

N° 56

**Estudio comparado sobre
la formación y antecedentes
académicos de los docentes
en seis naciones**

Julio 2011

Richard M. Ingersoll

Richard M. Ingersoll es Profesor de Educación y Sociología en la Universidad de Pennsylvania en Filadelfia.

Publicado originalmente en inglés como Ingersoll, R. (2007). A Comparative Study of Teacher Preparation and Qualifications in Six Nations. (CPRE Policy Brief #RB-47). Philadelphia, PA: Consortium for Policy Research in Education. Título original: CPRE Policy Briefs, "Reporting on Issues and Research in Education Policy and Finance". El PREAL agradece al Consorcio para la Investigación de Políticas en Educación (CPRE) la autorización para traducir este resumen al español.

Las opiniones vertidas en este documento son de responsabilidad del autor y no representan necesariamente al PREAL ni a las instituciones que lo patrocinan.

PREAL

Serie Documentos N° 56

**Estudio comparado sobre la formación y antecedentes académicos
de los docentes en seis naciones**

Richard M. Ingersoll

Este documento puede ser descargado desde el sitio de PREAL
(www.preal.org/publicacion.asp), un proyecto conjunto de
CINDE y el Diálogo Interamericano:

CINDE

Santa Magdalena 75, piso 10, oficina 1002, Providencia
Santiago, Chile
Tel.: 56-2-3344302

INTER-AMERICAN DIALOGUE

1211 Connecticut Ave., NW, Suite 510
Washington, D.C., 20036
Tel.: 202-822-9002

E-mail: infopreal@preal.org

ISSN 0718-6002

Primera edición: Julio 2011

Publicado en Chile

Edición, Diseño e Impresión
Sofía Törey & Verónica Zurita
Editorial San Marino, ESM

ÍNDICE

Introducción	5
I. El debate con respecto a la calidad de los docentes	5
II. El proyecto de investigación	8
III. Los requisitos y estándares de formación docente	9
1. Requisitos académicos	9
2. Requisitos de capacitación profesional	10
3. Selectividad de los programas, atractivo de las carreras	12
IV. Los antecedentes académicos de la fuerza docente	13
V. Asignación de los docentes y enseñanza fuera del área de especialidad	15
VI. Implicancias	18
Referencias bibliográficas	21

INTRODUCCIÓN

En todos los sistemas educacionales del mundo, pocos temas han recibido mayor atención en los últimos años como la importancia de garantizar que todas las aulas de las escuelas primarias y secundarias estén dotadas de docentes adecuadamente calificados (Mullis *et al.*, 2000; OCDE, 1994, 2005; Wang *et al.*, 2003). Incluso en las naciones donde los estudiantes obtienen un buen rendimiento constante en los exámenes internacionales, el tema de la calidad de los docentes es objeto de gran preocupación. Esto no provoca sorpresa. La educación primaria y secundaria es obligatoria en casi todas las naciones y, por ley, los niños son dejados a cargo de los docentes durante una significativa porción de sus vidas. Existe amplio consenso con respecto al hecho de que la calidad de los docentes y de la enseñanza constituye uno de los principales factores que afectan el aprendizaje y el desarrollo de los estudiantes. Aun más, este impacto trasciende el rendimiento académico de los estudiantes.

En todo el mundo, los observadores suelen asociar el desempeño de los docentes a numerosos objetivos y problemas sociales de mayor alcance: la competitividad económica y la productividad, la delincuencia juvenil, la cultura moral y cívica, etc. Por otra parte, en todos los países, generalmente el principal componente del costo de la educación es la remuneración docente.

Como resultado del consenso generalizado existente en muchas naciones con respecto al hecho de que la calidad de los docentes y de la enseñanza es un recurso vital, existe una gran preocupación por la equidad en la distribución de este recurso en los sistemas educacionales. En efecto, algunas naciones adolecen de una paradoja aparente: a pesar de una sobreproducción y sobreoferta generalizadas de nuevos docentes, una gran cantidad de estudiantes no tienen acceso a docentes calificados.

En este informe resumido se presentan los resultados de un estudio comparado colaborativo sobre los antecedentes académicos de los docentes de la educación primaria y secundaria, realizado por un grupo de académicos, autoridades responsables de la formulación de las políticas y altos funcionarios del área de la educación de seis naciones y una región: Estados Unidos, Corea del Sur, China, Hong Kong, Singapur, Tailandia y Japón. Los hallazgos son el objeto de un nuevo informe, *Un Estudio Comparado de la Formación y los Calificaciones Académicas de los Docentes en Seis Naciones* (Ingersoll *et al.*, 2007)¹.

En este informe se presentan los resultados de un estudio comparado colaborativo sobre los antecedentes académicos de los docentes de la educación primaria y secundaria en Estados Unidos, Corea del Sur, China, Hong Kong, Singapur, Tailandia y Japón.

I. EL DEBATE CON RESPECTO A LA CALIDAD DE LOS DOCENTES

Tal vez debido al reconocimiento de su importancia, el tema de la calidad de los docentes genera mucho debate y desacuerdos en una gran cantidad de naciones. En ningún otro lugar este debate es más pronunciado y más conflictivo que en Estados Unidos. En los últimos años, la calidad de los docentes y de la enseñanza en la educación primaria y secundaria ha sido ampliamente criticada en Estados Unidos, tanto desde el interior del sector educacional como desde fuera de este. Sin embargo, existe poco consenso con respecto a los orígenes y las razones que explican la supuesta mala calidad de la enseñanza en las escuelas norteamericanas y, por ende, con respecto a las mejores estrategias para mejorar la calidad de los docentes.

Uno de los puntos de vista más destacados en este debate sostiene que el problema de la mala calidad de la enseñanza radica en la deficiencia e insuficiencia de la formación docente inicial y los

1. La investigación presentada en este Informe Resumido fue realizada por el Consorcio para la Investigación de Políticas en Educación (CPRE) y financiada por el Instituto de Ciencias de la Educación del Departamento de Educación de Estados Unidos, bajo la Subvención N° R308A960003. Las opiniones expresadas en este Informe Resumido pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Instituto de Ciencias de la Educación del Departamento de Educación de Estados Unidos, el CPRE o sus miembros institucionales.

Existe poco consenso con respecto a los orígenes y las razones que explican la supuesta mala calidad de la enseñanza en las escuelas norteamericanas y, por ende, con respecto a las mejores estrategias para mejorar la calidad de los docentes.

requisitos de titulación o acreditación aplicables a los aspirantes a maestros². Según esta perspectiva, la preparación entregada a los docentes a través de los programas de formación inicial de las universidades y otras instituciones de educación superior y los estándares de acreditación gubernamentales, con demasiada frecuencia, carecen de la exigencia, la amplitud y la profundidad adecuadas, lo que se traduce en altos niveles de docentes subcalificados y un mal rendimiento académico de los estudiantes. En consecuencia, la solución, desde esta perspectiva, radica en hacer más restrictivos, exigentes y rigurosos los requisitos de ingreso y capacitación de los docentes. Los defensores de esta perspectiva desean emular a las profesiones de mayor prestigio, como la medicina, la academia y el derecho. Para este grupo, la manera más segura de mejorar la calidad de la enseñanza es mejorar los estándares de acreditación exigidos a los nuevos maestros (por ejemplo, *National Commission on Teaching and America's Future*, 1996, 1997).

En el otro lado de este debate se encuentran quienes abogan por la desregulación del ingreso a la profesión docente. Este punto de vista también plantea que la calidad de la formación y la acreditación docente es deficiente. Sin embargo, más que hacer más exigentes los requisitos, sostiene que el ingreso a la profesión docente ya está plagado de barreras burocráticas inusualmente restrictivas e innecesariamente rígidas (por ejemplo, Finn *et al.*, 1999; Hanushek y Rivkin, 2004). Estos críticos argumentan que no existe ninguna investigación empírica sólida que documente el valor de tales requisitos de ingreso y que dichas barreras desmotivan a un gran número de candidatos de alta calidad a ingresar a la profesión docente. Eliminando estos impedimentos reglamentarios, concluye este argumento, las escuelas finalmente podrían reclutar los tipos y cantidades de candidatos que estimen más adecuados y esto resolvería los problemas de calidad que abundan en el área de la docencia.

Una de las variantes más populares de esta perspectiva que aboga por la desregulación favorece un modelo de formación docente análogo al utilizado para el ingreso a las carreras académicas post-secundarias. La formación de pregrado de los docentes en Estados Unidos normalmente incluye poca capacitación formal en métodos pedagógicos y didácticos. De manera similar, desde este punto de vista, el hecho de tener un grado académico o un título universitario en una disciplina es suficiente para ser considerado un maestro de escuela calificado en dicha disciplina. El conocimiento de los contenidos o la materia —el conocimiento acerca de *qué* se enseña— es considerado de primordial importancia para un docente calificado. La preparación profesional formal en los conocimientos y las habilidades pedagógicas y metodológicas —el conocimiento de *cómo* se enseña— es considerado menos necesario o incluso irrelevante y se piensa que puede aprenderse durante el desarrollo del trabajo.

