

Cambio y discursos de los organismos internacionales sobre las políticas de formación y desarrollo profesional docente: hacia una perspectiva integradora

Rosalina Romero Gonzaga*

Resumen

El propósito del trabajo es analizar los discursos que generan y recrean los organismos financieros y de cooperación internacional sobre las políticas de formación y desarrollo profesional docente a la luz de constantes reformas educativas, para escudriñar los límites de las visiones permeadas por fuertes componentes de carácter mercantil y monetario. Siendo que el discurso es un tipo de acción política y está involucrado en la reproducción del poder y el dominio desplegado por instituciones internacionales y grupos, en la investigación se recuperan aproximaciones analíticas derivadas de los *estudios de política* los cuales ofrecen una mirada para comprender el contexto en el que se generan las ideas. Los enfoques resultantes de estas aproximaciones implican un análisis comprensivo de la relación entre *la política* y *las políticas públicas*. Desde estos acercamientos, se vinculan las perspectivas macro a través de las ideas que permiten conjugar distintas posiciones y construir un eje articulador a favor de una concepción o paradigma ideológico, y meso mediante los arreglos institucionales, que corresponden a la implementación de las políticas para asegurar el cumplimiento de logros; y, los actores participantes, quienes definen sus intereses y elaboran estrategias a partir de la construcción y legitimación de un proyecto político.

Palabras clave: ideas, políticas de formación y desarrollo profesional docente, arreglos institucionales, régimen de políticas, cambio político

*Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). e-mail: rrgonzaga@comunidad.unam.mx

Change and discourses of international organizations on teacher training and professional development policies: towards an integrative perspective

Abstract

The purpose of this work is to analyze the discourses that financial organizations and international cooperation generate and recreate on teacher training and professional development policies in the light of constant educational reforms to scrutinize the limits of visions permeated by strong commercial and monetary components. Since discourse is a type of political action and is involved in the reproduction of power and domination deployed by international institutions and groups, the research recovers analytical approaches derived from policy studies that offer a view to understand the political context in which ideas are generated, in which policies, institutions and actors are incorporated as part of a policy process. The approaches involve a comprehensive analysis of the relationship between politics and public policies. From these approaches, macro perspectives are linked through ideas, which is what allows articulating different positions and building an articulating axis in favor of an ideological conception or paradigm, and the meso through institutional arrangements, which correspond to the implementation of policies to ensure achievement of achievements; and the participating actors, who define their interests and elaborate strategies, based on the construction and legitimation of a political project.

Keywords: ideas, policies for teacher training and professional development, institutional arrangements, policy regime, political change

Introducción

Desde los años noventa, los organismos financieros y de cooperación internacional (OFyCI) determinaron que el factor más relevante para el aprendizaje en la escuela es la calidad de los docentes. En torno a esa premisa se construyeron y difundieron pensamientos que reflejaron las relaciones de poder en que los actores están insertos y que “tienen la capacidad de determinar patrones dominantes de cada época, encuadrando el campo de lo verdadero, lo creíble y lo aceptable, al momento que legitiman la racionalidad hegemónica” (Foucault, 2001, p. 6). Las ideas y los discursos constituyen los marcos de referencia que sirven para construir y reconstruir la comprensión de los intereses mercantiles de los centros de poder económico en el ámbito educativo y redirigir sus acciones.

La incidencia de estas ideas o discursos como contenido sustantivo de las políticas de formación y desarrollo profesional docente resulta relevante cuando se arraigan en espacios institucionales de alta legitimidad social directamente conectados con la toma de decisiones o cuando son asumidas por actores particularmente influyentes. Tal es el caso de los OFyCI, quienes producen el discurso y tienen control sobre éste. Por su parte, los países de América Latina representan los actores sobre los que se ejerce poder y dominio mediante una serie de acciones o habilidades discursivas, dentro de un contexto histórico determinado.

