estudios realizados en 2002¹ a escala internacional por la OIT y la UNESCO muestran que pese a los considerables progresos realizados en la contratación de profesores a partir de 1990, la presión demográfica, por una parte, y la necesidad de reducir el número de jóvenes que no prosigue estudios y el bajo prestigio de que goza la profesión docente, por la otra, están empeorando una situación ya crónica en muchos países. Las tendencias actuales y las previsiones futuras respecto de la escasez de profesores permiten pensar que el objetivo Educación para Todos en 2015 se ve amenazado. De allí que sea necesario comprender mejor esta problemática, formular políticas y adoptar medidas concretas para abordar la cuestión teniendo presente el interés que tiene ofrecer y proporcionar un acceso universal a una educación básica de calidad.

El marco conceptual que se propone a continuación persigue orientar el acopio y análisis de datos en un conjunto de países que difieren enormemente en cuanto a sus estructuras educativas, nivel de recursos, desafíos a que deben hacer frente los sistemas educativos en el plano nacional o local, así como en lo que atañe a la capacidad de los mandantes de la OIT, a saber, las autoridades gubernamentales encargadas de la educación, los empleadores y la dirección de los establecimientos de enseñanza privados, las organizaciones de profesores y otras partes interesadas, para abordar dichos desafíos a través de acciones concertadas. La escasez de profesores no presenta siempre el mismo perfil. En algunos casos puede resultar de una falta generalizada de personal cualificado, de que el porcentaje de profesores cualificados sea bajo

¹ Siniscalco, María Teresa. 2002. *A Statistical profile of the teaching profession*, OIT/UNESCO, Ginebra.

incluso en términos de las normas gubernamentales nacionales; en otros casos sólo puede ser inadecuada su distribución geográfica (número excesivo en zonas urbanas o más ricas e insuficiente en las zonas rurales o en las más pobres), pueden faltar profesores en un determinado nivel de educación (primario, secundario) o en ciertas ramas de la enseñanza (ciencias, matemáticas, tecnologías de la información y la comunicación, enseñanza técnica o profesional, entre otras), o bien, su escasez puede ser el resultado de una combinación de estos y otros factores. En vista de lo anterior, se ha concebido el marco conceptual que se propone compuesto de módulos lo cual permitirá tener en cuenta las diferencias que existen entre y dentro de los países participantes, así como las prioridades que deberán ser definidas por los grupos directivos nacionales. Los países participantes podrán desear añadir cuestiones, o concentrar sus esfuerzos sólo en algunas a fin de atender a las prioridades principales.

Cabe señalar que, en la medida en que cada país participante aborde todos los módulos o la mayoría de ellos tal como se propone, estará contribuyendo a aumentar la comparabilidad internacional de los resultados del programa de acción. Lo anterior contribuirá a su vez a aumentar de manera significativa los beneficios que puedan obtener de él los países participantes en lo que respecta a la difusión de buenas prácticas nacionales en materia de políticas, legislación, programas de incentivos y mecanismos de diálogo social, entre otros aspectos, en los foros regionales de diálogo sobre políticas previstos, mediante la creación de la base internacional de datos que se propone y gracias al informe de seguimiento global del programa que deberá elaborarse una vez finalizado éste.

No se espera que la investigación original o que las informaciones que se recolecten cubran todas las cuestiones que se indican a continuación. En la medida en que sean pertinentes, los datos que dimanen de investigaciones ya realizadas o en curso de realización en los países, o bien, los análisis de políticas ya efectuados, podrán incorporarse en una o más de las secciones. Algunos de los datos están inmediatamente disponibles en las bases de datos de los ministerios o en informes ya publicados, fuentes que se recomienda explotar al máximo para evitar repeticiones.

Marco propuesto para los informes por países y los documentos sobre política

Resumen ejecutivo (los principales elementos deberán presentarse en tres páginas a espacio seguido, como máximo, y destacarse sus elementos principales)

El resumen ejecutivo, breve, debería centrarse en los principales desafíos identificados en la fase de investigación y análisis. Deberían señalarse también los éxitos y los fracasos experimentados al hacer frente a dichos desafíos y las soluciones propuestas.

I. Contexto del sistema nacional de educación (5 a 10 páginas a espacio seguido)

- *Estructura general*: breve descripción de la edad de asistencia a la escuela, niveles de educación existentes, objetivos de la educación nacional y reformas recientes (del programa de estudios, por ejemplo) que pudieran estar influyendo en las decisiones relativas a la contratación, formación y empleo del personal docente.
- *Factores demográficos*: número de estudiantes en cada nivel de educación desglosado por zonas geográficas (distritos, regiones, zonas urbanas y rurales), proyecciones para 2015 – si existen– y su incidencia en la enseñanza.
- *Financiamiento*: recursos que se destinan a la enseñanza como porcentaje del PNB o del PIB; porcentaje de gasto gubernamental por nivel de educación y contribución del sector privado, si se conoce; obstáculos a un financiamiento equilibrado de la educación y una distribución adecuada de los recursos destinados a la enseñanza y a los servicios de apoyo a la misma.
- *Gobernanza*: decisiones en materia de contratación, formación y empleo del personal docente en los planos central, federal, regional, distrital y local.