Los promotores de las variantes asociadas a la perspectiva de la desregulación han impulsado una serie de iniciativas, la mayoría de las cuales están relacionadas con un relajamiento de los requisitos tradicionales de ingreso a la profesión. Entre las más difundidas de estas reformas están los programas de acreditación alternativos, mediante los cuales los graduados de la educación superior pueden posponer parte o toda su formación profesional formal, obtener un certificado docente de emergencia y comenzar a enseñar inmediatamente. Es importante señalar que los promotores de estas reformas basadas en la desregulación aplican los mismos fundamentos lógicos que los promotores del mejoramiento de los estándares de ingreso y los programas existentes: favorecer el reclutamiento de candidatos de alta calidad para ejercer la docencia.

Debido a que este debate en Estados Unidos suele estar politizado, puede ser difícil para los observadores imparciales y las autoridades responsables de las políticas separar la retórica de la realidad. Una manera de esclarecer este tema es poner estos debates y demandas en contexto, y un contexto útil es la comparación entre diferentes ocupaciones. ¿Cómo se compara la docencia, sus requisitos de ingreso y su valor con otras líneas de trabajo?

2. En este informe, los términos certificado docente y título docente se utilizan en forma intercambiable.

En Estados Unidos, la docencia como profesión tiene un carácter inusualmente ambivalente. En comparación con otras ocupaciones y profesiones, la docencia es un trabajo relativamente complejo, con bajos requisitos de ingreso al campo laboral y, sin embargo, con una cantidad relativamente elevada de escrutinio empírico y también escepticismo con respecto a los requisitos existentes.

Entre quienes estudian el tema del trabajo, las organizaciones y las ocupaciones en general, la docencia ha sido clasificada tradicionalmente como una forma de trabajo relativamente compleja, caracterizada por la incertidumbre, la intangibilidad y la ambigüedad, y que exige un alto grado de iniciativa, reflexión, juicio y habilidad para tener un buen desempeño (Bidwell, 1965; Lortie, 1975; ver también Cohen, Raudenbush y Ball, 2003). Por ejemplo, en un estudio clásico comparado de una serie de ocupaciones, Kohn y Schooler (p. 68, 1983) concluyeron que la enseñanza en la educación secundaria involucra una mayor complejidad sustantiva que el trabajo de los contadores, vendedores, técnicos en maquinaria, gerentes y ejecutivos de las industrias de servicios y el comercio al detalle.

A pesar de su complejidad, desde una perspectiva ocupacional comparada, la docencia ha sido caracterizada por largo tiempo como una ocupación a la que es fácil ingresar. En comparación con otras ocupaciones y con las profesiones tradicionales en particular, los requisitos de ingreso a la profesión docente son relativamente poco exigentes (Etzioni, 1969; Lortie, 1975; Ingersoll, 2001). En Estados Unidos, la mayor parte de quienes desean ingresar a la docencia tienen amplia libertad para hacerlo: las personas escogen la profesión, no al revés. Lo contrario ocurre con muchas ocupaciones y con la mayoría de las profesiones tradicionales, tales como el derecho, la medicina, la ingeniería, la arquitectura, la ortodoncia y la academia. Especialmente en estas últimas carreras, el ingreso es muy selectivo, las instituciones de formación profesional tienen una gran participación en la selección de los nuevos miembros y no todos los que desean ingresar logran hacerlo. Puesto en este contexto, el ingreso a la docencia no es especialmente restrictivo ni oneroso.

Finalmente, a pesar de que en Estados Unidos los requisitos de ingreso a los programas de formación y titulación docente son menores que los asociados a muchas de las otras líneas de trabajo, están sujetos a un grado mucho mayor de escepticismo y evaluación que las otras líneas de trabajo. En el caso de la mayoría de las ocupaciones y profesiones, se han realizado muy pocas investigaciones empíricas para evaluar el valor agregado de los profesionales que tienen alguna competencia, título o acreditación particular (Kane, 1994; American Educational Research Association/American Psychological Association/National Council on Measurement in Education, 1999). Puede ser difícil realizar una investigación de este tipo; si la titulación es obligatoria en una ocupación, es imposible comparar el desempeño de quienes están titulados con quienes no están titulados. Sin embargo, los requisitos de ingreso a una profesión, ya sean exigidos por precedente o por ley, son comunes. En efecto, es ilegal desempeñar muchas líneas de trabajo, desde la plomería y la peluquería al derecho y la medicina, sin un título o acreditación.

Por ejemplo, casi todas las universidades e instituciones de educación superior de Estados Unidos exigen el grado de doctor para acceder a los cargos académicos de jornada completa, si bien existe un creciente mercado laboral secundario en la academia, en el cual quienes no poseen grados de doctorado son contratados para diversos cargos de docencia o de investigación, usualmente como empleos no permanentes. Sin embargo, hay unos pocos ejemplos de literatura sobre los "efectos del docente", que examinan si los antecedentes académicos de los docentes universitarios tienen un efecto positivo en los resultados, tales como el rendimiento académico de los estudiantes (ver, por ejemplo, Pascarella y Terenzini, 1991). En otras palabras, en Estados Unidos normalmente se da por sentado que, en el caso de la mayoría de las ocupaciones y profesiones, se requiere una acreditación particular para desempeñar determinados tipos de trabajo.

En contraste, existe un amplio cuerpo de investigaciones empíricas, que se remontan a décadas atrás, cuyo objetivo es evaluar los efectos de los antecedentes académicos de los docentes de la educación primaria y secundaria en el desempeño docente. Normalmente, dichos estudios intentan evaluar la relación entre diversas medidas de la formación docente y diversas medidas del desempeño de

A pesar de que en Estados Unidos los requisitos de ingreso a los programas de formación y titulación docente son menores que los asociados a muchas de las otras líneas de trabajo, están sujetos a un grado mucho mayor de escepticismo y evaluación que las otras líneas de trabajo.

Es difícil aislar y capturar con precisión los efectos de los antecedentes académicos de los docentes en el rendimiento de sus estudiantes y no es de sorprender que los resultados de dichas investigaciones sean, a veces, mixtos y contradictorios.

los estudiantes. Y, al contrario de lo que piensan los escépticos, una serie de estudios efectivamente han encontrado que la formación y capacitación de los docentes, de un tipo o de otro, están significativamente relacionadas con el mejoramiento del rendimiento de los estudiantes (por ejemplo, Greenwald, Hedges y Laine, 1996). Por ejemplo, en un análisis multiniveles de los datos derivados de la Evaluación Nacional del Progreso Educativo (NAEP) 1992, Raudenbush, Fotiu y Cheong (1999) descubrieron que la formación de los docentes en matemáticas (medida en términos de una especialización en matemáticas o en enseñanza de las matemáticas) estaba “consistentemente relacionada en forma positiva y muy significativa con el rendimiento en matemáticas” que exhibían los estudiantes de octavo grado. De manera similar, un análisis de los datos de NAEP 2000 concluyó que los estudiantes de octavo grado cuyos maestros de matemáticas tenían un certificado docente en matemáticas o una especialización o subespecialización en matemáticas o enseñanza de las matemáticas exhibían un rendimiento significativamente más alto en la prueba de esta materia (Greenberg, Rhodes, Ye y Stancavage, 2004). Estos son hallazgos esclarecedores, dadas las críticas generalizadas provenientes tanto desde el interior del sector educacional como desde fuera de este que señalan que la calidad de la formación de los docentes norteamericanos es baja.

Sin embargo, es difícil aislar y capturar con precisión los efectos de los antecedentes académicos de los docentes en el rendimiento de sus estudiantes y no es de sorprender que los resultados de dichas investigaciones sean, a veces, mixtos y contradictorios. Por otra parte, también existen grandes falencias en esta área de investigación (ver Allen, 2003), lo que promueve aun más el debate y estimula el interés por continuar desarrollando esta línea de investigación. Sin embargo, puesta en este contexto ocupacional comparado, la naturaleza mixta y limitada de las investigaciones que documentan el valor de los requisitos de ingreso a la profesión docente no es inusual; lo que es inusual es que exista alguna investigación empírica al respecto.

Si bien la preocupación y los debates en torno a la relevancia de los antecedentes académicos de los docentes son tal vez más extremos y visibles en Estados Unidos que en otras naciones, en todo el mundo se aprecia una situación similar. Por lo tanto, además de adoptar una perspectiva ocupacional comparada, otra forma de esclarecer y poner estos debates y problemas en contexto es a través de las comparaciones transnacionales. Una investigación de políticas de este tipo puede cumplir una función útil al comparar los requisitos de ingreso y capacitación de los docentes entre diferentes países. ¿Cuál es la diferencia entre los antecedentes académicos de los docentes entre las distintas naciones? Este es el tema de este estudio.

II. EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Nuestro estudio intentó abordar algunos de los temas anteriores examinando la formación y los antecedentes académicos de los docentes de la educación primaria y secundaria de seis naciones y una región autónoma: China, Japón, Corea del Sur, Singapur, Tailandia, Estados Unidos y Hong Kong. Este proyecto se inició en 2003 bajo el auspicio del Programa de Investigación Educativa en Ocho Naciones, un consorcio dedicado a la investigación educacional comparada desde 1993, dirigido por Susan Fuhrman y cuya sede se encuentra en la Universidad de Pennsylvania.

