



# Políticas Docentes en Centroamérica. Tendencias Nacionales. Guatemala

Floralma Meza, ASIES

## Resumen

Este informe fue preparado por Floralma Meza, consultora de ASIES, con el propósito de servir de base a un debate informado sobre Políticas de Formación Docente en Centroamérica. Para su elaboración se tomó en cuenta estudios nacionales, memorias de labores y documentos del Ministerio de Educación (MINEDUC), estadísticas actuales y entrevistas a expertos y analistas en la materia. El documento está organizado en cuatro componentes: la situación de los docentes en servicio (condiciones de trabajo, marco jurídico, incentivos y evaluación de desempeño); la profesionalización docente; la formación inicial y, un apartado final, con conclusiones y recomendaciones. Parte de su contenido fue utilizado para preparar el informe comparativo regional del Capítulo Centroamérica y República Dominicana del Grupo de Trabajo Docente del PREAL y el Proyecto Estratégico Regional de Docentes de la Unesco OREALC.

## Antecedentes Generales

El objetivo de este informe es examinar los avances que han tenido, en Guatemala, las políticas y programas conducentes a profesionalizar el trabajo docente y ofrecer algunas recomendaciones para mejorar su efectividad y así contribuir al logro de ofrecer, a todos y todas, una educación de calidad en el país.

Para su elaboración se tomaron en cuenta estudios existentes, memorias de labores y documentos del Ministerio de Educación (MINEDUC), estadísticas actuales y entrevistas a expertos y analistas en la materia.

El documento está organizado en torno a cuatro componentes: (i) la situación de los docentes en servicio (condiciones de trabajo, marco jurídico, incentivos y evaluación de desempeño); (ii) la profesionalización docente; (iii) la formación inicial y (iv) conclusiones y recomendaciones.

Fundamenta este análisis un conjunto de razones que obligan a una urgente transformación de la formación inicial docente, en particular, y de la profesión en general. Entre las razones que derivan de diversos diagnósticos de la situación, destacan:

- La falta de atención del Estado a las políticas de formación y carrera docente durante la mayor parte del siglo XX lo que ha incidido negativamente en la calidad de la educación y ha desincentivado la atracción y retención de recursos humanos calificados en el sistema. La Reforma Educativa no puede avanzar a un paso adecuado a menos que el Estado priorice la educación y las políticas

de formación y carrera docente en su agenda de mediano y largo plazo.

- Las evaluaciones de desempeño del estudiantado en el nivel primario y el nivel medio, las evaluaciones de graduandos del nivel medio y las de docentes de primaria en servicio revelan que la educación en los niveles primarios y medio es deficiente. La corresponsabilidad por los resultados del estudiantado corresponde a docentes inadecuadamente preparados en su formación inicial.
- Un censo de escuelas normales realizado por la Universidad Rafael Landívar-URL 2004- y otros estudios revelan un deterioro académico, técnico y físico de las escuelas formadoras de maestros y dan cuenta de una sobreoferta de graduados de magisterio vinculada a una falta de opciones en el ciclo diversificado para los estudiantes del interior y las áreas rurales del país, falsas expectativas de encontrar trabajo en magisterio, a la percepción del magisterio como una opción futura de estudio universitario-trabajo, entre otras.
- Las nuevas corrientes de pensamiento educativo y pedagógico sugieren la necesidad de un maestro capaz de formarse y auto-formarse en forma permanente. No pareciera que a través de los programas de formación inicial vigentes en las escuelas normales se puedan modelar estas capacidades.
- Existe falta de incentivos económicos y sociales para un buen desempeño.
- El nivel de formación inicial que ofrecen actualmente las escuelas normales es muy bajo para las necesidades de desarrollo de la educación primaria, especialmente frente a los nuevos requerimientos educativos del siglo XXI.
- Los métodos tradicionales de enseñanza continúan predominando en el aula a pesar de que en muchos países centroamericanos, al igual que en Guatemala, se han aplicado amplias reformas curriculares. Entre las razones que explican tal situación puede mencionarse la falta de formación de los docentes en las pedagogías innovadoras y la falta de un seguimiento y acompañamiento adecuado que retroalimente las prácticas docentes.

Entre las razones que derivan del marco de las políticas educativas, destacan:

- La Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada en 1985, antes de la firma de los Acuerdos de Paz, establece la necesidad de una educación con pertinencia cultural, social y lingüística. El artículo 76 señala que la administración del sistema educativo deberá ser descentralizada y regionalizada. En las escuelas establecidas en zonas de predominante población indígena, la enseñanza deberá impartirse preferentemente en forma bilingüe.
  - En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, firmado el 31 de marzo de 1995, el Gobierno de Guatemala se comprometió a impulsar una reforma del sistema educativo, cuyas características se recogen en el numeral III., literal G., Reforma Educativa.
  - El Diseño de la Reforma Educativa publicado por la Comisión Paritaria de Reforma Educativa en 1998, incluye, en el área de transformación curricular, las políticas de renovación curricular y fomento de la calidad de la educación, y en el área de recursos humanos, la formación de recursos humanos en función de las demandas de la reforma educativa señalando, explícitamente, la necesidad del: "establecimiento de programas con las universidades y centros de educación superior para la formación, actualización y acreditación docente" (Diseño de la Reforma Educativa 1998: 71).
  - El Plan Nacional de Educación 2004-2007 contempló entre las políticas de mediano y largo plazo una política de formación docente que integra formación inicial, profesionalización en servicio, actualización permanente y la carrera docente. Dicha política busca la institucionalización de programas de la profesión docente que respondan a las necesidades socioculturales y regionales del país, la transformación curricular y los avances tecnológicos y pedagógicos. Contempla la coordinación con las universidades y centros de educación superior, así como el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los docentes por medio de una política salarial y un programa de incentivos basados en capacidad, rendimiento y evaluación de desempeño.
  - El Sistema Nacional de Formación del Recurso Humano Educativo-SINAFORHE-, formulado en el marco de los Acuerdos de Paz, el Diseño de Reforma Educativa y las Políticas Educativas planteadas en el Plan de Educación 2008-2011, el Plan de Educación 2012-2015, así como en la Política del Recurso Humano, acordada por el Consejo Nacional de educación en mayo de 2009. Su fin principal es la formación a nivel superior del personal docente, directivo y técnico del Ministerio de Educación, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación, atendiendo el contexto multilingüe, multiétnico y pluricultural del país y las demandas del mundo global.
- Por último, las lecciones derivadas de la experiencia internacional en este campo permiten señalar que:
- Globalmente, la formación docente es hoy uno de los nodos de la calidad educativa. A nivel internacional y latinoamericano se ha venido acumulando evidencia respecto a la indisoluble vinculación entre la condición profesional de los docentes y la mejora de la calidad de la educación que reciben niños, adolescentes y jóvenes.
  - Las experiencias exitosas en Europa, América del Norte y Australia, muestran que la calidad de la formación de los docentes es una de las claves para el éxito de la educación básica y en particular para las propuestas innovadoras que permitan obtener mejores resultados en los aprendizajes de los alumnos.
  - La experiencia internacional y las lecciones aprendidas en la región latinoamericana indican algunas respuestas posibles para mejorar la formación y el desempeño docente, como: (i) mejorar los planes sistemáticos de formación inicial y en servicio, (ii) desarrollar programas de formación de formadores, (iii) crear centros de recursos, (iv) implementar proyectos concursables para mejorar las prácticas y, (v) evaluar sistemáticamente la formación con indicadores académicos y de gestión.
  - Entre las lecciones aprendidas en la experiencia internacional, en los casos de traslado de la formación inicial al nivel universitario, se encuentra la necesidad de asegurar la articulación del Ministerio de Educación con la universidad y la práctica docente en escuelas de aplicación del sector público (Vaillant 2005).
  - Países con modelos exitosos, enseñan que la formación docente puede operar como un sistema que garantiza homogeneidad en los resultados aún cuando los enfoques, planes e instituciones formadoras sean diversos.
  - Analistas internacionales, como Carnoy y De Moura<sup>1</sup>, plantean que la formación normalista está pasando por un período de transición en todo el mundo: las poblaciones de jóvenes reciben, por término medio, niveles cada vez más elevados de escolaridad. Los sistemas de educación exigen que los maestros tengan mayor conocimiento de las asignaturas y una formación pedagógica más avanzada por lo que los países de América Latina y el Caribe tienen ante sí un doble desafío: por un lado, la formación de la calidad antes del empleo y, por otro, perfeccionar mediante un esfuerzo masivo de formación en servicio.

1. Carnoy, M. y de Moura Castro, C. (1997): *Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina*. BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, agosto 1997.

- Navarro y Verdisco<sup>2</sup> (2000) plantean que la prioridad otorgada en los últimos años a la capacitación en servicio surge del reconocimiento, en casi todos los países de la región, de que una gran parte de los docentes están pobremente preparados para un buen desempeño en salas de aula. Aparentemente, la capacitación pre-servicio que han recibido muchos es insuficiente, inadecuada o ambas.
- Los análisis y propuestas elaboradas en 1999 por la Comisión Centroamericana sobre la Reforma Educativa para la Educación en Centroamérica, Panamá y República Dominicana<sup>3</sup> creada por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) destacan que, a pesar de existir acuerdo en la región sobre la importancia decisiva que tiene la educación y la formación de docentes, lo que se está haciendo actualmente por mejorarla es marcadamente insuficiente.
- En la Cumbre Latinoamericana de la Educación Básica celebrada el 7-8 de mayo de 2001<sup>4</sup>, un grupo de dirigentes latinoamericanos de la empresa, el gobierno y la educación establecieron que los maestros tienden a estar mal preparados, a recibir una mala remuneración y a ser administrados en forma deficiente. La mayoría exhiben un nivel educacional significativamente inferior al de sus contrapartes de los países desarrollados. Muy pocos cuentan con un grado universitario.

En Guatemala es urgente la revalorización de la profesión docente.

Las transformaciones aceleradas en la sociedad exigen que las personas desarrollen un sistema de valores y un conjunto de habilidades, hoy denominadas duras y blandas, que les permitan lograr sus proyectos de vida. Tanto, como comprometerse con la visión de la nueva sociedad, consciente e informada de sus responsabilidades y abierta al cambio así como con una educación de calidad concebida como *“un elemento medular de la educación que no sólo tiene repercusiones en lo que aprenden los alumnos, sino también en su manera de aprender y en los beneficios que obtienen de la instrucción que reciben. La búsqueda de medios para lograr que los alumnos obtengan resultados escolares decorosos y adquieran valores y competencias que les permitan desempeñar un papel positivo en sus sociedades, es una cuestión de plena actualidad en las políticas de educación de la inmensa mayoría de los países”*.<sup>5</sup>

A lo largo de los años se ha demostrado, especialmente en los países que han asumido los procesos de evaluación de sus sistemas educativos, que: *“para lograr la calidad educativa se hace necesario contar con docentes capacitados, bien dirigidos y adecuadamente remunerados”*<sup>6</sup>, acorde al servicio que prestan y los evaluados según su desempeño. Una afirmación avalada por diversos especialistas en educación así como estudios que identifican tres factores que influyen en la calidad de la escuela y los aprendizajes: i) la formación de los docentes, ii) el tiempo efectivo del aprendizaje, y iii) las expectativas de los estudiantes y la disponibilidad de recursos didácticos.

Los países que buenos resultados en pruebas internacionales que miden logros de aprendizaje son aquellos que han invertido constantemente en la mejora de la profesión docente priorizando, más que acciones aisladas, procesos implementados en el marco de una ampliación de oportunidades formativas para la juventud, la carrera docente y el sistema general de formación docente. Estudios recientes sobre la experiencia internacional revelan que: *“todos los sistemas educativos que han experimentado importantes mejoras lo han logrado fundamentalmente porque han creado un sistema que es más eficiente en tres aspectos: conseguir gente más talentosa que se interese por la docencia, desarrollar a sus docentes para que enseñen mejor y garantizar que esta mejor enseñanza se brinde en forma consistente a toda la niñez en el sistema”* (McKinsey, 2007).