El propósito del trabajo es analizar los discursos que generan y recrean los OFyCI sobre las políticas de formación y desarrollo profesional docente a la luz de las constantes reformas educativas, para escudriñar los límites de las visiones permeadas por fuertes componentes de carácter mercantil y monetario. Siendo que el discurso es un tipo de acción política y está involucrado en la reproducción del poder y el dominio —económico, político, social— desplegado por instituciones internacionales y grupos (Van Dijk, 1999b), en la investigación se recuperan las aproximaciones analíticas derivadas de los *estudios de política*, las cuales ofrecen una mirada para comprender el contexto político en el que se ge-

neran las ideas. Los enfoques implican un análisis comprensivo de la relación entre *la política* y *las políticas públicas*.¹ Desde estos acercamientos, se vinculan las perspectivas macro a través de las ideas que permiten conjugar distintas posiciones y construir un eje articulador a favor de una concepción o paradigma ideológico, y meso mediante los arreglos institucionales, que corresponden a la implementación de las políticas para asegurar el cumplimiento de logros; y, los actores participantes, quienes definen sus intereses y elaboran estrategias a partir de la construcción y legitimación de un proyecto político.

Los aportes de las aproximaciones analíticas emergentes del cambio de políticas hacen visible la relación entre estructura (condiciones o límites que impone el sistema) y agencia (capacidad de los actores para interpretar su mundo y decidir cursos de acción) en su vínculo con lo social, mediante los discursos que sostienen ciertos actores públicos y privados bajo el supuesto de que las preferencias se desarrollan durante la acción política, la cual estructura el tipo de arreglos institucionales y las estrategias de los sujetos. Lo que se buscó con el empleo de estos marcos analíticos fue evidenciar el sustrato tecnocrático, político e ideológico que subyace en la construcción y difusión de las ideas y discursos instituidos a nivel mundial para influir y reorientar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en los países latinoamericanos.

La pregunta que se busca responder es la siguiente: ¿qué ideas y discursos se construyeron y difundieron para reorientar las políticas de formación continua y el desarrollo profesional docente? Se parte del supuesto de que las ideas y discursos que promueven los OFyCI sobre la formación continua y el desarrollo

¹ Se empleará el término *política* como equivalente del inglés *politics*, tomado como sinónimo de poder, decisiones y arreglos políticos, conflictos; y *política pública* como equivalente de *policy*, sinónimo de, instrumentos, procedimientos y recursos orientados a la realización de un objetivo de interés/beneficio público. En adelante se utilizarán las palabras *lo político* y *la política pública* o sus sinónimos.

profesional, están basadas en una visión de dominio y control jerárquico que no *incluyen* la participación de los docentes, por el contrario, las decisiones públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados con poder de veto, quienes establecen intercambios de ideas, discursos, recursos, información y reglas que limitan y estructuran el poder y las políticas públicas.

Para alcanzar el objetivo planteado, el artículo se organiza en cuatro partes: en la perspectiva teórica se recuperan algunos postulados de dos aproximaciones analíticas derivadas del cambio de políticas y dos perspectivas institucionalistas, las cuales proporcionan el andamiaje conceptual del estudio; enseguida, se destaca la influencia de las propuestas que formulan las agencias financieras internacionales para la educación obligatoria² en los países en transición y su papel en el diseño de políticas relacionadas con la formación en América Latina; en la tercera parte, se aborda cómo se han orientado las políticas de formación y desarrollo profesional docente a la luz del marco analítico diseñado para explicar el cambio de las decisiones sobre la preparación docente; y finalmente se responde al interrogante que se planteó en el trabajo, estableciendo en qué medida los discursos de los organismos internacionales intervinieron en las acciones sobre la formación de los docentes como resultado del despliegue de un paradigma mundial.

Aproximaciones teóricas concurrentes para explicar el cambio en las políticas de formación y desarrollo profesional docente

El enfoque de *cambio de políticas* representa “la mirada teórica de los cambios que tienen lugar en los procesos decisionales orientados a la resolución de problemas públicos” (Del Castillo Alemán, 2020, p. 210). En particular, he colocado la mirada en las categorías de lo político, las políticas públicas y lo social para elaborar un marco teórico-metodológico útil y válido que involucra

² Por educación obligatoria se entiende la educación primaria (CINE 1), secundaria baja (CINE 2) y secundaria alta (CINE 3), de acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación de 2011.

una combinación de elecciones teóricas y epistemológicas entrelazadas, distinguiendo analíticamente entre los planos del conflicto, lo decisorio y lo real.