La selección de los siete sistemas considerados en este estudio no fue el resultado de ninguna estrategia analítica particular; su participación simplemente estuvo en función de su membresía en el consorcio de Ocho Naciones. Sin embargo, los siete sistemas educacionales considerados en nuestro estudio representan un amplio abanico, permitiendo útiles contrastes. En un extremo del abanico se encuentra Singapur, una pequeña ciudad-estado con aproximadamente 500.000 estudiantes matriculados en 360 escuelas primarias y secundarias. En el otro extremo se encuentra China, con más de 212 millones de estudiantes matriculados en 485.000 escuelas primarias y secundarias.

Nuestros siete sistemas también representan un amplio abanico en términos de evaluaciones internacionales del desempeño de los estudiantes. Por ejemplo, datos del Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS) con respecto al desempeño en ciencias y matemáticas de los estudiantes de octavo grado, indican que cuatro de nuestros sistemas (Japón, Singapur, Hong Kong y Corea) obtienen resultados superiores al promedio, mientras que Tailandia se encuentra bajo el promedio. Los estudiantes norteamericanos normalmente obtienen un rendimiento ligeramente sobre el promedio. Sin embargo, existen excepciones a esto último. Por ejemplo, en el Estudio Internacional sobre el Progreso en Comprensión Lectora, los estudiantes norteamericanos de cuarto grado se desempeñaron mejor que los estudiantes de la mayoría de las otras 34 naciones que participaron en la prueba, incluyendo a Hong Kong y Singapur (Mullis *et al.*, 2003).

Nuestro estudio fue realizado por un equipo de académicos y altos funcionarios del área de la educación. Los miembros del equipo del proyecto fueron Richard Ingersoll y Rebecca Maynard de la Universidad de Pennsylvania; Ding Gang de la Universidad Normal del Este de China, ubicada en Shanghai, China; Kwok Chan Lai del Instituto de Educación de Hong Kong; Hidenori Fujita de la Universidad Internacional Cristiana de Tokio, Japón; Eegyong Kim del Instituto de Desarrollo Educativo Coreano de Seúl, Corea; Steven Tan y Angela F. L. Wong del Instituto Nacional de Educación de la Universidad Tecnológica de Nanyang, Singapur; Pruet Siribanpitak de la Universidad de Chulalongkorn, ubicada en Bangkok, Tailandia y Siriporn Boonyananta de la Oficina del Consejo de Educación de Tailandia.

A diferencia de otros estudios transnacionales más recientes sobre los docentes, este proyecto adoptó un enfoque relativamente específico centrado en uno de los principales aspectos asociados al desempeño y la calidad de los docentes: los antecedentes académicos y la formación de los docentes. Nuestro objetivo no fue medir ni evaluar los vínculos entre los antecedentes académicos de los docentes, la calidad de la enseñanza y el rendimiento académico de los estudiantes. No buscamos probar que los antecedentes académicos exigidos a los docentes en cualquier sistema son o no son beneficiosos o agregan o no agregan valor. Nuestro estudio se inició basado en la premisa, ampliamente compartida entre las naciones participantes, de que los antecedentes académicos de los docentes son importantes. Sin embargo, no adoptamos una definición particular de lo que es un docente calificado. Nuestro objetivo fue comparar la manera en que cada sistema define las competencias y los estándares docentes y luego abordar la siguiente pregunta: ¿Qué grado de éxito están teniendo los diferentes sistemas educacionales en garantizar que todos los estudiantes reciban la enseñanza por parte de docentes calificados? El estudio abordó este importante tema examinando los datos comparados derivados de siete sistemas educacionales con respecto a tres conjuntos específicos de preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son los requisitos y estándares de formación para ingresar a la carrera docente?
- ¿Cuáles son los antecedentes académicos de la fuerza docente actual?
- ¿Qué proporción de los docentes no se encuentran calificados en las asignaturas que enseñan?

III. LOS REQUISITOS Y ESTÁNDARES DE FORMACIÓN DOCENTE

1. Requisitos académicos

En lo que respecta a los requisitos académicos, una licenciatura o un título universitario con una duración de cuatro años suele ser el estándar para todos los sistemas. Sin embargo, existen variaciones tanto al interior de cada sistema como entre los diferentes sistemas en lo que respecta al nivel y a los años de estudio requeridos, como se muestra en la columna de la Tabla 1 con respecto a los años mínimos de educación postsecundaria.

En todos los sistemas, el título o acreditación profesional contempla la formación tanto en la asignatura como en la pedagogía, es decir, experticia en el “qué” y en el “cómo” de la enseñanza.

En Hong Kong, los docentes pueden ingresar al campo laboral con el equivalente a un diploma o título técnico con una duración de dos años. En dos de los sistemas —China y Singapur— la formación exigida a los docentes de la educación primaria es inferior a la requerida a los docentes de la educación secundaria, a pesar de que en ambos sistemas existen iniciativas que buscan elevar a los docentes de la educación primaria a un nivel equivalente al de los de la educación secundaria. Por ejemplo, en China, un certificado de educación secundaria es el nivel mínimo requerido para ingresar a la docencia en la educación primaria, mientras que los docentes del segundo ciclo de la educación secundaria deben tener una licenciatura con una duración de cuatro años. En Singapur, un docente de la educación primaria puede ingresar al campo laboral con el equivalente a un diploma o título técnico con una duración de dos años, mientras que para ejercer en el nivel secundario deben haber cursado un programa con una duración de cinco años, que incluye una licenciatura y un año de estudios adicional. En contraste, los demás sistemas tienen estándares de titulación similares para los docentes de la educación primaria y secundaria. Por ejemplo, un programa con una duración de cinco años es el estándar en Tailandia tanto para los docentes de la educación primaria como secundaria. En Estados Unidos, los docentes de ambos niveles deben tener una licenciatura.

2. Requisitos de capacitación profesional

Todos los sistemas educacionales requieren que los aspirantes a maestros cumplan con requisitos, ya sea educacionales, profesionales o específicos de la ocupación para ingresar a la profesión docente. Estos últimos son administrados a través de las instituciones de capacitación docente. El número de escuelas o instituciones de educación superior de capacitación docente varía drásticamente entre un sistema y otro: Singapur tiene 1; Hong Kong tiene 4; Tailandia tiene 56; Corea tiene 381; China tiene 618; y Japón tiene 850. Estados Unidos destaca con el mayor número, 1.206, que es casi el doble de China, a pesar de tener aproximadamente un cuarto del número de estudiantes de dicho país.

Cada sistema educacional tiene diferentes variantes en lo que respecta a la secuencia y la organización de su formación profesional. Una de las variantes combina la formación profesional y la titulación en un programa conducente a una licenciatura; en consecuencia, la formación educacional y profesional se realizan en forma simultánea. Otra variante separa ambos aspectos: primero se obtiene la licenciatura y luego se realizan los estudios conducentes a la formación y acreditación profesional. En Estados Unidos, a esto último se le llama un “programa de quinto año”; un programa de formación docente posterior a la licenciatura, con una duración de un año y conducente a un certificado docente. Pero solo dos sistemas —Estados Unidos y Hong Kong— tienen modalidades que han sido denominadas vías alternativas de acreditación docente, a través de las cuales no se exige a los candidatos que hayan concluido su formación profesional antes del empleo, sino que, por ejemplo, una persona sin acreditación puede comenzar a ejercer la docencia antes o durante su formación y capacitación.

Todos los sistemas, con la excepción de Hong Kong, exigen que los candidatos hayan obtenido un certificado o un título emitido por el gobierno, que indique que el candidato ha completado la formación y capacitación profesional requeridas. Es interesante observar que, en todos los sistemas, el título o acreditación profesional contempla la formación tanto en la asignatura como en la pedagogía, es decir, experticia en el “qué” y en el “cómo” de la enseñanza. En todos los sistemas, la formación profesional incluye un período de práctica o ejercicio supervisado de la docencia antes del empleo. Como resultado, en ninguno de estos sistemas las reglas estipulan que quienes solo poseen un título en la asignatura (por ejemplo, un título en matemáticas) están calificados para ejercer la docencia. Además, todos los sistemas, con excepción de Hong Kong y Singapur, exigen que los aspirantes a maestros aprueben algún tipo de examen o prueba. En algunos sistemas, estas pruebas son administradas como parte de un programa de formación docente; en otros, son administradas por la escuela una vez que la persona está trabajando.

Debido a su naturaleza inusualmente descentralizada, los estados norteamericanos exhiben algunas variaciones en estos patrones. En 2002, la ley federal denominada *Que Ningún Niño se Quede Atrás* estableció un objetivo nuevo y sin precedentes: garantizar que todos los estudiantes de la educación primaria y secundaria de Estados Unidos recibieran la enseñanza por parte de docentes “altamente calificados”. Estos docentes están definidos como aquellos profesionales que tienen una licenciatura, que tienen un certificado o título docente regular o superior aprobado por el estado y que son competentes en cada una de las asignaturas académicas que enseñan. Sin embargo, los 50 estados tienen libertad de acción en cuanto a los medios a través de los cuales los maestros pueden establecer su “competencia” en una materia.