- *Formación y perfeccionamiento profesional del personal docente:* niveles iniciales de cualificación del personal docente y exigencias en materia de perfeccionamiento profesional y certificación del mismo, si procede.
- *Prestigio de la enseñanza entre el público en general y opiniones de los principales actores:* grado de satisfacción o de insatisfacción del público con el sistema educativo y con el personal docente; deseos, satisfacción y frustraciones manifestados por las autoridades gubernamentales, los empleadores de la rama y las organizaciones públicas y privadas de profesores respecto de la educación y la enseñanza.

-

II. Composición del cuerpo docente (*tendencias de los últimos 5 a 10 años y tendencias actuales o previstas. Entre 5 y 10 páginas a espacio seguido con inclusión de detalles en anexos, si procede*)

- *Número de profesores, desglosado por nivel de educación* – preescolar, primario, secundario–y por sector – público y privado.
- *Personal docente desglosado por sexo y nivel de educación* – preescolar, primario, secundario, posición jerárquica y niveles de responsabilidad (rectores y vicerrectores de establecimientos de enseñanza, jefes de departamentos, directores de programas de estudios u otros especialistas)
- *Distribución de edad* del personal docente, desglosada por nivel de educación – preescolar, primario, secundario.
- *Distribución geográfica* del personal docente desglosada por región o distrito y zonas región urbanas o rurales, según proceda

- *Personal auxiliar o de apoyo a la enseñanza:* número (o porcentaje) de personal para-profesional; ayudantes docentes u otro tipo de personal con cualificaciones distintas de las del profesor regular, contratados a tiempo completo o a tiempo parcial en la enseñanza.
- *Cualificaciones profesionales del personal docente:* número (o porcentaje) de profesores, desglosado por nivel oficial de cualificación o de certificación, sexo, edad y distribución geográfica, en la medida de lo posible.
- *Desarrollo de la carrera profesional:* estimación del número de profesores que han tenido acceso o han proseguido de alguna forma su perfeccionamiento profesional continuado o en el ejercicio de sus funciones, y longitud del período de formación, donde se conozca.
- *Conservación del personal docente y distribución geográfica del mismo:* a) número de profesores que deciden abandonar el ejercicio de sus funciones y razones de ello (muerte, jubilación, decisiones personales de otro orden); b) personal docente que se reincorpora al servicio; c) análisis de las razones (quizás en una muestra de éste)

III. Postulaciones, contratación, formación y perfeccionamiento profesional del personal docente (10 a 15 páginas a espacio seguido)

- *Postulantes a profesor:* a) dificultades percibidas para atraer a las personas e incitarlas a que se formen como profesores; b) evaluación, donde sea posible, de las aptitudes y las motivaciones de quienes quieren dedicarse a la enseñanza.
- *Formación profesional inicial del personal docente:* puntos débiles identificados en la estructura, duración, calidad y pertinencia de los programas de formación inicial de los profesores que inciden en: a) el número de profesores que terminan su formación; b) las deficiencias percibidas en las cualificaciones y competencias adquiridas por los profesores que obtienen su título; c) las reformas recientes que han permitido hacer frente con éxito a tales deficiencias.

- *Perfeccionamiento profesional.* a) obstáculos al ofrecimiento de un servicio continuado de cursos de perfeccionamiento profesional, en el ejercicio de sus funciones, al personal docente; consecuencias de ello en los niveles de cualificación y competencias y en la motivación de los profesores; b) ofrecimiento de servicios alternativos de perfeccionamiento profesional (centros de perfeccionamiento, formación en el lugar de trabajo, formación por módulos); c) innovaciones recientes para mejorar tanto el acceso a los programas de perfeccionamiento profesional como la calidad de los mismos.
- *Evaluación del desempeño profesional:* a) mecanismos de evaluación del desempeño del personal docente; frecuencia y calidad de las evaluaciones realizadas por los inspectores u otros evaluadores, b) efectos de la evaluación en las cualificaciones profesionales, la carrera y la motivación del personal docente.

IV. Empleo, desarrollo de la carrera, y condiciones adecuadas de enseñanza y aprendizaje
(10 a 15 páginas a espacio seguido)

- *Contratación:* a) criterios utilizados para la asignación al primer cargo docente, en especial, para ejercer funciones en medios desfavorecidos o entre grupos étnicos minoritarios; b) mecanismos utilizados para atraer nuevo personal docente o para alentar la reincorporación de antiguos profesores; c) regímenes de tutoría por los directores de los establecimientos de enseñanza o por profesores experimentados, efectos de las reformas u otras situaciones especialmente problemáticas en la contratación de personal docente y satisfacción en el trabajo realizado en zonas rurales o desfavorecidas.
- *Desarrollo de la carrera:* criterios declarados y efectivos utilizados para transferir o promover al personal docente, destacando en especial: a) la movilidad rural-urbana o hacia zonas desfavorecidas; b) los criterios que se aplican para transferir o promover al personal docente femenino, a los profesores con responsabilidades familiares y c) a los profesores infectados con el VIH.