Es un hecho que de cómo se formen los futuros docentes dependerá su desempeño en la profesión, cuya mejor medida será el aprendizaje de sus propios estudiantes. Si la formación inicial (FID) es sólida, puede generar un círculo virtuoso ya que las siguientes generaciones de aspirantes a docentes llegarán mejor preparadas de la educación básica.

Para que ello sea una realidad, cada país debe contar con un Sistema Nacional de Educación de calidad, eficiente y equitativo, responsable de la formación de los ciudadanos que el país necesita para su desarrollo integral y de acuerdo a los avances tecnológicos, de la ciencia y los desafíos de un nuevo siglo.

Tomando en cuenta que la formación docente es un factor estratégico determinante para el mejoramiento de la calidad de la educación y que su transformación es un proceso de alta envergadura, se demanda del Estado una propuesta consistente para la transformación de la formación inicial, la profesionalización y la actualización (formación continua) permanente del magisterio nacional.

2. Navarro, Juan Carlos y Verdisco, Aimee (2000): *Teacher Training in Latin America: innovations and trends*. Sustainable Development Department, Education Unit, Technical Papers Series. IADB, Washington DC.

3. PREAL, *Informe de la Comisión Centroamericana sobre la Reforma Educativa para la Educación (1999): Mañana es muy tarde*.

4. *Cumbre Latinoamericana de Educación Básica (2001): Briefing Book*. Preal, The Conference Center of the Americas. Biltmore Hotel, Miami, Florida, 7-8 de marzo, 2001.

5. UNESCO (2005).

6. PREAL (2001). *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina*. PREAL: Washington DC.

La situación laboral de los docentes necesita ser modificada y su proceso de formación debe ser de calidad. Su formación, actualización y perfeccionamiento es una responsabilidad social por las implicaciones sociales que tiene.

El Estado guatemalteco ha privilegiado la inversión en el aumento de la cobertura de la educación primaria y, con menor intensidad, en las acciones de mejoramiento de la calidad educativa, la desconcentración administrativa y la asistencia-complementaria<sup>7</sup>. El resultado ha sido la fragmentación de la política educativa, la mala calidad de la educación y las dificultades propias de adaptar los procesos de aprendizaje a las demandas de la economía competitiva y a los ejercicios plenos de la ciudadanía especialmente en campos emergentes como lo es la protección del derecho a la educación de todas las personas contemplado en instrumentos internacionales ratificados por el Estado de Guatemala:

*“Mas allá de la primaria, el derecho a la educación secundaria y superior” y, dentro de ellos, el derecho a contar con “docentes altamente formados y adecuada infraestructura escolar” (Informe PNUD 2011-2012).*

Entender los desafíos que conlleva el desarrollo de políticas y programas de desarrollo profesional docente en Guatemala implica conocer, entre otros aspectos, lo que son hoy los procesos de reclutamiento e inserción inicial, la remuneración, las condiciones de trabajo, los incentivos y la evaluación de desempeño. Además, es necesario tomar en cuenta que, en el país, persisten cinco obstáculos que dificultan el avance de medidas de mayor impacto descritos en informes recientes (PREAL No. 42 de noviembre 2008) y ejercicios de desarrollo de la capacidad institucional y de gestión de los Ministerios de Educación en Centroamérica y la República Dominicana. Entre ellas: 1) *“políticas verticales que no llegan a los centros educativos; 2) muchos programas y activismo, poco impacto; 3) escuelas que no saben qué procesos y resultados se espera de ellas; 4) debilidad de los sistemas de supervisión; y 5) problemas de gestión”.*

## SITUACIÓN DE LOS DOCENTES

### Nombramiento de docentes y Obtenciones de plaza

La obtención de una plaza de docente en el Ministerio de Educación para Pre-primaria y Primaria se rige por el Acuerdo Gubernativo No. 193-96, según lo establecido en el Decreto

Legislativo 1485-61 de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional o Estatuto Magisterial. Los nombramientos los hace el Ministerio de Educación, previo proceso de oposición a nivel municipal. Se nombran Jurados de Oposición para cada convocatoria, se nombran un Jurado Nacional, Jurados Auxiliares Departamentales y Jurados Municipales.

En el Acuerdo Gubernativo No. 193-96 también se establecen los criterios de oposición que rigen el proceso para los docentes de Pre-primaria y Primaria, siendo una de las más importantes (a partir del 2005) la prueba diagnóstica en las áreas de Matemática, Comprensión de Lectura y Estrategias de Enseñanza. En la sección 3 de este capítulo se pueden observar los resultados poco satisfactorios de estas evaluaciones, que indican la deficiente formación actual de los docentes.

En el Decreto Legislativo 1485 también se establece, en el Artículo 4º seis clases de catalogación y los respectivos aumentos salariales cada cuatro años<sup>8</sup>.

En Educación Media (Ciclo Básico y Diversificado), los nombramientos de docentes no son por oposición. Al darse una vacante en el Centro Educativo el director procede a elegir una terna, se envía al Director Departamental de Educación que, a su vez, la remite a la Dirección de Servicio Civil para el análisis y calificación correspondiente de cada expediente. Finalmente, esta Dirección los devuelve de nuevo al Director Departamental de Educación, quien determina a quién nombrar.

Aunque la normativa legal requiere que los docentes de nivel medio tengan al menos el título universitario de Profesorado en Enseñanza Media (PEM), el 38.3% de los catedráticos no cumplen con dicho requisito. El 59% no puede dedicarse exclusivamente a los estudiantes de un plantel, ya que tiene que atender otro empleo (Censo de las Escuelas Normales, URL 2004). A la fecha esta situación no ha variado significativamente.

### Condiciones de trabajo e incentivos

Actualmente, el salario básico del docente de Pre-primaria y Primaria Clase A es de Q 2,740.00 (dos mil setecientos cuarenta quetzales equivalentes a, aproximadamente, US\$ 350.00 mensuales, por cinco horas de clases de lunes a viernes. Los docentes de Nivel Medio Clase A tienen un salario de Q 2,910.00. equivalentes aproximados a US\$ 375.00 mensuales por tiempo completo, correspondiente a 30 periodos de clase de 40 minutos cada uno. Todos los docentes reciben 14 salarios al año y tienen, aproximadamente, a dos meses de vacaciones anuales.

7. Planes Nacionales de Educación de los gobiernos guatemaltecos desde 1986 hasta el 2003.

8. De la siguiente forma: Clase A con el sueldo básico; Clase B con un aumento del 25% sobre el sueldo básico; Clase C con un aumento del 50% sobre el sueldo básico; Clase D con un aumento del 75% sobre el sueldo básico; Clase E con un aumento del 100% sobre el sueldo básico; Clase F con un aumento del 125% sobre el sueldo básico.

El contrato de los docentes de Pre-primaria y Primaria es de "Director-Profesor". De ahí que, al ejercer el cargo de docente o de director de Escuela se tiene el mismo salario y ninguna prestación adicional. A ello se suma el hecho de que el sistema de remuneración, diseñado a mediados del siglo XX, no ha permitido un adecuado desarrollo profesional ni una superación socioeconómica del gremio magisterial. El Estado no ha impulsado la carrera docente como política educativa ni como política de la gestión pública. En consecuencia, la educación de la niñez y la juventud del país están a cargo de docentes cuya formación inicial y actualización en servicio no han sido atendidas adecuadamente por el Estado.

No todos los docentes cuentan con la infraestructura y materiales básicos para impartir las clases, ni con el acompañamiento técnico necesario.

También existen grandes diferencias entre áreas urbanas y áreas rurales y entre poblaciones indígenas y poblaciones no indígenas.

En el Artículo 25, Capítulo VII "Del registro de clases, puntos y ascensos", del Estatuto Magisterial (Decreto 1485) se indica: "La superación profesional, la calidad de los servicios y los méritos obtenidos serán evaluados por la Junta Calificadora de Personal y Registrados detalladamente en los niveles y clases educativos..." El Artículo 51 de dicho Estatuto desarrolla los elementos que se evalúan anualmente por medio de la hoja de servicio: superación, capacitación, nivelación o perfeccionamiento comprobados.

Sin embargo, en la actualidad, la normativa privilegia la antigüedad por tiempo de servicio como criterio para ascender e incrementar el salario y no dispone de mecanismos para monitorear y evaluar los aspectos que anualmente se registran en la hoja de servicio.

A este respecto, cabe recordar que Benson (citado por A. Morduchowicz, 1978) fue uno de los primeros en plantear claramente la contradicción existente como consecuencia de premiar la antigüedad pero no aprovechar la mayor pericia que se deriva de la experiencia adquirida por esos maestros y profesores. A estos efectos, su punto de vista se ilustra con el sencillo ejemplo que, "evidentemente, no es inocuo que docentes que luego de años de estar frente al aula se retiren y sean sustituidos en el mismo curso por otros que recién inician su carrera. ¿Eso significa que el pago del adicional por antigüedad en el sistema es el único factor que los diferencia? Si esto fuera así y los años de experiencia no implicasen prácticas docentes diferentes, no se justificaría ese pago diferencial".

Los docentes que trabajan en zonas rurales lejanas tampoco reciben un reconocimiento económico adecuado por el esfuerzo adicional que realizan para brindar el servicio en estos ámbitos. Los docentes bilingües deben dominar dos idiomas para poder desempeñar su labor docente. Sin embargo, su

competencia bilingüe no es reconocida en su remuneración. Aun cuando, desde abril del 2005, se estableció el Bono Específico por Bilingüismo consistente en un incentivo económico de Q200 (US\$25.00) mensuales para los docentes bilingües que desarrollan el proceso enseñanza aprendizaje de la Educación Bilingüe e Intercultural (EBI), así como para el personal técnico y administrativo que coordina y ejecuta acciones de la EBI en los niveles de educación Preprimaria y Primaria.

Los docentes en servicio de primaria y preprimaria que hacen el esfuerzo de profesionalizarse por su propia cuenta y obtienen un grado universitario de Profesorado, Licenciatura o Maestría, no reciben mejor remuneración por incrementar su nivel de educación formal.

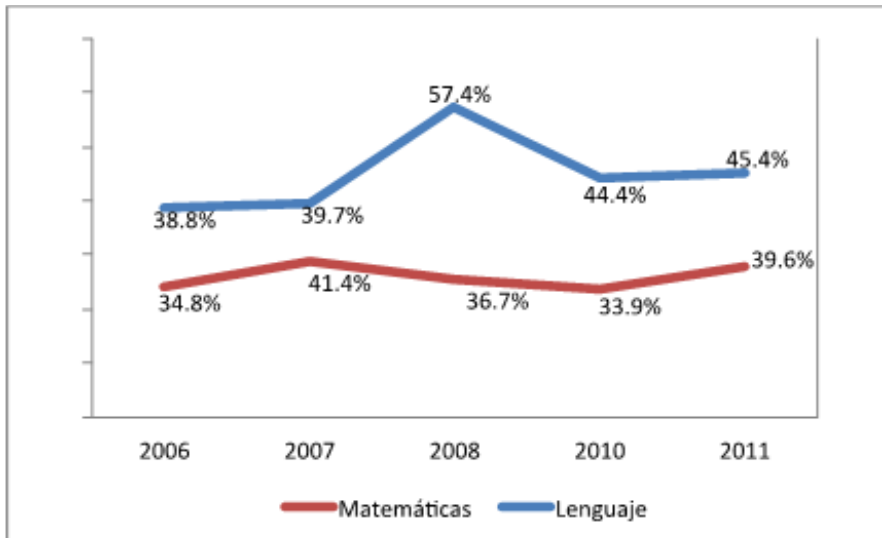
Los docentes que logran resultados exitosos en el aprendizaje de sus estudiantes devengan el mismo salario que el maestro o la maestra que enseña en forma deficiente. En la práctica, se concede a todos por igual los 20 puntos que por calidad se define en el numeral 2º del Artículo 51 del Decreto 1485, el cual indica:

*"Por calidad satisfactoria de la labor en el cargo o cargos desempeñados. Se entiende: Puntualidad, asistencia, colaboración, cumplimiento de comisiones importantes, iniciativa, excesos de tiempo brindado en su labor; dedicación y esmero en la técnica de su función educacional, actividades en organizaciones auxiliares o aliadas de la escuela (círculos escolares), y las demás que la Junta Calificadora de Personal acuerde".*

Otro incentivo es la Orden Francisco Marroquín, que el Gobierno entrega cada año a diez docentes seleccionados a nivel nacional el Día del Maestro: es una retribución económica de Q 2,000.00 quetzales mensuales. También existe el Galardón Magisterial, que se entrega a tres docentes distinguidos a nivel departamental y no conlleva ninguna retribución económica. Por parte de Empresarios por la Educación, una organización privada sin fines de lucro, se ejecuta cada año el proyecto "Maestro 100 Puntos" que premia cada año a 10 docentes a nivel nacional.