Por ejemplo, algunos estados exigen que los aspirantes a maestros aprueben algún examen, mientras que otros no lo hacen, y los contenidos de los exámenes varían, al igual que los puntajes mínimos necesarios para aprobar. Además, los requisitos federales no son aplicables a los docentes empleados en las escuelas privadas y algunos estados no exigen que los maestros del sector privado hayan obtenido un título o certificado docente aprobado por el estado. Sin embargo, la mayor parte de los docentes de las escuelas privadas efectivamente poseen un certificado docente regular. Este es un caso, al igual que el de Hong Kong, en el cual la realidad excede a la regla, es decir, el nivel de formación de la fuerza docente supera el mínimo oficial requerido (este punto se ampliará en una sección posterior).

Tabla 1. Requisitos y estándares de formación docente, por sistema

	Antecedentes académicos				Antecedentes profesionales			
	Certificado de educación secundaria	Diploma o título técnico	Licenciatura	Mínimo de años de educación post secundaria	Asignatura y pedagogía	Acreditación y/o título	Prueba o examen	Capacitación durante o después de la titulación
China								
Primaria				0	X	X	X	Ambas
PC Secun.	X	X		2	X	X	X	Ambas
SC Secun.			X	4	X	X	X	Ambas
Hong Kong								
Primaria		X		2-4	X			Ambas
Secundaria		X		2-3	X			
Japón								
Primaria			X	4	X	X	X*	Ambas
Secundaria			X	4	X	X	X*	Ambas
Corea								
Primaria			X	4	X	X	X*	Durante
Secundaria			X	4	X	X	X*	Ambas
Singapur								
Primaria		X		2	X	X		Ambas
Secundaria			X	4+1	X	X		Ambas
Tailandia								
Primaria			X	4+1, 5	X	X	X*	Ambas
Secundaria			X	4+1, 5	X	X	X*	Ambas
Estados Unidos								
Primaria			X	4	X	X	X	Ambas
Secundaria			X	4	X	X	X	Ambas

* No se exige ninguna prueba o examen para la titulación, sino durante el empleo.

Existe una notoria jerarquía en el estatus al interior de la docencia misma, definida a grandes rasgos. En el extremo inferior se encuentran los de la educación preescolar y kindergarten, luego vienen los docentes de la educación primaria, seguidos de los docentes de la educación secundaria y, finalmente, muy por encima, se encuentran los docentes que trabajan en las instituciones post-secundarias

3. Selectividad de los programas, atractivo de las carreras

Un listado de los requisitos educacionales y profesionales que se requieren para ejercer la docencia no nos dice gran cosa acerca de la exigencia de estos requisitos ni la calidad de los antecedentes. Por consiguiente, nuestro equipo examinó los datos existentes con respecto a la selectividad y competitividad en el ingreso a la docencia, la calidad y competencia relativas de quienes ingresan a ella y el atractivo, estatus y prestigio asignados a la docencia en comparación con otras ocupaciones. En algunos casos, los datos disponibles no resultaron muy comparables, por lo cual nuestras conclusiones son limitadas. Sin embargo, en general, encontramos que los diferentes sistemas educacionales variaban drásticamente en estas áreas.

Como se mencionó anteriormente, en Estados Unidos los requisitos para convertirse en docente de la educación primaria o secundaria nunca han sido considerados especialmente rigurosos. Según lo medido por los puntajes de los exámenes de ingreso a la educación superior, quienes ingresan a la carrera docente en este país tienden a ubicarse en el rango medio y bajo en comparación con otros egresados de la educación superior (Henke, Chen y Geis, 2000). Para facilitar el ingreso, a comienzos del siglo pasado los estados crearon un gran número de instituciones y universidades de formación docente de bajo costo, dispersas y no competitivas.

Además, en comparación con las profesiones tradicionales de mayor prestigio, la docencia ha sido considerada una línea de trabajo menos atractiva y menos deseable. Esto ha sido especialmente cierto en el caso de los hombres. Las ocupaciones históricamente dominadas por el género femenino, tales como la docencia, han tendido a tener menos prestigio, una remuneración menor y menos autoridad (Hodson y Sullivan, 1995). Los docentes clasifican en el rango medio en las encuestas sobre prestigio ocupacional, muy por debajo de los profesionales de carreras tradicionales de mayor estatus, como los médicos, los científicos, los ingenieros, los arquitectos, los dentistas y los abogados, y muy por encima de las ocupaciones asociadas a la clase trabajadora, como los policías, los peluqueros, los panaderos, los plomeros y los carpinteros. También existe una notoria jerarquía en el estatus al interior de la docencia misma, definida a grandes rasgos. En el extremo inferior se encuentran los docentes de la educación preescolar y kindergarten, luego vienen los docentes de la educación primaria, seguidos de los de la educación secundaria y, finalmente, muy por encima, se encuentran los docentes que trabajan en las instituciones post-secundarias (Ingersoll, 2001).

Muchas naciones asiáticas tienen una tradición de respeto por los docentes. En Singapur, los estudiantes de pedagogía se encuentran en el tercio superior de la nación desde el punto de vista académico. Sueldos relativamente altos, una exhaustiva capacitación y una remuneración completa mientras se capacitan, convierten a la docencia en una atractiva alternativa de carrera.

En Hong Kong, la docencia clasifica relativamente alto en el estatus ocupacional entre los estudiantes de los últimos niveles de secundaria, por sobre los contadores, los ingenieros, los científicos, los médicos y los artistas (Lai *et al.*, 2005). Sin embargo, la calidad de quienes ingresan a la docencia ha sido un tema de preocupación en Hong Kong. La ocupación no atrae a los candidatos con el mejor rendimiento académico; los puntajes obtenidos en los exámenes por los nuevos estudiantes admitidos a los programas de formación docente de las universidades generalmente son inferiores a los de los estudiantes admitidos a otras carreras (Universidad de Hong Kong, 2007).

En China, los docentes también clasifican relativamente alto en las encuestas de prestigio ocupacional, por ejemplo, por sobre los diseñadores de moda, los gerentes de empresas y los funcionarios militares de nivel medio (Li *et al.*, 2004). Sin embargo, debido a que en China los sueldos de los docentes son bajos en relación con otras ocupaciones y especialmente bajos en las zonas rurales, la ocupación no es tan atractiva como otras.

En Tailandia, la docencia no es considerada una ocupación especialmente atractiva. A pesar de que se han realizado esfuerzos por mejorar los sueldos de los docentes, siguen siendo bajos al compararlos con otras profesiones, representando aproximadamente el 25% de los sueldos de los médicos y los ingenieros. En Tailandia es común que los docentes tengan trabajos de jornada parcial adicionales, lo que se traduce en una deficiente concentración en la enseñanza que imparten. Como resultado, para muchos de los estudiantes matriculados en las instituciones de formación docente, la docencia era una carrera de segunda elección.

En Corea, la docencia es una ocupación relativamente atractiva, debido a su seguridad laboral y a su alto estatus social asociado. Las personas relativamente competitivas aspiran a ingresar a la docencia y la tasa de rotación de los docentes es muy baja, debido a que la mayoría de los maestros se dedican a la docencia hasta el momento de su jubilación.

En Japón, la docencia es una alternativa atractiva para los estudiantes que ingresan a las universidades, está relativamente bien remunerada y goza de respeto, autonomía laboral y una comunidad colaborativa con los colegas, que brinda oportunidades de perfeccionamiento y desarrollo en el área de la educación. No es de sorprender entonces que las tasas de rotación y renuncia hayan sido tradicionalmente bajas.

Sin embargo, al igual que en Estados Unidos, muchos sistemas asiáticos tienen una jerarquía de estatus al interior de la docencia, de acuerdo a la cual los docentes de la educación primaria se encuentran en el nivel más bajo, seguidos de los docentes de la educación secundaria, y los docentes universitarios se encuentran en el rango superior. Además, en Japón y Corea, al igual que en Estados Unidos, los docentes han sido objeto de crecientes críticas durante los últimos años (Fujita, 2000a; Ingersoll, 2003). Un estudio comparativo del estatus de los docentes en Japón, China y el Reino Unido reveló que una abrumadora mayoría de los docentes percibía que su autoridad estaba decayendo. Además, menos de la mitad de los docentes de Japón informaron que tenían un "alto estatus social". Esta cifra fue muy superior a la obtenida en el Reino Unido, donde solo el 17% coincidió con esta opinión, pero muy inferior a la cifra para China, donde el 70% de los docentes informaron gozar de un alto estatus social (Fujita, 2006).

IV. LOS ANTECEDENTES ACADÉMICOS DE LA FUERZA DOCENTE

Es interesante observar que los niveles reales de formación y capacitación profesional de la fuerza docente de cada sistema no son necesariamente predecibles basándose en los estándares oficiales (ver la Tabla 2). En una serie de sistemas, tales como China, la realidad no alcanza los estándares oficiales. Algunas veces, esta situación se debe a que los docentes más antiguos, que estaban calificados al momento de ingresar por primera vez a las aulas, ya no cumplen con los estándares recientemente actualizados.