La conceptualización está basada en un marco analítico (ver Figura 1) que intenta explicar el cambio a partir de la confluencia de dos aproximaciones de los estudios de política y dos perspectivas institucionalistas que ofrecen una mirada amplia de la interacción que se da entre las dimensiones de poder, la técnica y su vínculo con lo social.³

Figura 1. Marco analítico del cambio de la política de formación y desarrollo profesional docente



Fuente: Elaboración propia

³ Lo social se refiere a las prácticas y relaciones sedimentadas, donde el Estado se coloca como fundante del orden, y la sociedad como el producto contingente que interviene de manera dinámica.

La *dinámica de las políticas* busca identificar las fuerzas de poder que inducen a que los gobiernos impulsen cambios o favorezcan la permanencia de ciertas decisiones (Rose, 1976). El *régimen de la política* asume que el cambio se explica por la construcción a nivel macro de arreglos de poder y organizacionales (Wilson, 2000) que moldean las decisiones de las políticas y los alcances de los resultados. Las fuerzas políticas y los arreglos de poder son dos elementos analíticos para comprender la relación entre la política y las políticas públicas. Las políticas sufren un proceso de adaptación continua de naturaleza lenta, incremental y gradual lo que abre la posibilidad de cambios *en* la política. También pueden ocurrir transformaciones radicales o cambios *de* política, caracterizados por rupturas discontinuas e impredecibles del pasado que ofrecen nuevas soluciones originales a los problemas políticos (Capano, 2009).

Ambas perspectivas emergentes comprenden las categorías de lo político y la política pública. Lo político o instituyente se expresa en la dinámica política mediante los conflictos, la lucha de poder y los antagonismos entre actores con diferentes valores o intereses que responden a la capacidad de poder de los gobiernos. La política pública se manifiesta en las acciones intencionales orientadas a la realización de un objetivo de interés o beneficio público. Cuando el poder se traduce en conservación del orden social y perdurabilidad del régimen, el sistema opera con decisiones públicas que no afectan lo establecido.

Lo social es el resultado de un conjunto de prácticas y relaciones humanas históricas, sedimentadas, heterogéneas, infinitas e indeterminadas que establecen la persistencia de ideas, discursos y valores forjados a lo largo del tiempo. El orden social es instituido políticamente como totalidad simbólica a partir de la producción de mitos, reglas o imaginarios colectivos (Meyer & Rowan, 1999). Los grandes mitos construidos en la sociedad (valor, calidad, eficacia, eficiencia, productividad, competencias) funcionan como aglutinantes, determinan a las políticas y las legitiman. A pesar de que persisten rigideces, el sistema social posee un carácter contingente al abrirse la posibilidad de la constitución de sujetos

políticos que cuestionan la conservación del orden comunitario y permite desplegar espacios de reconfiguración mediante el conflicto y la lucha política para “des-sedimentar” mitos o imaginarios colectivos a partir de la articulación de nuevos sentidos (discursos novedosos) y la capacidad de agencia. Una serie de luchas de poder surgen cuando la reproducción del *statu quo* es puesto en cuestión por tales sujetos.

El institucionalismo discursivo e institucionalismo histórico representan vertientes teóricas que permiten la interacción del proceso político y técnico de las políticas con lo social mediante los dispositivos analíticos de las ideas o discursos, la agencia (la acción y capacidad de decisión) y las coyunturas críticas al situarlas como variables explicativas. La perspectiva del institucionalismo discursivo tiene en cuenta el contenido sustantivo de las ideas (presentadas en narrativas, creencias, valores, ideologías) y los procesos de interacción mediante los cuales se transmiten e intercambian a través del discurso (Schmidt, 2008). El enfoque institucionalista pone énfasis en las habilidades discursivas de los actores tanto en la interacción del proceso de políticas públicas como en la comunicación entre ellos, y da cuenta de las relaciones entre poder, política y discurso. Su mayor potencial se ubica en plantear que las ideas son anteriores a los intereses e instituciones permitiendo “explicar el conjunto de entendimientos del mundo que configuran los proyectos políticos a defender en la disputa política, en torno al diseño de las políticas y la búsqueda de sus resultados” (Schmidt, 2008, p. 312).