## Evaluación de desempeño

El Ministerio de Educación cuenta con un sistema de evaluación e investigación educativa, la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (DIGEDUCA) que inició actividades el año 2007 y ha tenido continuidad en lo que a evaluación se refiere. Aún está pendiente el desarrollo del sistema de investigación sobre variables que están directa e indirectamente asociadas con el aprendizaje, de mucha utilidad para el mejoramiento de la calidad. Entre las diversas evaluaciones que se han llevado a cabo están las últimas de do-



**Gráfico 1**

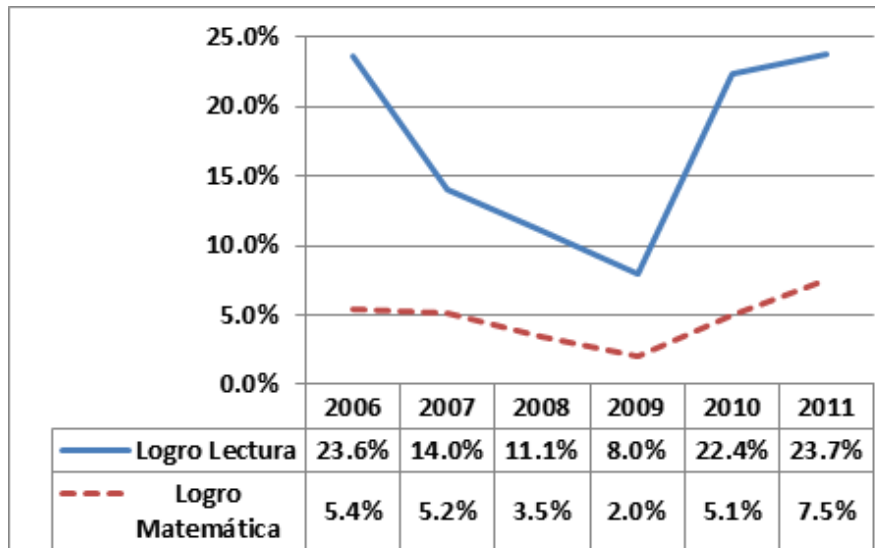
**Porcentaje de respuestas correctas de docentes optantes a plaza**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MINEDUC/DIGEDUCA y de la Subdirección de Análisis Estadístico e Información Educativa, DIPLAN del Ministerio de Educación.

**Gráfico 2**

**Logro de graduandos en Lectura y Matemática a nivel Nacional**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de MINEDUC/DIGEDUCA y Subdirección de Análisis Estadístico e Información Educativa, DIPLAN. Las cantidades indican porcentajes de respuestas correctas



centes optantes a plazas de preprimaria y primaria (5,273 docentes en el 2011) y la de **graduandos del 2011** (121, 991 graduandos de la carrera de Magisterio), las cuales reflejan la situación de la calidad educativa en el país, los resultados en lectura y matemática obtenidos por uno y otro grupo se pueden observar en los gráficos 1 y 2. Como se puede observar, los resultados son bajos, pero en 2011 más altos que los anteriores. A la fecha no existen procesos de evaluación de desempeño para los docentes.

En el grafico anterior referido a resultados de Matemática y Lectura, se observa un retroceso en 2008 (no existe razón objetiva de esta baja) en comparación con el 2006. Pero si se compara el resultado del 2006 con el resultado de 2011, los resultados son similares (a pesar de las modificaciones que se hicieron en la prueba) y se llega a la conclusión de que durante todo un periodo gubernamental, los aprendizajes en el sistema no mejoraron. El resultado neto es que en el ciclo de

Diversificado sólo entre 8 y 22 estudiantes de cada 100 pueden leer suficiente para entrar en la universidad. La principal causa de este problema parece radicar en la capacidad de los docentes para lograr resultados con sus alumnos.

**La formación de los docentes**

Profundizando en el campo de la formación docente en Guatemala, caracterizada por separar a los que se forman para el nivel de Preprimaria y Primaria - que estudian en escuelas normales de nivel de educación media - y los que enseñan en Secundaria o nivel medio - cuyos estudios se realizan en la universidad. La duración de los estudios de quienes se preparan como maestros del nivel primario varía entre dos y cuatro años, según el período histórico.

Guatemala es de los pocos países de América Latina que tiene la FID (formación inicial docente) en el nivel medio. En la ac-

tualidad se discute el nivel y número de años de escolaridad del docente a efectos de poder atender las demandas de calidad educativa. Como se detalla más adelante, los principales esfuerzos se han hecho en la profesionalización en servicio y, en las últimas décadas, ha tomado auge la preocupación por la formación inicial de los maestros.

La actualización profesional se concibe como un proceso de perfeccionamiento permanente (formación continua) que debería permitir a los docentes responder a los avances de la Reforma Educativa y a los desafíos de la educación en la era de la revolución de la comunicación y la información, y en un mundo donde la productividad y la competitividad se basan cada vez más en estándares de calidad internacionales. En este sentido todos los gobiernos en las últimas décadas han hecho esfuerzos por brindar capacitación a los docentes, pero con resultados poco efectivos debido a que han incluido una temática dispersa y coyuntural. No han estado de acuerdo con las necesidades reales de los docentes, ni se han realizado a través de un programa sistematizado.

En el Foro Mundial sobre Educación realizado en Dakar, Senegal, en el año 2000, se formuló un marco de acciones para lograr una educación de calidad para todos estableciéndose una serie de objetivos y estrategias. La No. 70 estableció que: *“será preciso establecer estrategias bien definidas y más imaginativas para encontrar, atraer, formar y retener a buenos profesores”*. En relación a la profesionalización docente, los países participantes en el Foro se comprometieron a: *“ofrecer a los docentes una formación de alto nivel académico, vinculada con la investigación y la capacidad para producir innovaciones, que los habilite en el desempeño de sus funciones en contextos socioeconómicos, culturales y tecnológicos distintos”*.

En Guatemala, dicho compromiso se traduce en las diversas propuestas formuladas sobre profesionalización en servicio y la formación inicial docente, durante la última década, que se detallan en los siguientes dos capítulos del presente informe.

## PROFESIONALIZACIÓN EN SERVICIO

A la fecha, se han desarrollado los siguientes programas conducentes a fortalecer la profesionalización del trabajo docente:

### 1. Programa de Apoyo al Sector Educativo (PROASE) 2000

Constituye el primer esfuerzo de profesionalización docente, que tuvo como propósito lograr la titulación de profesor o licenciado de nivel universitario en los docentes que impartían clases en las Escuelas Normales del país. Se realizó a partir del año 2002, a través del programa de Apoyo al Sector Educativo (PROASE), con la cooperación financiera y técnica de la Unión Europea, pero dirigido únicamente a los docentes de la Escue-

las Normales, no a docentes de preprimaria ni de primaria.

### 2. Programa de Desarrollo Profesional Docente (PDP) 2000-2003

En el 2002, se inició un proyecto de profesionalización que, por primera vez, contemplaba la formación para maestros de Preprimaria, Primaria y Directores. Se pretendía que la formación durara dos años como requisito para obtener el título de profesorado técnico, el cual normalmente dura tres años en cualquier universidad. Luego de la huelga magisterial del año 2003, el proyecto abortó. De 20,000 docentes que iniciaron el proceso, aproximadamente 10,000 lograron finalizar un semestre y ya no pudieron continuar los estudios.

Según el Programa de Observatorio de la Reforma de la Educación en Centroamérica (OIREC, 2002), entre los inconvenientes del proceso de profesionalización antes indicado se encontraron: a) los niños dejaban de contar con su maestro 40 días al año, ya que los cursos se impartían durante la semana y, en algunos días, en horarios del calendario escolar; b) falta de calidad de los facilitadores-formadores: los primeros fueron seleccionados por las universidades participantes pero, después, la selección estuvo a cargo del Ministerio de Educación y muchos no llenaban las calidades y perfil previsto; c) la política de fortalecimiento docente continuaba supe- ditada al desarrollo profesional, sin abarcar los rubros relativos a la situación social como salarios, prestaciones y condiciones de trabajo; d) no se articuló con el cambio curricular pues antecedió a la finalización y entrega del nuevo currículo, cuya vigencia inició a partir del año 2005.

### 3. Propuesta del Sistema Nacional de Desarrollo Docente

Este tercer esfuerzo se desarrolló durante el periodo presidencial 2004-2007. Durante el mismo, no se llevó a cabo ninguna acción de profesionalización.; más bien se procedió a establecer qué se había hecho en el periodo anterior a través de entrevistas a ex funcionarios del MINEDUC y búsqueda en archivos.

Después de conocer el currículum y datos sobre el proceso, se acordó hacer una reestructuración del programa y se hizo una convocatoria en junio de 2005 para la presentación de propuestas. Como resultado, 18 instituciones y personas presentaron propuestas de profesionalización. El análisis de estas propuestas permitió la definición de un nuevo programa de profesionalización, como parte del documento “Propuesta del Sistema Nacional de Desarrollo Docente” que se finalizó en enero de 2008. El documento se compone de cuatro Sub-sistemas: Profesionalización en Servicio, Formación Inicial Docente, Actualización en Servicio (o formación continua) y Carrera Docente.

Respecto a la profesionalización en servicio, el programa debía desarrollarse en dos fases. En la primera fase, 2009-2010, la profesionalización estaba orientada a nivelar a los docentes en servicio de preprimaria y primaria al grado de Profesorado. Esta fase sería cofinanciada por el Ministerio de Educación y los docentes. En la segunda fase, 2011-2020, la profesionalización buscaría elevar la formación académica de docentes del nivel medio y docentes de preprimaria y primaria al grado de licenciatura. El financiamiento de esta fase se debía estudiar con antelación, pero se preveía que requeriría mayor aporte de los propios docentes.

Esta propuesta fue presentada para su estudio en enero de 2008 a las nuevas autoridades del MINEDUC, momento en que finalizó la gestión del presidente Berger.

Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente (PADEP/D) 2008-2011.

El cuarto esfuerzo corresponde a la gestión del periodo presidencial 2008-2011 y se ha continuado en la nueva administración que se inició en enero de 2012. A la fecha sigue vigente. Se denomina: Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente (PADEP/D).

Este programa tuvo como fundamento para su implementación el documento "Bases para el Diseño del Sistema Nacional de Formación Docente en Guatemala", el cual fue consensado con la Asamblea Nacional del Magisterio y, en el mes de junio 2008, publicado por la Universidad de San Carlos de Guatemala. También se tomó en cuenta parte de lo previsto en la propuesta presentada en enero de 2008 "Propuesta del Sistema Nacional de Desarrollo Docente" (que fue mencionada en la sección 3 de este capítulo).

En el documento mencionado se considera la profesionalización docente como: *"programa dirigido al mejoramiento de la comprensión de la práctica docente y temas actuales vinculados al mejoramiento de las didácticas de estas áreas. La formación pedagógica general y el enfoque intercultural bilingüe deben estar integrados al aprendizaje curricular... Los requerimientos de investigación deben entenderse en relación al trabajo de aula de los profesores participantes: investigación-acción. La propuesta curricular debe permitir acreditar estudios aprobados en el Programa de Desarrollo de Profesionalización Docente (PDP) realizado en el 2002-2003"*<sup>9</sup>.