Por otra parte, en Hong Kong, la realidad excede la regla. Si bien no se exige que quienes ingresan a la carrera docente tengan una licenciatura con una duración de cuatro años, la mayoría de los que están empleados sí la tienen. El 66% de los docentes de la educación primaria y el 90% de los de la educación secundaria tienen una licenciatura o un grado superior. Además, en Hong Kong, la mayoría de los docentes tienen un certificado docente, aun cuando este no es exigido por la ley. Al parecer existen dos incentivos que explican estos altos niveles: incentivos salariales basados en los antecedentes académicos, y expectativas y presiones sociales sobre los administradores de las escuelas para que contraten a docentes con título universitario, incluso si esto significa un mayor costo.

En Estados Unidos, en algunos casos la realidad excede la regla. Además, en otros casos, excede la retórica. Como se mencionó anteriormente, la mayoría de los docentes de las escuelas privadas poseen

En la mayoría de los siete sistemas existe una brecha entre la educación primaria y secundaria en lo que respecta a los antecedentes académicos de los docentes, paralela a la brecha entre la educación primaria y secundaria en lo que respecta a los estándares.

un certificado docente, incluso cuando esto no se requiere necesariamente. Por otra parte, más de 9 de cada 10 docentes de las escuelas públicas tienen un certificado docente superior, aun cuando la creencia generalizada, fomentada por los medios de comunicación y los reformadores del sistema escolar, es que existe una significativa cantidad de docentes no certificados, especialmente en las escuelas que atienden a las comunidades de bajos ingresos y altos niveles de pobreza.

En la mayoría de los siete sistemas existe una brecha entre la educación primaria y secundaria en lo que respecta a los antecedentes académicos de los docentes, paralela a la brecha entre la educación primaria y secundaria en lo que respecta a los estándares, como se analizó en las secciones anteriores. Es menos frecuente que los docentes de la educación primaria tengan una licenciatura o un grado de magíster que los docentes de la educación secundaria.

Por ejemplo, en Singapur el 48% de los docentes de la educación primaria tienen una licenciatura, mientras que el porcentaje para los docentes de las escuelas secundarias alcanza el 89%. Es importante observar que los docentes de Singapur que no cuentan con una licenciatura enfrentan la exigencia de seguir numerosos cursos de capacitación pedagógica y estudios en los contenidos de sus asignaturas. En China, una gran proporción de los docentes, incluso a nivel del primer ciclo de la educación secundaria, no tienen una licenciatura.

En lo que respecta a los requisitos profesionales, en todos los sistemas la amplia mayoría de los docentes tienen certificados o títulos docentes. Sin embargo, nuevamente, suele existir una brecha entre la educación primaria y secundaria y actualmente en algunas naciones, tales como Singapur, existe un fuerte impulso por cerrar la brecha entre los antecedentes académicos de los docentes de la educación primaria y secundaria. Es interesante observar que la brecha no siempre sigue la misma dirección. En Japón, existe una brecha de 12 puntos porcentuales en la acreditación profesional entre los docentes de la educación primaria y la educación secundaria. En China, la brecha en la acreditación profesional entre los docentes de la educación primaria y secundaria va en el sentido opuesto, los primeros exhiben una mayor probabilidad de estar acreditados que los docentes de la educación secundaria.

Tailandia y Estados Unidos representan excepciones; los datos indican que, tanto en el nivel primario como secundario, la mayoría de los docentes de las escuelas poseen una licenciatura, muchos tienen un grado de magíster o superior y la mayoría están acreditados. En efecto, en cada nación, los docentes de la educación primaria en realidad exhiben una probabilidad ligeramente superior de estar acreditados. Entre las naciones asiáticas, Tailandia también destaca por su alto nivel de docentes de la educación primaria que tienen una licenciatura o un grado académico de nivel superior.

En dos de los sistemas (China y Estados Unidos) pudimos obtener datos sobre las diferencias entre las escuelas en algunos de los indicadores de la Tabla 2 para discernir si existe una brecha de pobreza en los antecedentes académicos de los docentes. Los datos de estos dos sistemas revelan claras desigualdades en los antecedentes académicos de los docentes de acuerdo al nivel de pobreza de los estudiantes. En cada uno de estos sistemas es menor la probabilidad de que los estudiantes de las escuelas más pobres reciban enseñanza por parte de docentes con una acreditación docente y un grado académico de nivel superior.

Además de ofrecer un retrato útil de la formación y capacitación básica de las fuerzas docentes en los diferentes sistemas, también es importante reconocer que las medidas de los grados académicos y certificados ilustradas en la Tabla 2 nos entregan poca información acerca de la calidad de estos requisitos. Más aun, no contamos con datos nacionales análogos con respecto a otros indicadores de la calidad y los antecedentes académicos, tales como los puntajes obtenidos por los docentes en los exámenes o pruebas. Por lo tanto, es importante reconocer que podrían existir deficiencias o desigualdades no reveladas por nuestros datos.

Tabla 2. Porcentajes de maestros de escuela, según el grado académico más alto obtenido y según la acreditación docente, por sistema

	Antecedentes académicos			Antecedentes profesionales			Grado y acreditación
	Menos que una licenciatura (%)	Licenciatura (%)	Grado de magíster o superior (%)	Sin acreditación (%)	Menos que la acreditación completa (%)	Acreditación completa (%)	(%)
China							
Primaria	95	5	0	0	2	98	5
PC Secundaria	71	29	0,2	0	6	94	29
SC Secundaria	21	79	1	0	20	80	80
Hong Kong							
Primaria	27	73	7	5	0	95	70
Secundaria	8	92	25	5	0	95	88
Japón							
Primaria	15	82	3	0	15	85	85
Secundaria	3	82	15	0	3	97	97
Corea							
Primaria	14	70	16	0	0	100	86
Secundaria	0,5	70	29	0	0	100	99
Singapur							
Primaria	52	46	2	0	0	100	48
Secundaria	11	82	7	0	0	100	89
Tailandia							
Primaria	8	88	4	0	8	92	92
Secundaria	2	65	33	0	2	98	98
Estados Unidos							
Primaria	1	54	44	4	6	89	89
Secundaria	3	49	49	5	8	87	85

V. ASIGNACIÓN DE LOS DOCENTES Y ENSEÑANZA FUERA DEL ÁREA DE ESPECIALIDAD

Nuestro estudio reveló drásticas diferencias entre los sistemas educacionales con respecto a la existencia de la práctica de enseñanza fuera del área de especialidad, que se refiere al hecho de que docentes formados y capacitados en una asignatura sean asignados por los administradores escolares para dictar clases en otra asignatura. Este es un factor crucial, debido a que docentes altamente calificados podrían volverse altamente no calificados en la realidad si, una vez que se encuentran trabajando, son asignados para enseñar asignaturas en las cuales no están debidamente capacitados. Por ejemplo, los docentes formados en estudios sociales probablemente no tendrán conocimientos sólidos de matemáticas ni de la manera de enseñarla. En nuestro estudio utilizamos dos medidas: el porcentaje de docentes de la educación secundaria (grados 7-12) en cuatro disciplinas básicas sin una *especialización* de pregrado o postgrado en la disciplina; y el porcentaje de docentes de secundaria (grados 7-12) en cuatro disciplinas básicas sin un *certificado o título profesional docente* en la disciplina.

Los datos revelaron grandes diferencias entre los sistemas en lo que respecta a los porcentajes de docentes asignados para dictar clases en disciplinas que no concuerdan con su formación profesional.

El problema es más grave en Estados Unidos. Por ejemplo, más de un tercio de los docentes que enseñan matemáticas en la educación secundaria no poseen una especialización en matemáticas, en la enseñanza de las matemáticas ni en disciplinas relacionadas como ingeniería, estadística o física. Asimismo, más de un tercio de los docentes que enseñan inglés en la educación secundaria no tienen una especialización en inglés ni en materias relacionadas, tales como literatura, comunicaciones, oratoria, periodismo, enseñanza del inglés ni enseñanza de la lectura. El 29% de los maestros que dictan clases de cualquier ciencia en la educación secundaria no poseen una especialización universitaria en ninguna de las ciencias ni en la enseñanza de las ciencias. Se encuentran proporciones similares en Estados Unidos cuando se estudian aquellos docentes que no poseen un certificado docente en la asignatura, en contraposición con quienes no poseen un título docente.

Tailandia y Hong Kong también exhiben algunos problemas relacionados con la enseñanza fuera del área de especialidad. En Tailandia, aproximadamente un cuarto de los docentes que enseñan matemáticas, estudios sociales y lengua tai no tienen una especialización en dichas áreas. En Hong Kong, los niveles de enseñanza fuera del área de especialidad parecen ser similares a los existentes en Estados Unidos. Casi un tercio de los maestros de matemáticas y ciencias sociales no poseen un certificado en estas áreas.