La incidencia de las ideas se arraiga en espacios institucionales de alta legitimidad social cuando estas son asumidas por actores particularmente influyentes. Tal es el caso de los organismos financieros internacionales o élites claves, quienes producen los discursos sobre la formación y desarrollo profesional docente y tienen control sobre estos. Por su parte, los países dependientes son los responsables de seguir las sugerencias de las agencias; no obstante, para la formulación de reformas y programas establecen acuerdos con actores que generan resistencias, acciones colectivas o movimientos sociales.

La acción política, vía el discurso, no sólo es producto del cálculo racional de los actores o de lo apropiado de acuerdo con las reglas establecidas, sino resultado de dos tipos de habilidades discursivas (Schmidt, 2008) que dan sentido, permiten redefinir y reconstruir proyectos políticos e intereses de los organismos internacionales, y explican la racionalidad de la acción política. Los discursos tienen una esfera coordinadora y otra comunicativa usando ideas cognitivas que proveen las fórmulas, recetas básicas o soluciones a los problemas e ideas normativas que indican cómo las políticas están acordes con los principios y valores de un orden internacional o nacional, estas últimas son necesarias para la legitimación social de un proyecto político. Las *habilidades discursivas de respaldo* hacen referencia al cómo se crean y mantienen las ideas y, por lo tanto, se expresan a través del discurso coordinador vinculado a la política. Por su parte, las *habilidades discursivas de proyección* los habilitan a comunicarse críticamente acerca de esa política, para cambiarla o mantenerla y, por ende, se vinculan con el núcleo de creencias y valores que defienden los organismos internacionales o grupos de interés (dimensión comunicativa del discurso). Estas habilidades discursivas presuponen un poder que consiste en el acceso privilegiado a recursos como el dinero, el conocimiento y la información para controlar según su propio interés, las acciones de los otros actores.

Del institucionalismo histórico recupero la categoría de *coyunturas críticas*, definida como un período de cambio significativo que delimita la producción de diferentes legados, para explicar los procesos de creación de nuevas políticas o instituciones (Pierson, 2000). La coyuntura crítica es una situación de transición experimentada por una política o institución, que se caracteriza por un clima de profundo cambio, como puede ser una reforma institucional. En una coyuntura crítica, el proceso de cambio que se inauguró deja un derrotero que lleva a los políticos, élites o grupos de interés hegemónicos a tomar decisiones sucesivas a lo largo del tiempo, dejando una huella. Una vez que se crean políticas públicas o instituciones se establece una tendencia, por cuanto se refiere a la adopción de decisiones que se refuerzan con el paso

del tiempo, esto es, “los pasos dados en una dirección inducen a nuevos movimientos en la misma dirección” (Pierson, 2000, p. 252).

De este modo, las políticas de formación y desarrollo profesional docente están ancladas en arreglos de poder que persisten en el tiempo y en incentivos o beneficios crecientes, los cuales refuerzan las estructuras institucionales existentes.

No obstante, la persistencia de rigideces institucionales en las políticas de formación y desarrollo profesional docente coexiste con la posibilidad del cambio institucional, el cual proviene de transformaciones socioeconómicas, sobre todo, cuando se gesta una crisis económica, un cambio social o un proceso reformista que abren la posibilidad de la constitución de sujetos políticos que cuestionan la conservación del orden establecido y permiten desplegar espacios de reconfiguración. Estos fenómenos influyen para el éxito, la continuidad o la transformación de las iniciativas o políticas.