En el documento también se establecen los objetivos, las estrategias, la propuesta curricular y el acompañamiento docente. Se propuso iniciar el programa solo en tres departamentos, con la finalidad de poner a prueba los diseños, los procesos administrativos y las formas de entrega. Sin embargo, finalmente se optó por incluir nueve departamentos. También se

propuso que la ejecución fuera realizada en forma escalonada y mediante diversidad de formas de entrega: presencial, semi-presencial, a distancia, plataformas de e-learning, teleconferencias, y utilización de los medios de comunicación. Al momento, sólo se utiliza la entrega tradicional presencial. El programa toma en cuenta la formación de formadores, licenciamiento y acreditación de instituciones formadoras, la investigación y la tecnología, las líneas curriculares y un diseño que incluye créditos teóricos (16 horas de docencia directa) y prácticos (32 horas de trabajo individual supervisado). Muchos de estos aspectos tampoco se tomaron en cuenta en el PADEP/P.

En el actual proceso se tomó en cuenta varias debilidades del anterior PDP (2002) y se pusieron en práctica algunas sugerencias indicadas en la propuesta de la administración gubernamental anterior, por ejemplo: a) las clases se imparten fuera del horario de atención de los docentes a los estudiantes; b) los docentes-formadores son nombrados y capacitados por la universidad; c) el currículum hace énfasis en las áreas de Lenguaje y Comunicación, Matemática y bilingüe intercultural, pero aún no se ha alcanzado el enfoque de la aplicabilidad en el aula; d) hay un grupo de profesionales de la USAC que fueron capacitados para dar el acompañamiento docente; e) se estableció la asesoría de lunes a viernes en las escuelas en donde trabajan los docentes-estudiantes y cada asesor tiene a su cargo 50 docentes; f) los docentes-estudiantes pasaron por una prueba diagnóstica de ubicación para poder ingresar al programa.

La duración del programa de profesionalización es de dos años. El pensum de estudios se divide en dos áreas: común y de especialidad, cada una con 10 cursos desarrollados en dos semestres. En la primera cohorte, que inició el 4 de julio de 2009, se inscribieron 4,200 docentes, participaron 2,919 y el 14 de octubre de 2011 se graduaron 2,546. En la segunda cohorte, que dio inicio el 7 de agosto de 2010, se inscribieron 5,033 y asistieron 4,318 docentes. En el 2012, para iniciar la tercera cohorte, hay inscritos más de 8,000 docentes y aun no tienen fecha de inicio. Al comparar los inscritos de cada cohorte en el programa, se puede observar que el interés por la profesionalización aumenta cada año.

A través de entrevistas a funcionarios del MINEDUC se pudo determinar el poco involucramiento del Ministerio de Educación en el proceso, al no contar con una estructura definida para ello, ni con el personal necesario, a pesar de que, en el Proyecto, se establece el Organigrama Administrativo en el cual se determina que el MINEDUC *"tiene a su cargo coordinar el proceso en los distintos niveles y asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas del sistema"*. Actualmente el programa está a cargo de DIGECADE, a través de la Sub-dirección de

9. Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media-EFPEM-, 2008, Pág. 43-44



Formación Docente y dos personas más. A la universidad se le asigna "la planificación, implementación, ejecución y evaluación del programa académico".

La universidad se encarga del proceso de inducción de los docentes-formadores, se le entrega una guía docente, se le orienta en cuanto contenidos, se da el programa del curso, un cuadernillo para los estudiantes. Indicó el Director de EFPM que, próximamente, se entregará un libro para cada estudiante.

## 5. Situación actual

La profesionalización en servicio continúa su curso. Para iniciar la tercera cohorte hay más de 8,000 docentes inscritos y se tomará en cuenta los resultados de las primeras evaluaciones en relación al mejoramiento del currículo respecto al área bilingüe y lo relacionado con el proceso de acompañamiento. Se han iniciado conversaciones con las universidades privadas para establecer la posibilidad de ampliación de cobertura.

## FID. FORMACIÓN INICIAL DOCENTE

En Guatemala aún muchos se hacen la pregunta: ¿es necesaria la transformación de la formación inicial docente en el país?

Se puede detallar ampliamente la respuesta, pero esencialmente se pueden plantear razones desde tres perspectivas: las relacionadas con el diagnóstico de la formación docente en Guatemala, las vinculadas al debate internacional de políticas educativas y, una última, examinarla a la luz de las lecciones que ofrecen los países de alto desempeño ampliamente divulgada a través de la literatura internacional tal y como se lo adelantó en el acápite de antecedentes generales.

## Guatemala en el contexto centroamericano

Guatemala inició con dos décadas de rezago la transformación de la formación inicial docente con respecto a Europa y otros países de América Latina. El cuadro 1 muestra la cantidad de años de estudio que se requieren para titularse de docente por nivel educativo. Mientras que en los citados países de América del Sur se requieren entre 2.5 y 5 años de post secundaria para obtener un título docente de nivel universita-

Cuadro 1

### Años de formación post-secundaria requeridos para titularse de docente por nivel educativo de enseñanza y país (1999)

	Años de formación		
	Primario	Secundaria Inferior	Secundaria Superior
<b>América Latina</b>			
Argentina	2.5	3.25	5
Brasil	3.5	4	4
Chile	4	4	5
Paraguay	3	4	3
Perú	5	5	5
Uruguay	3	4	4
<b>OCDE</b>			
Alemania	5.5	6	6.5
España	3	6	6
Francia	5	5	5.5
Portugal	4.5	4.5	4.5
Reino Unido	4.5	4.5	4.5
República Checa	4.5	4.5	5

Fuente: Siniscalco, M. "A Statistical profile of the teaching profession". ILO-UNESCO. Año 2002

Cuadro 2

### Situación de la formación inicial docente de Pre-primaria y Primaria en la región centroamericana

País	Nivel	Años de formación	Instituciones que las ofrecen	Número de instituciones que forman docentes
Guatemala	Medio	3 ó 4	Escuelas Normales	87 públicas y 527 privadas.
El Salvador	Superior	3 ó 5 años	Universidades	1 instituto docente de nivel superior y 7 universidades
Honduras	Superior y Medio	2 años nivel superior ó 3 años a nivel medio	Universidad y Escuelas Normales	1 universidad y 8 normales
Nicaragua	Superior y Medio	2 años nivel superior o 3 años a nivel medio	Escuelas Normales	2 escuelas normales y 1 universidad
Costa Rica	Superior	5	Universidad	4
Panamá	Superior	4	Instituto Normal Superior	1

Fuente: B. Argueta 2005, *La formación de docentes en Guatemala y MINEDUC, datos estadísticos 2011*.

rio, en Guatemala un docente de primaria se gradúa con tres años de estudios posteriores al ciclo básico del nivel medio.

La situación también es desventajosa en el nivel centroamericano. Guatemala tiene las cifras de matrícula neta más bajas de la región en el nivel medio. Es el país centroamericano que muestra más rezago porque es de los pocos que no ha terciarizado la formación inicial. Es el que tiene el menor nivel de escolaridad para dar la titulación y el que tiene un excesivo número de instituciones formadoras, lo cual ha dado como resultado que cada año se gradúen más de 20,000 docentes y se emplea a, aproximadamente, 5,000. En varios países centroamericanos la formación se imparte en la universidad y, en el caso de Costa Rica, la misma supera el promedio de los países desarrollados, la cual es de tres años y medio de post-bachillerato para los docentes de educación básica.

Es importante señalar que las universidades privadas del país, desde los años 90, comenzaron a ofrecer la carrera de Profesorado de Preprimaria y Primaria.

- En los últimos años, se han realizado diversos esfuerzos de formulación de propuestas para mejorar la formación inicial docente a cargo del Ministerio de Educación, pero ninguno se ha podido llevar a la práctica. Entre dichas propuestas están las siguientes: a) Propuestas de la sociedad civil; b) Propuestas del MINEDUC en 2002-2003; c) Propuestas del MINEDUC en 2004-2008 (“Políticas de Formación Inicial y Perfeccionamiento Docente”, conclusiones del I Foro sobre Formación Inicial Docente,

Visión Educación 2025, Sociedad Civil 2005, Comunidades Normalistas, II Foro sobre Formación Inicial Docente, “Sistema Nacional de desarrollo Docente 2007-2008”). d) Propuestas período 2008-2011 (“Bases para el Diseño del Sistema Nacional de Formación Docente en Guatemala” de la USAC, “Sistema Nacional de Formación del Recurso Humano (SINAFORHE) del MINEDUC 2008, “Diseño del Subsistema de Formación Inicial Docente en Guatemala” de Juárez & Asociados-USAID-2009, “Formación Inicial Docente” de ASIES-PREAL-Juárez y Asociados USAID y GTZ-2009, “Formación Inicial y Profesionalización Docente en Servicio” de ASIES-2011, “Nuevo Modelo de Formación Inicial Docente” de la Mesa Técnica FID-2011, según se lo detalla a continuación.

### 1. Propuestas de la sociedad civil formuladas a principios de década de 2000

La Comisión Paritaria de Reforma Educativa contempló la formación docente en el Diseño de la Reforma Educativa (1998) como parte del área de política de recursos humanos. Posteriormente, durante el segundo gobierno de la era de la construcción de la paz (2000-2003), la transformación de la formación docente estuvo presente en la agenda educativa impulsada por diversas organizaciones y sectores de la sociedad civil. *Qonojel*, CNPRE-COPMAGUA, Diálogos y Consensos, la Comisión Consultiva de Reforma Educativa (Plan Educativo de Largo Plazo), la Comisión Centroamericana de Educación y Cultura (CECC) y el PREAL propusieron estrategias o acciones sobre formación inicial.

## 2. Propuestas presentadas por el MINEDUC dentro del periodo presidencial 2000-2003

Al final del período, se aprobó una disposición emanada del Despacho de Educación a través del Acuerdo Ministerial 926 de fecha 17 de noviembre de 2003, que *“autoriza el proceso de transformación de las escuelas normales en instituciones de educación superior con la acreditación que se establecerá en los convenios celebrados con las diferentes universidades del país.”* Sobre este particular se pudo establecer que, según los artículos 82 y 85 de la Constitución Política de la República de Guatemala, las escuelas normales superiores concebidas en el Acuerdo Ministerial 926, devienen inconstitucionales, principalmente si los títulos o diplomas acreditarán graduación en educación superior. Dicho Acuerdo quedó sin efecto en el 2004, a través del Acuerdo Ministerial 381-4004. Es importante señalar que Guatemala es uno de los pocos países de América Latina en que el que la Educación Superior no está a cargo del Ministerio de Educación.

## 3. Propuestas presentadas a instancias del MINEDUC (período presidencial 2004-2008)

En seguimiento al mandato establecido en el acuerdo Ministerial 381-2004, se formula el documento **“Políticas de Formación Inicial, Actualización y Perfeccionamiento de Docentes”**, y se proponen las políticas siguientes: 1. *Mejoramiento de la formación inicial docente de los distintos niveles educativos*, 2. *Fortalecimiento de los procesos de actualización, profesionalización y perfeccionamiento permanente docentes* y 3. *Regulación de las relaciones laborales, dignificación y revaloración del Magisterio Nacional a través de la creación de la Carrera Docente*. Se establecieron sus respectivos objetivos estratégicos, metas y se definió una ruta crítica a seguir.

También se llevaron a cabo diversos foros, solicitud de propuestas, encuestas y otros que se detallan a continuación (apartados 4.1 a 4.5).

## 4. Primer Foro sobre Formación Docente: “El caso de Guatemala y experiencias iberoamericanas” (marzo 2005)

Como resultado del I Foro sobre Formación Docente: “El caso de Guatemala y experiencias latinoamericanas”, realizado en marzo de 2005, se obtuvo las siguientes conclusiones:

- Seleccionar y nombrar a los formadores de formadores en cumplimiento de las leyes existentes.
- Desarrollar estándares de admisión para los candidatos a estudiar magisterio en las escuelas normales.
- Estudiar el tiempo y la dedicación que los formadores de maestros deben brindarle a sus estudiantes.