En contraste, al parecer casi no existe la docencia fuera del área de especialidad en la educación secundaria en Japón. Corea también presenta muy bajos niveles de enseñanza fuera del área de especialidad, con una gran excepción: las ciencias. Más de un cuarto de los maestros de ciencia de Corea no poseen un título en una de las ciencias.

En los dos sistemas en los cuales se dispone de datos para comparar diferentes tipos de escuelas con respecto a la enseñanza fuera del área de especialidad (Corea, Estados Unidos), existen claras desigualdades. Los docentes que enseñan en escuelas muy pobres exhiben mayores probabilidades de enseñar en áreas fuera de su especialidad. En efecto, en Estados Unidos, la fuente más evidente y prominente de la falta de acceso a maestros calificados no es la falta de formación básica o capacitación profesional de los docentes, sino la práctica generalizada de asignar a los docentes a asignaturas fuera de su área de especialidad.

Razones que explican la docencia fuera del área de especialidad

Al parecer existen múltiples razones que explican los niveles de enseñanza fuera del área de especialidad informados para estos sistemas, algunas de las cuales tienen que ver con la forma en que se definen las medidas.

Por ejemplo, un factor que contribuye a los altos niveles de enseñanza fuera del área de especialidad en ciencias en Hong Kong es la manera en la cual se define el área de especialidad: una definición más acotada y más estricta de un docente calificado que la que se utiliza en otros países, como, por ejemplo, en Estados Unidos. En Hong Kong, un maestro con formación en química que está impartiendo clases de biología o física, está definido como fuera del área de especialidad. En contraste, en los datos correspondientes a Estados Unidos, definimos a un maestro de ciencias calificado de manera más amplia; en efecto, cualquier docente que enseña cualquier ciencia es contabilizado dentro del área de especialidad si posee un título o un certificado en cualquiera de las ciencias. Si redefinimos a un maestro de ciencias "calificado" en los datos de Estados Unidos como una persona que posee un título en la disciplina científica específica que está enseñando (por ejemplo, un maestro de química debe tener un título en química), nuestras estimaciones de la docencia fuera del área de especialidad aumentarán considerablemente.

Otro factor presente en Hong Kong es la práctica, especialmente prevaleciente en los niveles superiores de la educación primaria y el primer ciclo de la educación secundaria, consistente en asignar rutinariamente a los docentes para que dicten múltiples asignaturas. Por ejemplo, los maestros de lengua china suelen enseñar también historia china (que pertenece al área de las ciencias sociales) y los maestros de ciencias suelen enseñar matemáticas; estas prácticas incrementan los niveles de docencia fuera del área de especialidad en estudios sociales y matemáticas. Por lo general, el objetivo de dichas prácticas es que la carga de trabajo esté repartida en forma más equitativa entre los docentes. Esto también podría explicar los altos niveles de docencia fuera del área de especialidad en ciencias en Corea; el 30% de los maestros de ciencias del primer ciclo de la educación secundaria no poseen un certificado en ciencias y lo mismo ocurre en el caso del 16% de los maestros de ciencias del segundo ciclo de la educación secundaria.

En Estados Unidos, también es frecuente que los docentes de los niveles superiores de la educación primaria sean asignados rutinariamente para dictar clases en múltiples áreas. Por ejemplo, es común que los estados exijan que los docentes empleados en los niveles superiores de la educación primaria (grados 5-8) obtengan un título o un certificado docente general en educación primaria que enfatice una formación amplia y no requiera una especialización sustancial en ninguna disciplina. Sin embargo, una vez empleados, muchos de estos docentes son asignados para impartir asignaturas específicas a cursos con diferentes estudiantes durante todo el día o la mayor parte del día, como si fuesen maestros de educación secundaria departamentalizados. Como resultado, las tasas de enseñanza fuera del área de especialidad son especialmente elevadas en los niveles superiores de la educación primaria en Estados Unidos. Sin embargo, en los datos norteamericanos utilizados en este análisis pudimos focalizarnos solamente en los docentes empleados en escuelas secundarias y excluir a los de séptimo y octavo grado empleados en escuelas primarias. Esta exclusión no fue posible en los datos de Hong Kong, lo que aumentó sus cifras.

En Estados Unidos, los datos indican que la enseñanza fuera del área de especialidad es, en gran medida, el resultado de la manera en la cual las escuelas están organizadas y los docentes son administrados.

Tabla 3. Porcentaje de docentes de la educación secundaria en cuatro disciplinas académicas sin un certificado o título docente en la disciplina impartida, por sistema

	Lengua materna	Matemáticas	Ciencias	Ciencias/Estudios sociales
China	ND	ND	ND	ND
Hong Kong	15%	29%	17%	28%
Japón	0,3%	1%	0,2%	0,5%
Corea	2%	10%	23%	2%
Singapur	ND	ND	ND	ND
Tailandia	ND	ND	ND	ND
Estados Unidos	29%	32%	29%	30%

ND – datos no disponibles.

En Estados Unidos, los datos indican que la enseñanza fuera del área de especialidad es, en gran medida, el resultado de la manera en la cual las escuelas están organizadas y los docentes son administrados. Las decisiones de contratación del personal escolar suelen basarse en un modelo de dirección de arriba hacia abajo: estas decisiones son una prerrogativa de los administradores de las

escuelas y, normalmente, los docentes tienen poca participación con respecto a sus asignaturas. Los administradores de las escuelas enfrentan la difícil tarea de impartir una serie de asignaturas cada vez más amplia con limitados recursos, tiempo, presupuestos y personal docente. Sin embargo, dentro de estas limitaciones, los administradores tienen un grado de discreción inusual y existe poca regulación centralizada con respecto a la utilización de los docentes una vez que han sido contratados. En este contexto, los administradores informan que, desde una perspectiva de gestión, sienten que la asignación de los docentes a asignaturas fuera de su área de especialidad suele ser más conveniente, menos onerosa y beneficiosa en términos de tiempo que las alternativas.

Por ejemplo, en lugar de contratar a un nuevo maestro de ciencias de jornada parcial para dos secciones de un currículum de ciencias recientemente implantado por el Estado, un administrador podría decidir que es más simple y menos costoso asignar a dos maestros de inglés o de estudios sociales para cubrir las secciones de ciencias. Al enfrentar una difícil elección entre contratar a un candidato no calificado para un cargo de maestro de matemáticas o duplicar el tamaño del curso de uno de los maestros de matemáticas plenamente calificado, un administrador escolar podría optar por la primera alternativa. Si se ha contratado a un maestro de música de jornada completa, pero la matrícula escolar es suficiente para completar sólo tres cursos, el director podría decidir que es necesario y a la vez más rentable asignar, en un semestre determinado, al maestro de música para dictar dos clases de inglés además de las tres clases de música, empleando al maestro para un complemento regular de jornada completa consistente en cinco clases por semestre. Si una escuela tiene tres maestros de estudios sociales de jornada completa, pero necesita ofrecer el equivalente a 3 1/2 cargos de jornada completa y además tiene más que suficientes maestros de inglés de jornada completa, una solución sería asignar a uno de los maestros de inglés para que dicte tanto cursos de inglés como algunos cursos de estudios sociales.

Para resolver con éxito el problema de la existencia de docentes subcalificados, la reforma educacional deberá abordar las principales fuentes del problema. Los diagnósticos errados pueden traducirse en soluciones mal orientadas o inadecuadas para el problema.

Desde una perspectiva de gestión, estas elecciones podrían ahorrar tiempo y dinero a la escuela y finalmente al contribuyente. Desde una perspectiva educacional, no están libres de costos, ya que se encuentran entre las principales fuentes de la existencia de maestros subcalificados en las escuelas norteamericanas.

VI. IMPLICANCIAS

Este estudio reveló tanto los aspectos comunes como las diferencias en la formación y los antecedentes académicos de los docentes entre los siete sistemas examinados. Una pregunta —razonable de formular, pero difícil de responder— es cuál de los enfoques es el mejor. Sin embargo, nuestro objetivo no fue intentar identificar ningún enfoque como mejor que otro. Tampoco buscábamos documentar la necesidad o valor de la formación y los antecedentes académicos de los docentes. Nuestro objetivo fue describir los estándares de formación y acreditación anteriores al empleo, como también los niveles de formación académica y capacitación profesional de los docentes en cada sistema. Nuestro objetivo más amplio fue abordar la siguiente pregunta: ¿cuánto éxito están teniendo estos diferentes sistemas educacionales en garantizar que todos los estudiantes reciban la enseñanza por parte de docentes calificados? ¿Cómo podría ayudar este estudio a comprender cuáles son los problemas que obstaculizan el logro de este objetivo?

La investigación educacional comparada puede cumplir una función útil al contextualizar los sistemas educacionales. Existe una diversidad de posibles razones por las cuales a veces las aulas de las escuelas primarias y secundarias no cuentan con docentes calificados. Para resolver con éxito el problema de la existencia de docentes subcalificados, la reforma educacional deberá abordar las principales fuentes del problema. Los diagnósticos errados pueden traducirse en soluciones mal orientadas o inadecuadas para el problema.

Nuestro estudio sugiere por lo menos tres posibles fuentes del problema de la existencia de docentes subcalificados.