Consideraciones metodológicas

El trabajo consiste en una investigación de carácter documental-analítica sobre la construcción y difusión de las políticas de formación y desarrollo profesional docente que los OFyCI han promovido en los países latinoamericanos. Se estableció como unidad de análisis las ideas y los discursos de la educación elaborados y generados por cuatro OFyCI.

La metodología que se siguió en el trabajo consistió en exponer las propuestas y recomendaciones en torno a las políticas de formación y desarrollo profesional docente que los OFyCI han promovido en los países latinoamericanos, ubicando el movimiento mundial de reforma educativa como la idea o el discurso que exhibieron para fomentar cambios sobre las políticas de formación docente.

El corpus bibliográfico consistió en los informes, memorándums, documentos de política educativa, documentos e informes de política por nivel educativo, por cada organismo internacional. Además, se empleó un método cualitativo de análisis de ideas y

de explicación de ellas a partir de factores como el contexto histórico mundial, las relaciones de poder y dominio que establecen los OFyCI mediante los discursos desarrollados y la ideología promovida en diferentes etapas o momentos históricos para comprender cómo controlan las ideas y los discursos sobre las políticas de formación docente.

Ideas y discursos sobre la educación y las políticas de formación y desarrollo profesional docente

Desde 1960, los OFyCI han tenido una influencia creciente en la definición de políticas públicas en América Latina. El peso y la incidencia de sus orientaciones y recomendaciones derivan de la naturaleza, los fines y la función que asumen estos organismos en el ámbito internacional. De ahí que se debe distinguir entre los que actúan como agencias de financiamiento a proyectos y programas, como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); y los que actúan como entidades de cooperación técnica, investigación, evaluación y emisión de reportes, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE). La intervención en la educación de dichos OFyCI es de larga data en la educación básica, y más reciente para la educación media superior en función de ciertos requerimientos mundiales que la han colocado dentro de sus respectivas agendas.

La incursión del BM en el financiamiento de los proyectos educativos tiene como antecedente los estudios teóricos de la economía de la educación basados en las ideas cognitivas y normativas de que el gasto educativo es una oportunidad de inversión, más que una función que no generaba ingresos. Las políticas del BM para la educación han variado de acuerdo a las circunstancias institucionales y al cambio en la asignación de las prioridades que ha querido promover. Frente a la creciente demanda de educación por parte de las naciones urbanizadas y en proceso de

industrialización, la agencia se pronunció por la inversión en capital humano y desarrollo de personal por medio de la educación y la capacitación. En una primera etapa privilegió el financiamiento de la educación secundaria técnica (BM, 1996), concebida para formar cuadros para la industria y el comercio; posteriormente, la secundaria general o educación media, pensada para formar mandos medios. Las propuestas del BM para la secundaria baja y media superior han seguido una ruta incierta producto más de la interacción entre las presiones que fomentan la estabilidad y el conservadurismo, así como aquellas que estimulan la innovación y la adaptación, que de cualquier desarrollo teórico sostenido por la agencia financiera (Jones, 1995). La increíble capacidad de flexibilidad en sus recomendaciones de política educativa le ha permitido mantenerse como un organismo financiero poderoso en el concierto de naciones.

A partir del 2000, el BM reorienta sus intereses económicos y los ubica en la determinación de políticas de formación inicial o de capacitación en servicio, dependiendo del nivel de desarrollo de los sistemas educativos. Sus habilidades de respaldo y proyección se centraron en priorizar y recomendar la capacitación por encima de la formación inicial debido a que los maestros en servicio tienen mayor capacidad productiva que los noveles. Desde el punto de vista de la agencia financiera, la capacitación docente basada en programas cortos de apoyo pedagógico o técnico, programas de intercambio de experiencias y cursos a distancia disminuyen los costos de inversión. El interés está centrado en mejorar lo que está sucediendo en el aula a través de políticas de recursos humanos para desarrollar una fuerza laboral docente bien preparada y motivada para asegurar que los estudiantes aprendan (BM, s.f.).