- Mantener las capacidades y habilidades de los formadores de maestros, desarrollarlas e incentivarlas.
- Reformar el pensum: contenidos, grados y especializaciones.
- Desarrollar y establecer un sistema de acreditación de calidades de docencia, para la admisión de nuevos docentes a la profesión docente.

## 5. Propuesta de Visión Educación 2025

En julio de 2005, se presentó la propuesta educativa Visión Educación 2025, formulada por un grupo de 50 líderes representativos de la diversidad social guatemalteca. Siete de ellos fueron el grupo promotor y el resto, el grupo constructor. Es el resultado de un consenso construido durante un año (2004-2005) con el apoyo de PNUD, ASDI, USAID, UNESCO y el Ministerio de Educación. La propuesta presenta una visión de la educación para el año 2025, con el propósito de que las políticas educativas sean sostenibles y de largo plazo. En dicha propuesta, se destacan los siguientes párrafos referidos a la visión de la formación docente: *“Poner en marcha un sistema integrado de recursos humanos, que va desde la selección de los aspirantes a la profesión docente, hasta la formación en servicio”*. Este sistema conocido como la carrera docente, reconoce el mérito, la vocación, la formación continua y el desempeño docente en el aula y en la escuela, entre otras cosas. La propuesta plantea la siguiente visión: *“la formación docente, tanto inicial como en servicio, ha sido completamente reformada y ha pasado al nivel post-diversificado. La formación, tanto inicial como en servicio, está íntimamente vinculada a las aulas... Toda la formación docente es coordinada por el Ministerio de Educación con las Universidades, Organizaciones No Gubernamentales y otras instituciones de educación superior”*. (Visión Educación 2005: 17-19).

## 6. Propuestas elaboradas por la sociedad civil, a solicitud del MINEDUC, para el mejoramiento de la formación inicial docente (2005)

El Ministerio de Educación recibió 25 propuestas que abordaron el tema de la formación inicial. La sistematización de las propuestas permitió arribar a las siguientes conclusiones:

- La mayoría propone que la formación inicial se traslade al nivel superior.
- Las que proponen el traslado al nivel superior, establecen dos vías: la universidad o la escuela normal superior con estudios acreditados por una universidad.
- Independientemente del nivel educativo propuesto, la mayoría coincide con el aumento de la duración de la formación inicial docente. En el nivel universitario, la duración propuesta varía entre dos y cinco años.

Independientemente del nivel educativo propuesto, el grado académico, como rasgo del perfil del docente formador de formadores, converge en la licenciatura. Las propuestas que se inclinan por el nivel superior incluyen licenciatura o maestría como mínimo. Otras también proponen doctorado.

## 7. La experiencia y la visión de las comunidades normalistas.

El 15 de julio de 2005 se celebró en la Ciudad de Guatemala el II Foro sobre Formación Docente: “Políticas y avances; Resultados de Encuesta de Opinión”. Durante el desarrollo del mismo, la firma Aragón y Asociados presentó los resultados de una encuesta de opinión sobre formación docente dirigida a directores, catedráticos y estudiantes de 6° de magisterio, la cual fue realizada en junio de 2005, con el apoyo de Direcciones Educativas, en seis departamentos del país donde se atiende a más del 60% del estudiantado del ciclo diversificado comprendido entre 16 y 18 años.

Entre los reveladores resultados globales se encuentran los siguientes: 95% considera necesario el cambio curricular; dos de cada tres piensa que los estudiantes del nivel medio no salen preparados para trabajar; 91% considera necesario cambiar la formación inicial docente; 37% manifestó que su formación inicial había sido deficiente en Matemática y el 21%, en Lenguaje; 85% está de acuerdo con que el Ministerio de Educación otorgue becas a los mejores estudiantes para que puedan completar una formación inicial docente en la universidad.

Los principales problemas que encontraron las personas encuestadas cuando se enfrentaron por primera vez a un grupo como docentes o practicantes fueron: problemas de dominio de grupo (49%) y problemas de comunicación didáctica (14%). Además indicaron lo siguiente:

- Las características deseables para la formación del nuevo docente incluyen: ser percibido por los estudiantes como un modelo y una persona que escucha y ayuda a los alumnos a desarrollarse (66%), desarrollar una pedagogía activa basada en el diálogo, la vinculación teórico-práctica (57%), facilitar el aprendizaje en términos de que los estudiantes aprendan (52%), dominar los saberes –contenidos y pedagogía– propios de su ámbito de enseñanza (51%).
- Las características deseables para la formación del nuevo docente de preprimaria incluyen: conocer y manejar el desarrollo integral del niño (79.2%); manejar estrategias de aprendizaje para diferentes edades (68%); dominar diferentes áreas de aprendizaje (56%); diseñar, elaborar y utilizar material educativo para niñez de 0 a 6 años (50%).
- Los contenidos que debería manejar un docente de pri-

maria son: planificación (75%), técnicas e instrumentos de evaluación de aprendizajes (61%), aplicación de metodologías innovadoras (56%).

- Las principales disciplinas que deberían incorporarse en las áreas curriculares de la formación inicial docente son: Matemática (36%), Pedagogía General (30.9%), Lenguaje y Literatura (29%), Didáctica (25%).
- Al hacer el análisis específico de los directores, cuya muestra estuvo constituida por 412, los resultados revelan que el 95% considera necesario el cambio curricular; dos de cada tres piensan que los estudiantes del nivel medio no salen preparados para trabajar; y 91% considera necesario cambiar la formación inicial docente a nivel superior.

## 8. Propuesta final presentada por el MINEDUC en 2007-2008: “Sistema Nacional de Desarrollo Docente”.

Ante la imposibilidad de hacer el traslado al nivel superior-universitario de la formación inicial magisterial, durante este período se presentó una de las propuestas más completas para la transformación de la formación inicial de docentes en la que se toma en cuenta los trabajos anteriores: “**El Sistema Nacional de Desarrollo Docente**”. La propuesta se formuló a finales de 2007, con la cooperación de USAID y la EFPEM, de la Universidad de San Carlos, y en enero de 2008 se entregó, para su discusión, a las nuevas autoridades del Ministerio de Educación. Dicha propuesta ha servido de base para las propuestas posteriores. Si bien no se logró concretar el traslado de la formación inicial docente al nivel superior, sí se pudo hacer el cambio curricular necesario de la carrera en forma radical, con una visión de mediano y largo plazo, con un período más largo de preparación para los nuevos docentes equivalente a cuatro años y un sistema curricular innovador por competencias. Además se concibió la transformación de forma integral.

Después de muchas controversias, especialmente con los docentes sindicalizados, y de utilizar diferentes estrategias para administrar los disensos, incluyendo diálogos bilaterales con cada sector, elaboración del Proyecto Educativo Institucional (PEI) en cada Normal, información a bancadas y comisiones del Congreso de la República, entre otras, se logró convencer a los directores de las Escuelas Normales de la importancia de poner en práctica el nuevo currículo nacional base (CNB) de la Formación Inicial Docente para lograr el mejoramiento de la calidad educativa,

En el 2007, se inicia el nuevo proceso y algunos centros educativos suprimieron la carrera de Magisterio pero, lamentablemente, en el año 2008 la nueva administración dio marcha atrás con el CNB de cuatro años y se emitió el Acuerdo Ministerial 001963-2008 para que la carrera magisterial se efectúe

en solo tres años, a través de una readecuación del CNB vigente.

## Propuestas presentadas durante el periodo presidencial 2008-2011

### 1. De la Universidad de San Carlos de Guatemala

En el mes de junio 2008, la Universidad de San Carlos de Guatemala publicó el documento “Bases para el Diseño del Sistema Nacional de Formación Docente en Guatemala”, el cual fue consensuado con la Asamblea Nacional del Magisterio.

Para su formulación se tomaron en cuenta todos los antecedentes de las propuestas anteriores, especialmente la “Propuesta del Sistema Nacional de Desarrollo Docente” de 2008 y, en la justificación, se tomó en consideración que: *“Guatemala, al igual que la gran mayoría de los países del mundo, está en el momento exacto para invertir en los docentes que tienen a su cargo la educación de los niños y niñas, adolescentes y adultos; es el momento de formar a los docentes dentro del marco de un nuevo modelo y diseñar los sistemas de capacitación continua, lógicamente acompañados de procesos de investigación educativa y dignificación salarial”* (Pág. 9).

Los objetivos de la propuesta son los siguientes:

- Establecer un Sistema Nacional de Formación Docente que garantice la implementación de un proceso de formación permanente, pertinente, articulado, funcional y flexible.
- Certificar la formación docente a nivel superior.
- Sistematizar los procesos de dignificación del docente guatemalteco.
- Sistematizar los procesos de evaluación del sistema a efecto de realimentar el mismo en forma permanente y constante.

### 2. De Juárez & Asociados/USAID

En el mes marzo de 2009, Juárez & Asociados elaboró la propuesta “Diseño del Sub-sistema de Formación Inicial Docente en Guatemala”, en el marco de las “Bases para el Diseño Sistema de Formación Docente”, documento formulado por la Universidad de San Carlos de Guatemala, considerando que dicho Sub-sistema debe “basarse en visión estratégica y estrategia de largo plazo”.

El documento también parte de la propuesta que se formuló con el MINEDUC en el 2007-2008 “Sistema Nacional de Desa-

rollo Docente” (SINAFORHE) y propone, al igual que lo propuso el MINEDUC en 2006, un proceso basado en “Competencias Docentes”, considerando que dichas competencias también deben ser “el eje orientador de un programa de profesionalización para docentes en servicio”. La otra innovación está relacionada con la figura del “maestro experto” que será el ideal que deben alcanzar todos los docentes durante el ejercicio de su labor educativa.

También se determina, al igual que en las otras propuestas, que la nueva formación inicial docente, debe responder a lo requerido en el Diseño de Reforma Educativa

Se propone que la nueva formación docente en Guatemala alcance, al menos, una clasificación Nivel 5B según la Clasificación Internacional de la Educación (CINE) de UNESCO. Es decir, elevarla a nivel pos-secundaria.

En ese sentido, se indica que la formación inicial se inicie en el Ciclo Diversificado, mediante un Bachillerato –dos años-, cuyo contenido y exigencia académica, aseguren una sólida formación en las áreas de Matemática, Comunicación y Lenguaje (L1 y L2), Ciencias Naturales, Sociales, Cultura y Ciudadanía. Esta formación debería continuar en un nivel postsecundario, con duración de dos años, que enfatice en los requerimientos del currículo, las teorías pedagógicas y el desarrollo del niño y la niña así como observaciones de clase y práctica docente. Factores clave de la formación post-secundaria lo constituyen la práctica como espacio privilegiado de formación y reflexión, la investigación-acción y la vinculación a la comunidad.

En el documento se explicita que las **competencias docentes** refieren a aspectos que ningún docente puede dejar de aprender, dominar y desarrollar. Además, se indica que tales aspectos deben formar parte un programa de profesionalización para que los docentes en servicio que no han desarrollado completamente las mismas puedan hacerlo.

Se considera que la creación del Sub-sistema de Formación Inicial Docente es un proceso que tendrá una duración mínima de cinco años, considerando que todo el proceso debe ser validado y evaluado, tomando en cuenta las lecciones aprendidas y las que surjan en la implementación para reforzarlo.