- *Remuneración e incentivos materiales:* a) remuneración inicial, a mitad de la carrera (entre 10 y 15 años de servicio) y hacia el final de la misma (entre 25 y 30 años de servicio); b) comparación con las remuneraciones recibidas en al menos dos profesiones similares en el país, una en el sector público y otra en el sector privado; c) incentivos materiales adicionales o bonificaciones por ejercer cargos de mayor responsabilidad, vivienda, transporte, atención médica, seguridad social, en especial a los profesores que desempeñan funciones en zonas rurales o en medios desfavorecidos; d) incentivos materiales específicos por enseñar materias donde es mayor la escasez de profesores; e) modalidades de remuneración en función de los resultados, incidencia de las mismas en el reclutamiento de profesores y en su satisfacción en el trabajo; f) porcentaje de profesores que desempeñan funciones distintas de la enseñanza o que se desempeñan como tutores privados.

- *Condiciones de enseñanza y de aprendizaje:* a) horas reglamentarias de enseñanza en contacto directo con el alumnado, incluido el tiempo destinado a preparar las clases, a evaluar a los educandos y a prodigar consejos, el tiempo dedicado a las labores de supervisión u otras actividades extra-programáticas en la escuela o en la comunidad; b) estimación del número efectivo de horas de enseñanza al mes o al año –donde se disponga de tal información– e indicaciones del efecto que ello tiene en la satisfacción laboral del profesor; c) indicaciones sobre el ausentismo del profesorado y sus razones, d) número de alumnos por profesor, desglosado por distrito o por zonas urbanas y rurales, y promedio efectivo de alumnos por profesor –donde se disponga de tal información; e) indicaciones sobre la insuficiencia de material de enseñanza; f) grado de seguridad en el ejercicio de las funciones docentes y ejemplos de comportamientos violentos en la escuela y su influencia en la motivación y la conservación del personal docente en sus funciones.

- *Régimen de licencias:* a) licencias por problemas de salud, responsabilidades familiares y vacaciones anuales; influencia de estas prestaciones en la conservación del personal docente en funciones en las zonas rurales o desfavorecidas; b) provisión de licencia de estudios (año sabático), incidencia de ésta en la adquisición de competencias y

cualificaciones así como en la motivación del personal docente; c) modalidad de sustitución de los profesores en goce de licencia y costo de la misma para los servicios educativos.

- *Programas centrados en incentivos*: describa y analice cualquier otro programa de incentivos destinado a paliar la escasez de profesores, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, y sus efectos.

V. Diálogo social y participación en la toma de decisiones en el ámbito de la educación (10 a 15 páginas a espacio seguido)

- *Comunicación e intercambio de información*: a) mecanismos previstos para comunicar e intercambiar información relativa a las políticas y planes educativos entre las autoridades, los directores de establecimientos de enseñanza públicos y privados y las organizaciones de profesores; b) estructuras que incorporan las posiciones del profesorado frente a la meta Educación para Todos y frente a otras reformas importantes de la educación.
- *Consulta*: a) mecanismos previstos para la consulta y materias que son objeto de consulta entre las autoridades y los directores de establecimientos de enseñanza públicos y privados, en particular, respecto de la formación y del perfeccionamiento profesional, la ética y el comportamiento profesional y unas buenas condiciones de enseñanza y de aprendizaje que no cubra la negociación colectiva; b) ejemplos de reformas que han tenido éxito y han sido el fruto de un proceso de consulta.
- *Negociaciones y negociación colectiva*: a) mecanismos y materias que son objeto de negociación entre los directores de establecimientos de enseñanza públicos y privados y los representantes de los profesores, entre otros, la estructura de la carrera, las remuneraciones y otros incentivos, unas condiciones de enseñanza y de aprendizaje adecuadas y ejemplos de la incidencia de estos factores en la contratación y conservación del personal docente en servicio activo, si procede; b) impacto de las huelgas y otros

conflictos y medios utilizados para solucionarlos en la contratación y conservación del personal docente en funciones.

VI *Recomendaciones en materia de política (5 a 10 páginas a espacio seguido. En la medida de lo posible presentadas de manera destacada y centradas en sus efectos paliativos de la escasez de personal docente, tanto en términos cuantitativos como cualitativos)*

- Política y planes de educación, con especial atención en la participación del profesorado en su elaboración ya sea en los establecimientos de enseñanza como en los planos del distrito y la región, a través de los representantes elegidos por el personal docente
- Formación y perfeccionamiento profesional del personal docente
- Incentivos para incorporarse a la profesión docente y no abandonarla. Factores que disuaden a quienes interesa la enseñanza a dedicarse a ella
- Remuneraciones del personal docente y otros incentivos materiales
- Condiciones adecuadas de enseñanza y de aprendizaje
- Diálogo social entre empleadores y sindicatos sobre cuestiones relacionadas con la escasez de profesores