El BID promueve y defiende las ideas cognitivas y normativas de la inversión en capital y recursos humanos como vías para alcanzar mayores niveles de productividad y reducir la pobreza. Asimismo, considera que un mayor grado de escolaridad y “adiestramiento” de la mano de obra permitirán un incremento

en la productividad y crecimiento, así como un mejoramiento de las condiciones salariales de los países. Sin embargo, las prioridades en financiamiento se han concentrado en la infraestructura económica y social y la reforma del sector público, canalizando menos del 4% a la educación (BID, 2005). Los préstamos que ha otorgado desde 1965, se han destinado preferentemente a la educación superior, técnica y media superior, en ese orden. Sólo a partir de 1976 otorgó el primer préstamo de apoyo a la educación primaria y en 1994 lo extendió hacia la educación secundaria,⁴ financiando tres rubros: “1) el acceso equitativo, 2) las mejoras de calidad, 3) las reformas de las instituciones educativas para reforzar la capacidad de gestión” (BID, 2013, p. 7). A partir de entonces, el BID avaló la promoción del ajuste estructural por presiones de los Estados Unidos, bajo la supervisión directa del BM (Oreja Cerruti & Vior, 2016) y se ha encargado de apoyar las iniciativas y mandatos suscritos por los jefes de Estado y de gobierno de los estados americanos. Ha promovido, junto con el BM, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la UNESCO y el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), las reformas de los sistemas educativos que se fueron implementando en la mayor parte de los países de América Latina en la década de los noventa.

La agencia económica despliega sus habilidades de respaldo y proyección a través de la creación de un área de investigación sobre Calidad de los Maestros (BID, s.f., 2010) dedicada a realizar estudios sobre las políticas de recursos humanos y la capacitación docente como uno de los aspectos prioritarios. El BID orienta sus esfuerzos para apoyar las nuevas reformas educativas y mejorar la efectividad docente, con la recomendación de “atraer, preparar y seleccionar a docentes más efectivos” a través del método del “valor agregado” (Elacqua, Hincapié, Vegas, & Alfonso, 2018, p. 202).

⁴ Entre 1995 y 2012 el BID aprobó 58 proyectos de financiamiento para la educación básica y superior, de los cuales 11 se focalizaron en el nivel de educación secundaria técnica y, posteriormente, general.

Cambio y discursos de los organismos internacionales

Este método mide la contribución del docente al aprendizaje de sus estudiantes en un período determinado, comparando el nivel de desempeño de sus estudiantes en ese período con el nivel de desempeño de esos mismos estudiantes en el período anterior. (Elacqua et al., 2018, p. 6)

El BID considera que los docentes son el insumo escolar más importante para promover el despliegue de los aprendizajes por lo que insta a los gobiernos para que desarrollen e implementen políticas sistémicas que permita mejorar el prestigio de la profesión y la calidad de los docentes. Esta política debe incluir aspectos a lo largo de la carrera docente, como los siguientes:

I) la atracción de mejores candidatos a carreras de Educación y Pedagogía; II) la mejora de la calidad y pertinencia de la formación inicial; III) la selección de candidatos a la profesión docente que esté basada en el mérito; IV) un marco que regule la profesión de manera clara, transparente y meritocrática; V) una política de remuneración competitiva que genere incentivos a la excelencia; y VI) una evaluación de los docentes que asegure el mejoramiento continuo. (Cruz-Aguayo, Hincapié, & Rodríguez, 2020, p. 2)

Con ello, la agencia financiera insta a usar los resultados de las evaluaciones para establecer programas de desarrollo profesional y/o de incentivos para la carrera con el propósito de mejorar la calidad de la enseñanza, el aprendizaje de los estudiantes y la calidad de los docentes.