### 3. Propuesta de ASIES, PREAL, Juárez & Asociados-USAID y GTZ

En el mes de agosto 2009 ASIES, PREAL y el Programa Estándares e Investigación Educativa de Juárez & Asociados/USAID y GTZ acordaron formular una propuesta que permitiera al Ministerio de Educación dar continuidad a la transformación de la formación inicial docente y pudiera ser la base fundamental para que, en las aulas, se cuente con docentes formados para responder a los desafíos del siglo XXI. Esto incluía elevar el nivel de formación actual, CINE 3A, a CINE 5B (pre-licenciatura) (UNESCO, 1997) y, a su vez, facilitar el logro de un nivel aca-

démico de licenciatura. Dicha propuesta sería entregada al MINEDUC en un Foro Público, como una contribución al país, con el objetivo de: (a) **poner el tema en discusión pública;** (b) **lograr que la formación docente cobre relevancia como una política educativa;** y (c) **proporcionar a las autoridades educativas del país una propuesta estratégica de mediano y largo plazo para consolidar la transformación de la formación inicial docente.**

Para elaborar el documento, se consideró indispensable contar con la participación de un grupo de especialistas y personas vinculadas con el tema y poder acercarse, lo más posible, a un proceso viable. Para ello se realizó un taller de un día en el mes de agosto 2010 y se contó con la participación de delegados de las instituciones siguientes: EFPEM de la Universidad de San Carlos (USAC), Facultad de Educación de la Universidad del Valle de Guatemala (UVG), Facultad de Humanidades de la Universidad Mariano Galvéz (UMG), Facultad de Educación de la Universidad del Istmo (UNIS), Facultad de Humanidades e Instituto de Lingüística de la Universidad Rafael Landívar (URL), CIEN, ASIES, PNUD, GTZ, FUNCAFE, Gran Campaña Nacional por la Educación (GCNPE), Juárez & Asociados/USAID, UNICEF, Empresarios por la Educación y consultores independientes.

El documento base de trabajo fue la propuesta de Juárez & Asociados/USAID “Diseño del Sub-Sistema de Formación Inicial Docente”, el cual estaba a nivel de borrador de propuesta. Además, se presentó un análisis jurídico de la formación inicial.

Con la propuesta terminada, se convocó al **Foro Público “La Formación Inicial de Docentes”** para el 12 de noviembre de 2009 y se hizo entrega de la misma a la Vice-Ministra Técnica del MINEDUC.

Se consideró elevar la formación inicial docente, al menos al nivel 5B de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de UNESCO, en el marco de la transformación de la educación media y de la renovación del sistema de formación y de la carrera docente.

Para lograr lo anterior se propone: a) **crear Bachillerato pedagógico:** dos años de duración; b) **crear Magisterio a nivel de post-secundaria:** dos años de duración, con título de técnico universitario; c) **establecer programas de apoyo:** para promover la equidad étnica y de género, deberán establecerse programas de apoyo financiero para cubrir costos de matrícula y manutención de estudiantes con vocación y alto rendimiento, tanto de bachillerato pedagógico como de magisterio (post-secundaria); d) **establecer evaluaciones para ingreso:** se realizarán evaluaciones para seleccionar a las y los mejores candidatos para acceder a cada nivel; e) **se mantienen las competencias y los principios propuestos por Juárez & Asociados;** f) **visión estratégica de largo plazo:** formar recursos humanos es una inversión y una tarea de

largo plazo, que exige sistemáticos esfuerzos sostenidos; g) **elevar al menos a nivel 5B la formación inicial de docente:** elevar el nivel mínimo de todos los docentes guatemaltecos, del nivel preprimario y primario, y hacerlo equivalente al nivel del profesor del nivel medio; h) **establecer la carrera docente:** para elevar el estatus social y profesional de los docentes (entendida como el sistema que regula la trayectoria de los docentes desde su ingreso hasta su jubilación, la que incluirá: formación académica, requisitos de ingreso, condiciones y mecanismos de contratación, desempeño profesional, regulaciones salariales, escalafón y otros incentivos, evaluación y retiro; i) **eje orientador:** El *Currículo Nacional Base* debe servir como eje orientador de la formación inicial, el desarrollo profesional y la educación permanente de los docentes; j) **establecer la práctica como espacio privilegiado de formación y reflexión.**

#### 4. De la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)

En el mes de julio 2011, se formuló la propuesta “Formación Inicial y Profesionalización Docente en Servicio” a través de una consultoría para terminar de concretar lo contenido en las últimas propuestas presentadas por ASIES, PREAL, Juárez & Asociados/USAID y GTZ descritas en el apartado anterior. En este nuevo documento se plantea un proceso de **Formación Inicial Docente** innovador, basado en: a) la concepción de un nuevo modelo de formación docente como un sistema integrado por tres componentes: formación inicial, profesionalización en servicio y actualización permanente del docente en servicio, articulado por la carrera docente y, b) lo que ningún docente puede dejar de aprender, desarrollar y dominar: las **Competencias Docentes** adecuadas para Guatemala. Base de esta propuesta, es también el eje orientador de un programa de profesionalización para docentes en servicio. A pesar de que la profesionalización en servicio se inició antes de lograr la transformación de la formación inicial, es muy importante tomar en cuenta que la formación inicial y la profesionalización en servicio deben compartir el mismo perfil de egreso.

Se insiste en que la formación inicial de docentes de pre-primaria y primaria en Guatemala alcance, por lo menos, nivel 5B: *es decir, elevarla a nivel post secundario como ya se había propuesto con anterioridad:* un Bachillerato Pedagógico de dos años en las escuelas normales, que permitirá al egresado tres opciones: a) continuar la carrera de Magisterio de acuerdo a requisitos establecidos, b) seguir otra carrera en la universidad, y c) incorporarse al mundo del trabajo, pero no como docente. Luego, se debe continuar la formación inicial docente en el nivel post secundario –dos años más– para desarrollar las competencias requeridas por el currículo.

También se establece un sistema de “acompañamiento” durante todo el proceso de formación del nuevo docente, a través de un grupo de docentes altamente calificados. Este gru-

po de docentes deberá tener conocimientos de liderazgo, del contexto, valores, dominio de metodología efectiva, manejo de tecnología, comunidades de aprendizaje, de técnicas de enseñanza, de *coaching* y técnicas de enseñanza con la finalidad de lograr el mejoramiento continuo.

La formación post secundaria puede ser ofrecida tanto por las universidades guatemaltecas como por Centros de Formación Inicial Docente Superior. Para ello, se plantea la posibilidad de la transformación de las mejores normales en dichos centros, que deberían estar adscritos a una universidad. También se plantea la posibilidad de que dos de las normales se transformen en Centros Docentes de Excelencia, mediante acuerdo con universidades, para formar a los Formadores y Acompañantes del proceso de formación inicial e investigar sobre buenas prácticas docentes: metodologías, formas de evaluación, teoría curricular y las diferentes disciplinas de las ciencias de la educación, a fin de que la formación de docentes a nivel post secundario esté siempre de vanguardia.

La propuesta mencionada establece el perfil del egresado y un programa de ejecución que contiene: estrategias, líneas de acción y resultados esperados. Además, propone las acciones inmediatas; gestión de riesgo y la normativa jurídica a tomarse en cuenta.

## 5. Del Ministerio de Educación

El MINEDUC creó el “Sistema Nacional de Formación del Recurso Humano Educativo del Ministerio de Educación (SINAFORHE)”, el cual se integra de cinco subsistemas: Formación Inicial, Formación Continua, Acreditación y Certificación, Dignificación del Recurso Humano y Evaluación e Investigación. Tuvo como base para su implementación el documento: “Bases para el Diseño del Sistema Nacional de Formación Docente en Guatemala”. A la fecha, solamente se ha desarrollado el programa de Profesionalización Docente en servicio denominado: Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente (PADEP/D), que inició en el 2009.

En febrero del mismo año, a solicitud de la Coordinadora Nacional de Comunidades Normalistas (CNCN), conformada por docentes, estudiantes y padres de familia de algunas escuelas normales, en julio de ese año, se instaló formalmente la Mesa Técnica de Formación Inicial Docente (FID).

La Mesa Técnica, FID, tiene como objetivo: “*elaborar, de manera participativa, una propuesta de nuevo modelo de Formación Inicial Docente*”, en el marco del proceso de transformación curricular que se realiza en el país. Está integrada por diversas instituciones públicas y de la sociedad civil que se dedican a la formación inicial de docentes, entre ellos delegados del MINEDUC, catedráticos, estudiantes y padres de familia de las escuelas e institutos normales, por regiones y modalidad (intercultural y bilingüe intercultural) y por especialidad.

Inicialmente, también participaron representantes de la Comisión Nacional Permanente de Reforma Educativa (CNPRE) y de la Asamblea Nacional del Magisterio/Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala (ANM/STEG). También ha contado con el apoyo técnico y financiero del Proyecto Re-Aula de USAID y, especialmente, de GTZ (cooperación alemana).

La propuesta del Nuevo Modelo de Formación Inicial Docente de la mesa técnica, que tiene muchas coincidencias con las propuestas anteriores, fue terminada la segunda semana de noviembre de 2011 y contiene lo siguiente:

- Un proceso de formación de dos etapas: la primera recibe el nombre de “**etapa preparatoria**”, dura dos años, ofrece formación general para complementar el Ciclo Básico del nivel medio en las Escuelas Normales existentes, y es conducente a un “*Bachillerato en Ciencias y Letras con Orientación en Educación*”. La segunda se denomina “**etapa de especialización**”, que sería impartida en las Escuelas e Institutos Normales para la obtención de un “*Profesorado Universitarios*” en las diferentes especialidades de Preprimaria y Primaria, con una duración de tres años. Esta etapa de formación necesita ser acreditada por la universidad debido a que el Ministerio de Educación no puede acreditar a nivel superior.
- 6. Propuesta de un cronograma de implementación que se iniciaría en el 2012.
- Respecto a la viabilidad jurídica: propone firmar cartas de entendimiento con la Universidad de San Carlos, con base en el Convenio Marco de Cooperación entre el MINEDUC y la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) firmado en 2009.
- En relación a lo técnico, se elaboraron las propuestas de estructura curricular de preprimaria y primaria en las modalidades Intercultural, Bilingüe Intercultural y la especialidad de Productividad y Desarrollo. Aún están en discusión las propuestas para Educación Física y Formación Musical.
- Respecto a qué se hará con las normales que no llenen requisitos para la “Etapa de Especialización”, se indica que, durante el 2013 y 2014, se tendrán que implementar los procesos que permitan identificar las normales capaces de ofrecer esta etapa, (no se conocen tales procesos).
- En relación al nivel salarial de los nuevos docentes de nivel superior, se tomará en cuenta lo establecido para los egresados del Proceso de profesionalización en servicio del programa (PADEP/P): otorgar un 25% de aumento salarial sobre el salario base.
- El Decreto 1485 del Congreso de la República no sufrirá

ningún cambio.

- En relación a qué harán con las normales privadas, que son la mayoría, exponen que tendrán que ajustarse al modelo que sea aprobado, Aquellas escuelas que cumplan con el perfil para la “etapa de especialización” deberán establecer convenios con universidades para el monitoreo, evaluación, acreditación y titulación correspondiente.

En el mes de julio de 2012, se inició la socialización de la propuesta en las Escuelas Normales, con resultados negativos y oposición a la misma por parte de los estudiantes. Ellos argumentaban que cinco años de carrera les afectaría en su economía. Hicieron paros, tomaron algunos centros educativos y provocaron disturbios, lo cual sorprendió mucho tomando en cuenta que en la mesa técnica de la FID, durante los tres años de trabajo, hubo representación de docentes, estudiantes y padres de familia de las escuelas normales.

De las 87 normales públicas, hay 52 que están de acuerdo con la propuesta, 30 que solicitan algunos cambios y 5 que definitivamente se oponen. A pesar de que las normales opositoras son minoría, se han llevado a la fecha diversas acciones:

- Audiencias para todas las normales y diversos sectores de la sociedad con la Comisión de Educación del Congreso de la República, la Ministra de Educación y sus Viceministros, para escuchar sugerencias y propuestas. Fueron en total 105 audiencias y se recibieron 62 documentos con propuestas (3) y sugerencias.
- Socialización de la propuesta con 70 Escuelas Normales.
- Talleres a nivel de diversos sectores: universidades, centros de investigación, agencias internacionales de educación, Empresarios por la Educación, la Gran Campaña Nacional por la Educación, colegios privados y otras instituciones similares, para recibir insumos de mejora de la propuesta.
- Se abrió una dirección de correo electrónico de la mesa técnica para recibir sugerencias y propuestas.
- Sistematización de las propuestas y sugerencias recibidas y se reformuló una propuesta definitiva que se entregó, en forma oficial, al Ministerio de Educación el 16 de agosto 2012 para su aprobación y toma de decisiones.