Una posible causa se encuentra en los requisitos y estándares anteriores al empleo en sí mismos. La profundidad, amplitud y exigencia de la formación y capacitación docentes en las universidades e instituciones de educación superior y de los estándares de titulación y acreditación gubernamentales, son posibles fuentes de deficiencias. En estos casos, las soluciones deben orientarse a la reforma de los programas de formación docente institucionales o de los requisitos de titulación y acreditación gubernamentales.

Una segunda posible fuente de docentes subcalificados se encuentra en el fracaso de la fuerza docente en lo que respecta al cumplimiento de los requisitos y estándares existentes. Esto podría deberse a una diversidad de razones, incluyendo falencias en las habilidades, la formación o la capacitación de los candidatos. En esta categoría entran los candidatos que no han obtenido la licenciatura requerida, que carecen de la capacitación profesional adecuada, que no han realizado una práctica profesional docente adecuada, que no han obtenido un certificado o título docente, que no han cursado los estudios suficientes en su principal área de especialización o que no han sido capaces de aprobar los exámenes requeridos. Las soluciones deben abordar la fuente que genera la incapacidad para cumplir los estándares y las razones de las brechas entre la regla y la realidad. ¿Acaso quienes ingresan a las instituciones de formación docente carecen de las habilidades para cumplir los requisitos? ¿Acaso el problema se debe a la brecha en los antecedentes académicos, como resultado de la cual los docentes de una generación anterior no cumplen con los estándares recientemente actualizados? ¿O el problema radica en la pertinencia de los programas e instituciones de formación docente en sí mismos? ¿Estas instituciones ofrecen currículos o apoyo inadecuados a sus estudiantes? ¿Acaso la fuente del problema se encuentra en el punto de contratación y empleo? ¿O las escuelas contratan a candidatos que no cumplen con los estándares existentes? En caso afirmativo, ¿se debe esto a una oferta inadecuada de postulantes con la voluntad y la capacidad debido a los niveles de sueldo actuales o debido a deficiencias en el proceso de contratación mismo?

Una tercera fuente de docentes subcalificados deriva de la manera en la cual los docentes son utilizados una vez que se encuentran en el campo laboral: el problema de la asignación inadecuada o la enseñanza fuera del área de especialidad. Nuevamente, las soluciones deben abordar la fuente real de la incapacidad para cumplir los estándares. ¿El problema radica en una oferta insuficiente de postulantes con voluntad y capacidad, lo que obliga a los encargados de las contrataciones a aceptar a candidatos subcalificados? ¿O el problema radica en la manera en la cual los docentes son utilizados en las escuelas una vez que están en el campo laboral? Si, por ejemplo, independientemente de la oferta, muchas escuelas persisten en asignar a los docentes para dictar asignaturas que no se ajustan a sus antecedentes académicos, es necesario un riguroso escrutinio de la naturaleza de la gestión de los recursos humanos en las escuelas.

Cerraremos este informe resumido con una breve descripción de algunas de las posibles implicancias de lo que hemos encontrado en este estudio en relación con solo uno de los sistemas: el norteamericano. Las recientes políticas docentes y debates sobre la docencia en Estados Unidos ilustran la importancia de comprender adecuadamente la fuente del problema.

Los contenidos y niveles de exigencia óptimos de los requisitos de ingreso para los nuevos docentes ha sido una gran fuente de controversia en Estados Unidos, como se mencionó anteriormente. Por un lado, están quienes sostienen que los requisitos de ingreso a la docencia deberían ser más restrictivos, al igual que en las profesiones tradicionales. Por el otro lado, están quienes argumentan que el ingreso a la profesión docente ya está plagado de barreras burocráticas inusualmente restrictivas e innecesariamente rígidas.

En comparación con algunas otras naciones, **los datos revelan que el ingreso a la profesión docente en Estados Unidos no parece ser especialmente restrictivo, oneroso, riguroso ni difícil.** Estados Unidos tiene más instituciones de formación docente que los demás sistemas y el ingreso en general no es especialmente selectivo. Aun más, a diferencia de los otros sistemas, los candidatos norteamericanos prospectivos pueden escoger entre una serie de vías alternativas de acreditación e

ingreso. Tampoco es inusual que en los diferentes sistemas se exija a los aspirantes a maestros estar especializados tanto en la asignatura como en la pedagogía, como es común en Estados Unidos; en efecto, todos los sistemas que estudiamos requerían ambos. Es notable que algunos sistemas, tales como Singapur, tengan menores requisitos en cuanto a grados académicos que Estados Unidos, especialmente en el nivel primario. Sin embargo, la docencia es una profesión mucho más atractiva y bien remunerada en Singapur y, como resultado, el ingreso es muy selectivo y la formación es muy rigurosa, incluso sin la existencia de tales requisitos. Esto es consistente con otro estudio reciente que comparó las barreras y requisitos existentes en el proceso de formación de los docentes en una serie de países, incluyendo a Australia, Inglaterra, Japón, Corea, Holanda, Hong Kong y Singapur, y concluyó que el ingreso a la profesión docente en Estados Unidos es relativamente fácil (Wang *et al.*, 2003).

Independientemente de la exigencia y la pertinencia de los requisitos y estándares de ingreso, una segunda fuente de problemas es la imposibilidad de los maestros de cumplir los estándares: la brecha entre la regla y la realidad. Los debates de políticas en Estados Unidos han subestimado la tensión entre la necesidad de mantener requisitos de ingreso adecuados y la necesidad de garantizar una oferta adecuada de nuevos docentes, especialmente dados los altos niveles de rotación de estos profesionales. En ocasiones, esta dinámica se traduce en una paradoja aparente, en la cual los estados desarrollan requisitos de acreditación más rigurosos, mientras que simultáneamente aprueban legislaciones que eliminan dichos requisitos para aumentar la oferta.

Una lección que se puede extraer es que los intentos por actualizar los requisitos de ingreso no pueden implantarse en forma unilateral. Sin mejorar también las remuneraciones en un nivel equivalente, dichas iniciativas probablemente fracasarán. Algunos historiadores han sostenido que los intentos iniciales por mejorar la calidad de los docentes por medio de estándares de formación y titulación más rigurosos o requisitos de ingreso más selectivos, en general se tradujeron en una disminución del ingreso de hombres a la docencia, puesto que estos se sentían más atraídos por profesiones con mejores remuneraciones asociadas a la rigurosidad de los estándares (Strober y Tyack, 1980). Una solución de políticas para el dilema de cómo garantizar una oferta suficiente sin bajar el nivel de exigencia sería actualizar simultáneamente la calidad y el atractivo de la profesión docente.

Otro factor que explica las dificultades para garantizar que los docentes cumplan con los estándares dice relación con la pertinencia del proceso de reclutamiento y contratación en algunas escuelas norteamericanas. Diversos estudios han concluido que los problemas de dotación de personal, que son generalizados en algunos de los distritos de bajos ingresos en particular, se ven exacerbados por las deficiencias de los departamentos de recursos humanos y las políticas de contratación (Odden, Milanowski y Heneman, 2007). Por ejemplo, un estudio de cuatro distritos urbanos de bajos ingresos realizado en 2003 descubrió que, en cada caso, había un número de postulantes calificados más que suficiente como para llenar exitosamente las vacantes existentes. Sin embargo, un engorroso proceso de postulación, varios niveles de burocracia, un deficiente servicio al cliente, deficientes sistemas de datos, una mala programación de los presupuestos y reglas de transferencia de los docentes basadas en la antigüedad, socavaban la capacidad de los distritos de asignar candidatos calificados a las aulas (New Teacher Project, 2004).

Finalmente, un problema relacionado con la gestión de recursos humanos es la práctica de asignación incorrecta. En contraste con la mayoría de los demás sistemas considerados en este estudio, los datos indican que una de las principales fuentes de la existencia de docentes subcalificados en Estados Unidos es la práctica administrativa de asignar a los docentes para dictar asignaturas que están fuera de su especialidad. En comparación con algunas de las demás naciones consideradas en este estudio, esta práctica está especialmente generalizada en Estados Unidos y específicamente en aquellas escuelas que atienden a las comunidades desfavorecidas.