Desde 1950 y hasta la década de 1970, la OCDE, orientó sus actividades a ampliar las oportunidades educativas y la matriculación en educación vocacional y a partir de 1995, comenzó sus estudios sobre la educación media y superior donde evidenció “los mayores estancamientos” (OCDE, 2007). En el marco de la conferencia internacional celebrada en Washington manifestó el interés sobre la mejora y la calidad de la enseñanza en las escuelas secundarias. Dicho interés no fue fortuito. Con el arribo del neoliberalismo, la transformación de los mercados laborales de producción industrial en mercados de producción de servicios y las tecnologías de la información se crearon nuevas demandas de fuerza laboral especializada, creativa y altamente competitiva (OCDE, s.f.), que la llevaron a centrarse en las ideas cognitivas y

normativas de la aplicación de medidas de rendición de cuentas, la mejora de la calidad de la educación y la supervisión de los sistemas educativos para regular, vigilar y controlar la nueva economía internacional. Posteriormente incursionaría en la creación de indicadores globales de calidad y rendimiento mediante una serie de habilidades de respaldo y proyección como fue la aplicación de la prueba PISA para los adolescentes que concluyen la secundaria baja, basado en el enfoque de la evaluación educativa por competencias, la introducción de la medición de las habilidades de lectoescritura de adultos y la búsqueda de indicadores sobre la educación continua o permanente.

La OCDE comparte con el BM y con el BID la filosofía del capital humano y el enfoque de la evaluación educativa por competencias como ideas cognitivas y normativas. Para el organismo de cooperación, los docentes son el factor escolar más importante para los aprendizajes de los estudiantes en la escuela, por lo cual ha promovido las políticas de evaluación docente orientadas a atraer, formar y retener en las aulas a los mejores profesores. Para ello ha desplegado sus habilidades de respaldo y proyección a través de la investigación y la evaluación desde donde fundamenta las recomendaciones y la asesoría en materia de política educativa. En la década de los noventa, el organismo internacional emitió una serie de recomendaciones a los países subdesarrollados en el sentido de atender prioritariamente la formación y el perfeccionamiento docente en dos líneas: “1) concertar acuerdos de formación con los docentes en funciones para actualizar las pautas pedagógicas y nutrir las con los resultados de investigaciones pertinentes; 2) establecer un marco nacional para los docentes que favoreciera su movilidad entre instituciones” (OCDE, 1997, p. 239). Posteriormente, ante el razonamiento económico de que la calidad de la educación está condicionada por una práctica docente eficaz, promovió la valoración estandarizada de sus desempeños bajo el supuesto de que se alcanzarían mayores oportunidades de desarrollo profesional, por lo que propone “la evaluación continua durante toda la carrera profesional para identificar áreas por mejorar, reconocer y recompensar la enseñanza eficaz” (OCDE, 2009a, p.

17). En ese sentido, sugiere impulsar una estrategia global “para mejorar las condiciones en las que muchos docentes trabajan, y para atraer, preparar y desarrollar una fuerza enseñante de mejor calidad” (OCDE, 2010, p. 4).

La OCDE sostiene que evaluaciones cuidadosamente diseñadas e implementadas pueden mejorar la calidad docente dependiendo del uso que se les dé a los resultados, estos últimos tienen dos objetivos: (a) Mejorar las prácticas y las habilidades pedagógicas y/o disciplinares a partir del diagnóstico y la vinculación a programas de desarrollo profesional diseñados para superar los resultados; (b) mejorar la composición y la motivación de la fuerza docente por medio del otorgamiento de bonificaciones, reconocimientos especiales o ascensos para aquellos docentes con resultados excelentes o excluirlo del sistema —o al menos retirarlo de las aulas— en aquellos casos en que muestre de manera consistente que no cumple con las condiciones requeridas por la profesión (OCDE, 2009b, 2013). Todo ello constituyó la antesala del establecimiento de políticas y mejores prácticas existentes para alcanzar un desarrollo profesional de alta calidad (OCDE, 2017).

La UNESCO desarrolló su programa prioritario de educación fundamental basado en la idea cognitiva y normativa de la promoción y el mejoramiento de la educación primaria en los países en desarrollo. Ha defendido un enfoque integrado de la planificación de la educación y programas de expansión educativa. A partir de 1990 fue desplazada como actor protagónico al frente del Proyecto Principal de Educación y su lugar ha sido ocupado por el BM y por el BID, quienes trazaron la política educativa en América Latina y las regiones en desarrollo. La educación secundaria, pese a formar parte de la educación básica, no fue susceptible de atención, y la educación técnica y vocacional fue privilegiada por la organización. Ha desarrollado sus habilidades de respaldo y proyección en las distintas iniciativas internacionales vinculadas a la educación, como el programa Educación para Todos, bajo su coordinación.