Como se puede comprobar en la lectura de los antecedentes de las principales propuestas de Formación Inicial Docente, hay coincidencia respecto a: objetivos, principios, componentes, que la misma debe ser elevada a nivel superior universitario y la importancia de la carrera docente como el ente articulador. Las principales propuestas (MINEDUC, USAC, USAID, ASIES) proponen un Bachillerato Pedagógico a nivel medio de dos años y un Profesorado a nivel universitario de dos años. También se propone la formación de un Consejo y la nece-

saria coordinación entre universidades y el MINEDUC. Esta situación define un camino ampliamente recorrido: lo que hace falta es concretar más la propuesta, revisando la estrategia, definiendo tiempos y financiamiento.

En ese sentido, se puede establecer las coincidencias con la propuesta actual de la Mesa Técnica FID, que entregó al MINEDUC, con el Bachillerato de dos años en las escuelas normales y continuar el proceso de formación a nivel superior para obtener un profesorado universitario en Pre-primaria y Primaria en sus diversas modalidades, con la diferencia de que, en lugar de dos años, sean tres y que, además, se realice en las escuelas normales con acreditación universitaria y solo se tome en cuenta a la Universidad Estatal de San Carlos de Guatemala (USAC).

A la fecha, ninguna de las propuestas formuladas para la transformación de la formación inicial docente se ha podido llevar a la práctica, especialmente por encontrarse con una fuerte oposición por parte de un grupo de docente y estudiantes de las escuelas normales y algunos colegios privados. Con excepción de la propuesta del cambio curricular, en la cual se logró introducir la enseñanza del área de Matemática y fortalecer el área de Lenguaje, con una duración de cuatro años. Sus resultados, sin embargo, aún se desconocen ya que se dio un retroceso en el 2008 y aún no se ha dado seguimiento de su desempeño a la primera cohorte de graduados.

Lo positivo de estos esfuerzos es que se ha puesto el tema en discusión a nivel nacional; hay más coincidencias que divergencias entre las diferentes propuestas; la propuesta presentada por la mesa técnica cuenta con el aval de la Asamblea Nacional del Magisterio, lo cual implica un gran avance; se ha tomado una mayor conciencia, por parte de diversos sectores de la sociedad guatemalteca, de la necesidad de la transformación de la formación inicial docente (a fin de que la misma ocurra en el nivel terciario para lograr el mejoramiento de la calidad educativa en el país), y también puede decir que la ruta a tomar está trazada.

### 3. Situación actual de la formación inicial

Posterior a la entrega de la propuesta de la mesa técnica FID al Ministerio de Educación, el 16 de agosto 2012, las autoridades ministeriales le dieron seguimiento y, luego de analizarla junto a las sugerencias recibidas, procedieron a formular una estrategia en la cual se establece la decisión tomada por las autoridades del MINEDUC respecto a la formación inicial de docentes.

Los principales aspectos que se destacan en la estrategia son los siguientes:

Responde a lo preceptuado en la Constitución Política de la República, de garantizar una educación de calidad por parte del Gobierno.



Da cumplimiento a los establecido en el Diseño de Reforma Educativa, desde 1998, de llevar la formación docente a nivel superior como el principal medio para alcanzar una educación de calidad, y a las Políticas Educativas aprobadas por el Consejo Nacional de Educación el 12 de mayo 2008, específicamente en lo relativo a la “Formación del Recurso Humano”, que establece la necesidad de profesionalizar a los docentes en servicio a nivel superior y elevar la formación inicial docente a nivel universitario.

Se fortalece uno de los principales subsistemas del Sistema Nacional de Formación del Recurso Humano Educativo (SINAFORHE) y da cumplimiento a preceptos internacionales sobre calidad educativa de la UNESCO y de la Declaración de Educación para Todos; la Declaración Universal de Derechos Humanos así como la Declaración de la ONU sobre Derechos Indígenas, entre otros.

Se ha tomando en cuenta la situación de la baja calidad de la educación en el país, dados los resultados de aprendizaje de los estudiantes, la evaluación de graduados y docentes y el alto índice de fracaso escolar.

Se analizan los diversos intentos que varios gobiernos han hecho desde la publicación del Diseño de Reforma Educativa (1998) para asumir uno de los principales desafíos para lograr la reforma educativa: **la formación inicial docente**.

Parte del principio de que “el docente es un actor esencial en el logro de los niveles de calidad que se espera que obtengan los estudiantes”. El recuadro 1 sintetiza el acuerdo del Mineduc respecto de la reforma de la formación inicial docente al 2013..

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para Guatemala, es evidente la necesidad de dar continuidad al proceso de revisión, socialización, aprobación y ejecución tanto de la Profesionalización en Servicio (PADEP/P) como del nuevo modelo de Formación Inicial Docente y poner en marcha un programa sistematizado de actualización permanente, para lograr un desarrollo profesional que redunde en el mejoramiento de la calidad educativa en el país.

La puesta en marcha de un sistema de formación docente que comprende la formación inicial, la profesionalización en servicio, la actualización (continua) en servicio y la carrera docente, requiere cambios en la normativa actual. Estos cambios, tanto en la normativa que rige la clasificación y remuneración de docentes como en la que asigna recursos financieros al Ministerio de Educación, requerirán la voluntad política

del Congreso de la República para legislar a favor de políticas educativas de largo plazo.

La calidad del sistema educativo depende del mejoramiento de la profesión docente, del elevamiento de los estándares de desempeño docente y otros factores. Sin embargo, no es posible mejorar estos componentes si no se asegura, jurídica y financieramente, una remuneración decorosa para un magisterio que tendrá mayor nivel de escolaridad y estará actualizándose constantemente para llevar la reforma educativa al aula, a la escuela y a la comunidad educativa.

El Estado, por medio del Ministerio de Educación y el Congreso de la República, es corresponsable de la situación actual de la profesión docente y, por lo tanto, debe asumir su responsabilidad en los cambios estructurales que deben realizarse.

Tomando en cuenta que en el país se ha iniciado el proceso de Profesionalización en Servicio a nivel universitario, antes que la Formación Inicial, es necesario proponer los ajustes que se consideren necesarios, a la luz de la nueva propuesta de Formación Inicial Docente que se proponga, asegurando el mismo perfil de egreso.

El MINEDUC ha dado pasos importantes hacia establecer un proceso de certificación y acreditación, que debe vincularse con el programa de profesionalización docente y con el sistema de formación docente en su conjunto a fin de mejorar la calidad educativa en el país.

Como la estrategia de seguimiento y verificación (acompañamiento) funcionó bien en el inicio del programa de profesionalización en servicio (PADEP/P), hay que evaluar, reorientar y fortalecer dicho sistema, el cual está actualmente a cargo de un grupo de profesionales de la USAC que fueron capacitados para ello. Debe determinarse cómo está funcionando actualmente. Y, se debe reconsiderar el número de docentes-estudiantes que cada acompañante debe tener bajo su responsabilidad para lograr efectividad en el acompañamiento. Este programa de acompañamiento también debe darse en la formación inicial docente.

Dada la debilidad del involucramiento del MINEDUC en el proceso del PADEP/P, este debe ser fortalecido con mayor personal para atender las cohortes actuales, cumplir con las funciones que le fueron asignadas y formar parte de la estructura que se defina a cargo de todo el Sistema de Formación Docente (Formación Inicial, Profesionalización en servicio, Actualización y Carrera Docente).

A la fecha, únicamente la Universidad de San Carlos ejecuta el PADEP/P y la cobertura es baja, razón por la cual se debe establecer el involucramiento de universidades privadas para fortalecer el proceso y ampliar la cobertura, a través de convenios interinstitucionales.

Recuadro 1

## Acuerdo del MINEDUC en materia de Formación Inicial

### La formación de docentes de Primaria

- La formación inicial de los docentes de Primaria, a partir de 2013, será a Nivel Superior, con una duración de cinco años y tendrá las características siguientes: los primeros dos años se harán en el Ciclo Diversificado de las Escuelas Normales y permitirán obtener el Diploma de Bachiller en Ciencias y Letras con Orientación en Educación, el cual habilita a sus egresados para tres opciones: 1) ingresar a la universidad para continuar cualquier carrera universitaria, 2) continuar la carrera de Profesorado Universitario (tres años) en Primaria en sus diferentes modalidades, ó 3) ingresar al mundo de trabajo y productivo.
- Los siguientes tres años estarán a cargo de la Universidad de San Carlos de Guatemala y las diferentes universidades privadas que lo deseen, y permitirán obtener el título universitario de Profesorado en las diversas modalidades establecidas.
- El MINEDUC verificará la infraestructura física de las normales para satisfacer las necesidades de remozamiento y dotará de los materiales, equipo y medios tecnológicos necesarios.
- El MINEDUC también unificará el contenido curricular, conjuntamente con las universidades para la profesionalización de los formadores de docentes.
- El MINEDUC autorizará a los Centros Educativos públicos y privados, que así lo deseen, el poder implementar la carrera de Bachillerato en Ciencias y Letras con Orientación Educativa y, la de otras modalidades de Bachilleratos ya aprobadas por el MINEDUC.
- El MINEDUC hará las gestiones para propiciar una efectiva comunicación y coordinación con la Universidad de San Carlos y las universidades privadas para formular el currículo del Profesorado que se inicia en el 2015 (de tal forma que el mismo responda al perfil del docente esperado y a las necesidades de los diferentes niveles educativos que atiende el MINEDUC) y para hacer una propuesta de competencias que guíe la formación terciaria.
- El MINEDUC también establecerá un Programa de Becas para estudiantes sobresalientes del Bachillerato con Orientación en Educación para que continúen sus estudios universitarios y puedan alcanzar el nivel de Profesorado. Además, establecerá el sistema de incentivos para los docentes graduados con el Profesorado Universitario.
- Los estudiantes que actualmente cursan la carrera de Magisterio continuarán y terminarán sus estudios de acuerdo al currículo y tiempo en que se inscribieron.

### La formación de docentes de Pre-primaria

- La cobertura de Preprimaria aún no llega a 50 %, por lo que este nivel requiere de medidas urgentes y agresivas de ampliación. En tal sentido, los docentes de Preprimaria continuarán su formación en las Escuelas Normales, con una duración de tres años, como lo han venido haciendo hasta la fecha, con algunos cambios curriculares.
- El MINEDUC autorizará a los Centros Educativos públicos y privados que así lo deseen el poder implementar la carrera de Magisterio de Preprimaria para el 2013.
- La medida para el Nivel de Preprimaria es transitoria, hasta cerrar la brecha de cobertura en este nivel educativo en forma satisfactoria.

Esta propuesta fue presentada oficialmente por la Ministra de Educación, acompañada por el Presidente y la Vicepresidenta de la República con el acuerdo de muchos sectores sociales aún cuando grupos de maestros y estudiantes de oposición han rechazado el inicio de su puesto en marcha previsto para enero del 2013.

Es necesario ampliar las modalidades de entrega del PADEP/P, de acuerdo con lo establecido en el Programa. Además de la modalidad presencial, debe organizarse las otras formas: semi-presencial, a distancia, plataformas de e-learning, teleconferencias y utilización de los medios de comunicación. Es muy importante que un grupo de especialistas concrete las modificaciones pertinentes del currículo y el cronograma de actividades a seguir, las que deberán estar acorde con el Currículo Nacional Base de la Formación Inicial Docente.