La comprensión de las razones que explican la existencia de docentes subcalificados es importante, debido a sus implicancias para la solución del problema. Al concentrarse en el mejoramiento de los

requisitos de capacitación y la contratación de los docentes, la mayoría de las iniciativas actuales de reforma docente en Estados Unidos han desestimado el impacto del contexto organizacional y el contexto ocupacional en que trabajan los docentes. Sin embargo, los datos indican que las soluciones para el problema de los docentes subcalificados también deben considerar cómo se administran las escuelas y la manera en que los docentes son utilizados una vez que entran al campo laboral. En resumen, el reclutamiento de miles de nuevos candidatos y la entrega a estos de una rigurosa capacitación no resolverá el problema si un gran número de docentes son asignados para dictar asignaturas para las que no están capacitados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allen, M. (2003).** *Eight questions on teacher preparation: What does the research say?* Denver, CO: Education Commission of the States. Tomado el 15 de febrero de 2007 de www.ecs.org/treport
- American Educational Research Association, American Psychological Association, National Council on Measurement in Education. (1999).** *Standards for Educational and Psychological Testing.* Washington, DC: autor.
- Bidwell, C. (1965).** The school as a formal organization. In J. March (Ed.), *Handbook of Organizations* (pp. 973-1002). Chicago: Rand McNally.
- Cohen, D., Raudenbush, S., & Ball, D. (2003).** Resources, instruction, and research. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 25(2), 119-142.
- Etzioni, A. (Ed.) (1969).** *The semi-professions and their organizations: Teachers, nurses and social workers* (pp. 1-53). New York: Free Press.
- Finn, C., Kanstoroom, M., & Petrilli, M. (1999).** *The quest for better teachers: Grading the states.* Washington, DC: Thomas B. Fordham Foundation.
- Fujita, H. (2000).** Education reform and education politics in Japan. *The American Sociologist*, 31(3), 42-57.
- Fujita, H. (2006).** *Kyoiku-kaikaku no Yukue [Where is education reform going?]*. Iwanami Shoten.
- Greenberg, E., Rhodes, D., Ye, X., & Stancavage, F. (2004).** *Prepared to teach: Teacher preparation and student achievement in 8th grade mathematics.* Paper presented at the American Educational Research Association Annual Meeting, San Diego.
- Greenwald, R., Hedges, L., & Laine, R. (1996).** The effect of school resources on student achievement. *Review of Educational Research*, 66, 361-396.
- Hanushek, E., & Rivkin, S. (2004).** How to improve the supply of high quality teachers. In D. Ravitch (Ed.), *Brookings papers on education policy* (pp. 7-44). Washington, DC: Brookings Institution.
- Henke, R., Chen, X., & Geis, S. (2000).** Progress through the pipeline: 1992-93 college graduates and elementary/secondary school teaching as of 1997. Washington, DC: National Center for Education Statistics.
- Hodson, R. & Sullivan, T. (1995).** Professions and professionals. In *The social organization of work* (pp. 287-314). Belmont, CA: Wadsworth.
- Ingersoll, R. (1999).** The problem of underqualified teachers in American secondary schools. *Educational Researcher*, 28(2), 26-37.
- Ingersoll, R. (2001).** The status of teaching as a profession. In J. Ballantine & J. Spade (Eds.), *Schools and society: A sociological approach to education* (pp. 115-129). Belmont, CA: Wadsworth Press.
- Ingersoll, R. (2003).** *Who controls teachers' work?: Power and accountability in America's schools.* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ingersoll, R., Boonyananta, S., Fujita, H., Gang, D., Kim, E.G., Lai, K.C., Maynard, R., Siribanpitak, P., Tan, S., & Wong, A.F.L. (2007).** *A comparative study of teacher preparation and qualifications in six nations.* Philadelphia: Consortium for Policy Research in Education.

- Kane, M. (1994).** Validating interpretive arguments for licensure and certification examinations. *Evaluation & The Health Professions*, 17(2), 133-159.
- Kohn, M., & Schooler, C. (1983).** *Work and personality*. Norwood, New Jersey: Ablex.
- Lai, K.C., Chan, K.W., Ko, K.W., & So, K.S. (2005).** Teaching as a career: A perspective from Hong Kong senior secondary students. *Journal of Education for Teaching*, 31(3), 153-168.
- Li, P., Li, Q., & Sun. L. (2004).** *Social stratification in China today*. Beijing: Social Sciences Documentation Publishing House.
- Lortie, D. (1975).** *School teacher*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mullis, I., Martin, M., Gonzalez, E., Gregory, K., Garden, R., O'Connor, K. Chrostowski, S., & Smith. T. (2000).** TIMSS 1999 international mathematics report. IEA.
- Mullis, I., Martin, M., Gonzalez, E., & Kennedy, A. (2003).** PERLS 2001 international report: IEA's study of reading literacy achievement in primary schools in 35 countries. IEA.
- National Commission on Teaching and America's Future. (1996).** *What matters most: Teaching for America's future*. New York: NCTAF.
- National Commission on Teaching and America's Future. (1997).** *Doing what matters most: Investing in quality teaching*. New York: NCTAF.
- New Teacher Project. (2004).** *Missed opportunities*. New York: autor.
- Odden, A., Milanowski, A., & Heneman, H. (2007).** Policy and professionals: Commentary. In D. Cohen, S. Fuhrman, & F. Mosher (Eds.), *The state of education policy research*. New York: Lawrence Erlbaum Press.
- Organization for Economic Co-operation and Cultural Development (OECD). (1994).** *Quality in teaching*. Paris: OECD.
- Organization for Economic Co-operation and Cultural Development (OECD) (2000).** *Knowledge and skills for life: First results from OECD's programme for international student assessment (PISA)*. Paris: OECD.
- Organization for Economic Cooperation and Cultural Development (OECD) (2005).** *Teachers matter: Attracting, developing and retaining effective teachers*. Paris: OECD.
- Pascarella, E., & Terenzini, P. (1991).** *How college affects students: Findings and insights from twenty years of research*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Raudenbush, S., Fotiu, R., & Cheong, Y. (1999).** Synthesizing results from the trial state assessment. *Journal of Educational and Behavioral Statistics*, 24(4), 413-438.
- Strober, M. & Tyack, D. (1980).** Why do women teach and men manage? *Signs*, 5, 499-500.
- University of Hong Kong. (2006).** JUPAS admission grades. Retrieved January 6, 2007, from <http://www.hku.hk/admission/jupas-grades.htm>
- Wang, A., Coleman, A., Coley, R., & Phelps, R. (2003).** *Preparing teachers around the world*. Princeton, NJ: Educational Testing Service.

Acerca del autor

Richard M. Ingersoll es Profesor de Educación y Sociología en la Universidad de Pennsylvania en Filadelfia. Las investigaciones del Dr. Ingersoll están relacionadas con la naturaleza de las escuelas primarias y secundarias como lugares de trabajo, los docentes como empleados y la docencia como trabajo. Ha publicado numerosos artículos, informes y resúmenes sobre la gestión y organización de las escuelas, el problema de los docentes subcalificados, el debate con respecto a la responsabilidad por los resultados en las escuelas, los problemas de rotación de los docentes y escasez de docentes, la condición de la docencia como profesión y el grado de centralización o descentralización de las escuelas y su impacto en el desempeño escolar. Ha publicado numerosos artículos sobre los problemas de escasez de docentes y docentes subcalificados.

Acerca del CPRE

El Consorcio para la Investigación de las Políticas en Educación (Consortium for Policy Research in Education - CPRE) estudia enfoques alternativos con respecto a la reforma educativa, con el fin de determinar la forma en que las políticas estatales y locales pueden promover el aprendizaje de los estudiantes. Actualmente, el trabajo del CPRE está focalizado en las políticas de responsabilidad por los resultados, las iniciativas de desarrollo de capacidades en diversos niveles del sistema educacional, los métodos de asignación de recursos y remuneración docente, el mejoramiento de la pedagogía, las finanzas y los estándares para los estudiantes y los docentes. Los resultados de estas investigaciones se comunican a las autoridades responsables de las políticas, los educadores y otras personas y organizaciones interesadas con el fin de promover mejoramientos en el diseño e implementación de las políticas.

El CPRE reúne a siete de las instituciones de investigación más importantes de la nación con el fin de mejorar la educación primaria y secundaria por medio de la investigación en el área de las políticas, las finanzas, la reforma educativa y la gobernabilidad escolar. Los miembros del CPRE son: la Universidad de Pennsylvania, la Escuela de Pedagogía de la Universidad de Columbia, la Universidad de Harvard, la Universidad de Stanford, la Universidad de Michigan, Northwestern University y la Universidad de Wisconsin-Madison.

Contacto

Graduate School of Education
University of Pennsylvania
3440 Market Street, Suite 560
Philadelphia, PA 19104-3325
Tel: 215-573-0700
www.cpre.org



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile.

Desde su creación en 1995, el PREAL ha tenido como objetivo central contribuir a mejorar la calidad y equidad de la educación en la región mediante la promoción de debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa, la identificación y difusión de buenas prácticas y la evaluación y monitoreo del progreso educativo.

La ejecución de las actividades se realiza a través de Centros Asociados de Investigación y Políticas Públicas en diversos países de la región y comprenden la realización de estudios, la organización de debates y la promoción de diálogos públicos sobre temas de política educacional y reforma educativa.

Las actividades del PREAL son posibles gracias al apoyo de la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), GE Foundation, entre otros.



Inter-American Dialogue • 1211 Connecticut Ave. N.W. Suite 510
Washington, D.C. 20036 U.S.A. • Tel.: (202) 822-9002
Fax: (202) 822-9553 • E-mail: iad@thedialogue.org
Internet: www.thedialogue.org & www.preal.org

CINDE • Santa Magdalena 75, Piso 10 • Oficina 1002 • Providencia
Santiago, Chile • Tel.: (56-2) 334-4302
Fax: (56-2) 334-4303 • E-mail: infopreal@preal.org
Internet: www.preal.org