Tomando en cuenta que aun no hay un perfil totalmente definido de egreso del docente en el nuevo modelo de formación inicial docente, es de considerar que en el momento de formularlo se tomen en cuenta las características siguientes sobre el perfil profesional del docente. Los graduados deben ser:

Educadores capaces de contribuir a transformar las condiciones de vida de la sociedad guatemalteca para que éstas sean justas, equitativas y dignas, teniendo para ello como marco referencial los valores éticos y morales, una comprensión crítica sobre la diversidad sociocultural que caracteriza a Guatemala, así como el diálogo como mecanismo básico de interacción social.

Líderes que puedan comprender el fenómeno educativo de manera integral, en el conjunto de sus interrelaciones con los sistemas económico, cultural, social y político.

Personas competentes y solidarias en el marco de los requerimientos del desarrollo económico y tecnológico actual.

Personas capaces de desarrollar una educación continua y de aprender a aprender y a innovar en el campo pedagógico, sobre la base de la investigación y el estudio.

Personas que puedan construir y fortalecer esquemas de decisión frente a las necesidades que le plantea su práctica profesional, práctica que se convertirá en eje de la formación como objeto de estudio y transformación. Para ello, se deben promover procesos integrales que incorporen la docencia, la investigación y la promoción social de los y las estudiantes.

En la formación inicial docente, el desafío es proporcionar una formación integral, orientada fundamentalmente a lograr lo que se pide a los propios docentes que alcancen sus alumnos: aprender a pensar, a reflexionar críticamente, a identificar y resolver problemas, a investigar, aprender a aprender. Las **Competencias Docentes** deben ser el factor de orientación en este modelo.

Dada la importancia de la formación docente para lograr la calidad educativa en el país, es de considerar el conformar un Comité o Consejo Interinstitucional de Formación Inicial Docente. Concebido como un órgano técnico responsable de acompañar todo el proceso de sistematización de la forma-

ción inicial, facilitar las actividades de socialización, dar opinión de los resultados del proceso y evaluar los resultados. Se debería integrar con representantes del Ministerio de Educación, la Universidad de San Carlos, universidades privadas participantes en la ejecución del programa de formación inicial docente, y otros actores notables que directa o indirectamente estén relacionados con la profesión docente.

En el interior del país, la carrera de Magisterio ha sido tradicionalmente la única oferta disponible para el Ciclo Diversificado. Por tal razón, en el proceso de transformación se debe brindar facilidades para que las normales se transformen, incorporando las carreras técnicas aprobadas por el Ministerio de Educación y la creación de otras carreras en el ciclo diversificado: según necesidades de desarrollo local, regional y nacional, competencias demandadas por el mercado laboral, y con apoyo financiero para estudiantes destacados que lo requieran por su situación socioeconómica.

Se estima necesario promover el establecimiento de Centros Docentes de Excelencia: (a) para formar a los formadores y acompañantes del proceso de formación inicial; (b) para investigar sobre buenas prácticas docentes, metodologías, formas de evaluación, teoría curricular y las diferentes disciplinas de las ciencias de la educación; (c) para que la formación de docentes a nivel post secundario sea siempre de vanguardia. Los centros mencionados deberán contar con la infraestructura y tecnología necesarias para la investigación y la formación de formadores. Para hacerlo, se propone seleccionar cuando menos dos de las mejores Escuelas Normales y celebrar acuerdos con universidades.

Tomando en cuenta la geografía y la multiculturalidad guatemalteca, se hace necesario crear Centros de Formación Inicial Docente tipo "la Alameda" en las áreas geográficas lejanas y de difícil acceso; por ejemplo: en la Franja Transversal del Norte, Ixcán, Barillas y, probablemente, el sur de Peten. Se podrían crear quizá uno o dos centros, tomando en cuenta la experiencia de que no es oportuno sacar a los jóvenes de su entorno, situación que deberá ser objeto de estudio para dar la respuesta más adecuada y contar con los recursos humanos, financieros y físicos adecuados para este propósito.

En la propuesta se hace énfasis en la calidad de los nuevos docentes a formar. Para asegurar la formación de jóvenes talentosos provenientes de ámbitos con mayores niveles de exclusión económica y mayor rezago educativo, el Ministerio de Educación debe prever la entrega de becas para estudiar en el programa de formación inicial docente, ya sea en las universidades o en los centros de formación participantes. Las becas deberán otorgarse a estudiantes que satisfagan el perfil de ingreso pero se encuentren en una situación socioeconómica desventajosa. Serían entregadas con base en pruebas de rendimiento académico, aptitud y actitud (vocación).

Es muy importante **establecer la Carrera Docente**. Hay que elevar el estatus social y profesional de los maestros mediante el establecimiento de la **Carrera Docente**, en tanto postulado fundamental del sistema de formación docente. *Esto significa la necesidad de modificar el patrón de la antigüedad como criterio principal para el ascenso profesional y utilizar, en cambio, un modelo escalonado que organiza la carrera docente según niveles de desarrollo profesional.* El Ministerio de Educación deberá establecer la carrera profesional, entendida como el sistema que regula la trayectoria de los docentes desde su ingreso hasta su jubilación. Esta debiera incluir los siguientes aspectos: formación académica, competencia bilingüe, requisitos de ingreso, condiciones y mecanismos de contratación, desempeño profesional, regulaciones salariales, escalafón y otros incentivos, evaluación y retiro. Estos aspectos se traducirán en revalorización del magisterio y en una mejor remuneración que incentive la retención de los mejores docentes dentro del sistema educativo.

Es necesario manejar modelos para predecir la demanda de docentes de los niveles de preprimaria y primaria (en sus distintas especialidades) para un período no menor de diez años. Con base en ello, se deberá calcular el número y calidad de instituciones formadoras de docentes que necesita el país. Conforme a cálculos estadísticos, a partir de 2016 se necesitará un promedio de 8,000 docentes al año por nueve cohortes. Además, se debe prever la reposición de docentes que se jubilan o mueren que son cerca de un 5%, que lo que corresponde a un estimado de 5,000 docentes. A ello se debe agregar las docentes que se retiran tres meses por embarazo, que son aproximadamente el 4% anual y representan cerca de 4,000 docentes. Esto último lleva a considerar que, permanentemente, se debe tener un grupo de docentes solo para interinatos, como itinerantes y que puede ser una de las figuras a considerar en la carrera docente para que sean permanentes.

El Ministerio de Educación, en el corto plazo, debe determinar las estrategias necesarias para neutralizar algunos grupos que aún se oponen a la transformación de la formación inicial docente. Entre dichas estrategias debe considerarse una comunicación permanente – a la sociedad en general y, en especial, a todos los actores directamente involucrados en el proceso de transformación– sobre los cambios que se realizarán y los beneficios para el país.

## REFERENCIAS

- Acuerdos de Paz: Acuerdo sobre Desarrollo Social y Situación Agraria, Guatemala 1996.
- Ávalos Beatriz: El Desarrollo Profesional de los Docentes, Proyecto desde el Presente al Futuro, UNESCO, Chile 2002.
- ASIES, PREAL, el Programa Estándares e Investigación Educativa de Juárez & Asociados/USAID y GTZ: propuesta para el Foro “La Formación Inicial Docente”, Guatemala, noviembre 2009.
- Asturias Linda y Meza Floralma: “Políticas de Formación Inicial, Actualización y Perfeccionamiento de Docentes”, Guatemala 2004.
- CEPAL: Equidad, desarrollo y ciudadanía, Chile 2000.
- Comisión Paritaria de Reforma Educativa: Diseño de Reforma Educativa, Guatemala 1998.
- Congreso de la República de Guatemala: Decreto 1485 “Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado. Capítulo de la Dignificación del Magisterio Nacional, Guatemala 1944.
- Constitución Política de la República de Guatemala, Guatemala 1985.
- COPARE: Diseño para la Reforma Educativa, Guatemala 1998.
- GTD/PREAL: Desarrollo Profesional y Certificación Docente, Boletín No. 61, octubre 2010.
- Juárez & Asociados/USAID: Propuesta “Diseño del Sub-sistema de Formación Inicial Docente en Guatemala”, Guatemala, marzo 2009.
- Meza Palma Floralma: Calidad educativa: Educación para un Mundo Competitivo (conferencia), V Congreso Nacional de Administración Pública, Guatemala 2005.
- Meza Palma Floralma: Los Docentes, Factores Estratégicos de la Calidad de la Educación. Lectura a Fondo, Conversatorio sobre Formación Inicial Docente, Cooperación Española-Flacso, Guatemala, agosto 2008.
- Ministerio de Educación: Acuerdo Ministerial 926 de fecha 17 de noviembre de 2,003, (autoriza el proceso de transformación de las escuelas normales en instituciones de educación superior).
- Ministerio de Educación: Conclusiones del I Foro sobre Formación Docente: “El caso de Guatemala y experiencias iberoamericanas”, Guatemala, marzo 2005.
- Ministerio de Educación: Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente (PADEP/D), Guatemala 2008.
- Ministerio de Educación: Sistema Nacional de Formación del Recurso Humano Educativo del Ministerio de Educación (SI-NAFORHE), Guatemala, noviembre 2008.
- Ministerio de Educación/USAID: Propuesta, Sistema Nacional

de Desarrollo Docente, Guatemala, enero 2008.

Organización de Estados Iberoamericanos (OEI): Metas educativas 2021, La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios, Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación en El Salvador, España 2010.

PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011-2012, Guatemala 2012.

Programa de Observación de la Reforma de la Educación en Centroamérica (POREC), Ediciones STEG, Guatemala 2002.

PREAL: Mañana es muy Tarde, Informe de la Comisión Centroamericana sobre la Reforma Educativa para la Educación, 1999.

PREAL: Mucho por Hacer, Informe de Progreso Educativo de Centroamérica y la República Dominicana, 2007.

PREAL: Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes, 2010.

Ramírez, Werner. Jolom Balam. Hacer opciones de política para mejorar la educación en Guatemala. Versión preliminar, Programa de Apoyo a la Calidad Educativa (PACE), Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Guatemala, 2009.

UNESCO: Marco de Acción de Dakar, Educación para Todos, Cumplir con Nuestros Compromisos Comunes, Francia 2000.

UNESCO para Centroamérica y Panamá: Calidad de la educación en el istmo centroamericano. Varios autores. San José, Costa Rica 1996.

Universidad de San Carlos de Guatemala: "Bases para el Diseño del Sistema Nacional de Formación Docente en Guatemala", consensuado con la Asamblea Nacional del Magisterio, Guatemala 2008.

URL/DICADE/UVG/PROASE: Políticas y Estrategias de Formación Inicial y Continua de docente, Ministerio de Educación, Guatemala 2003.

USAID/Ministerio de Educación: Propuesta para discusión sobre "Sistema Nacional de Desarrollo Docente", Guatemala, 2007-enero 2008.

Universidad de San Carlos de Guatemala, EFPEM: Bases para el Diseño de la Formación Docente en Guatemala, Guatemala 2008.

Vaillant Denise: Formación de Docentes en América Latina, Reinventando el Modelo Tradicional, Octaedro, Barcelona 2005.

Entrevistas a los siguientes expertos guatemaltecos: Lic. Miguel Ángel Franco, Ex Viceministro de Diseño y Verificación de la Calidad del Ministerio de Educación; Licda. Silvia de Arriaza, Directora General de Acreditación y certificación del Ministerio de Educación y Ex-Coordinadora de Formación Inicial Docente de las Escuelas Normales del programa PROASE; Lic.

Egil Galindo, Asesor del Vice Despacho Técnico y delegado para atender la Mesa Técnica de Formación Inicial docente (FID); Lic. Oscar Hugo López, Director de EFPEM de la Universidad de San Carlos de Guatemala; Licda. Verónica Spross, Directora Ejecutiva de Empresarios por la Educación; Lic. Fernando Rubio, Proyecto Reforma Educativa en el Aula/USAID; Lic. Julio Estrada, Proyecto Reforma Educativa en el Aula/USAID; Dr. Leonel Morales, Proyecto Reforma Educativa en el Aula, USAID; Licda. Herminia de Reyes, Proyecto PHPP, USAID; Licda. Linda Asturias, Coordinadora del Informe de Desarrollo Humano del PNUD.