La organización ha suscrito una serie de recomendaciones que no han sido ajenas a la influencia de la globalización económica,

por lo que en el ámbito de la formación docente se ha pronunciado por el aprendizaje a lo largo de la vida de los sujetos educativos. El Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC, 2002) destacó la importancia de los docentes como el factor más importante en la organización y gestión de los sistemas educativos (UNESCO, 2002). Sostiene que la calidad de la formación es clave para el mejoramiento de las prácticas docentes y para incidir positivamente en los aprendizajes de los estudiantes. En materia de elevar la calidad de la docencia, el Programa Regional para el Desarrollo de la Profesión Docente en América Latina y el Caribe (PREDALC)⁵ ha recomendado realizar cambios profundos en la política educativa y en los sistemas de formación inicial y continua con el propósito de actualizar “sus capacidades y competencias racionales y técnicas” (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe [OREALC], UNESCO, 2007, p. 51). Se pronuncia por establecer políticas de formación docente sistémicas, integrales e intersectoriales, y que permitan:

(a) Crear y fortalecer sistemas articulados de formación inicial, inserción a la profesión y desarrollo profesional docente; (b) asegurar el papel de la escuela como centro para la formación, el desarrollo profesional y la evaluación docente; (c) fortalecer sistemas de carrera magisterial interrelacionados con la evaluación docente, el desarrollo profesional y las remuneraciones; (d) desarrollar programas intersectoriales y sectoriales que contribuyan a crear condiciones adecuadas de trabajo y bienestar personal de los docentes; (e) generar capacidades político-técnicas para la formulación de políticas integrales e intersectoriales sobre la profesión docente. (OREALC, UNESCO, 2007, p. 13)

La oficina sugiere que el fortalecimiento en la calidad docente pasa por impulsar políticas (gestión, selección y preparación de formadores; monitoreo y seguimiento de los sistemas de evaluación docente); metodologías (comunidades de práctica, *lesson study*) y actividades de aprendizaje (escenarios creativos mediante proyectos colaborativos) que incorporen la innovación en

⁵ Conformada por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización de Estados Americanos (OEA), CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Banco Mundial (BM).

la preparación de futuros profesores y docentes en ejercicio (Banco de Desarrollo de América Latina, 2018).

Las propuestas y recomendaciones emitidas por los OFyCI en materia de formación y desarrollo profesional docente tienen la intención de reproducir y reconstruir la comprensión de sus intereses económicos, políticos y sociales, en un contexto marcado por la segmentación y debilitamiento de los subsistemas educativos. Las propuestas de corte economicista y tecnocrático han reducido la formación docente a programas de capacitación y actualización. Para ello, los OFyCI auspiciaron un movimiento global de reforma educativa con el propósito de reorientar las funciones de los subsistemas hacia las demandas que plantean la globalización y la economía basada en el uso de la información, en detrimento de una formación y desarrollo profesional integral.

La orientación de las políticas de formación y desarrollo profesional docente en el contexto internacional

En las últimas décadas del siglo XX, un movimiento mundial de reforma educativa⁶ basado en la racionalidad económica, la competencia y gestión empresarial, transformó los sistemas educativos en todo el orbe. Dicho movimiento, adoptado en América Latina en la coyuntura de la cuarta revolución industrial, mediante los principios de la *nueva gestión pública* en la educación, constituyó la solución que configuraron los organismos internacionales al problema de la calidad educativa, sustentado en los principios de excelencia, competencia, evaluación y estandarización, reforzados por las recomendaciones y propuestas de política educativa que han formulado los organismos financieros internacionales bajo el denominado “consenso tácito entre el Tesoro de Estados

⁶ El inglés Pasi Sahlberg denominó *Global Education Reform Movement* (GERM) a la nueva ola de reformas educativas que han adoptado los países del norte (Estados Unidos y Canadá) y del sur (América Latina) basadas en la competencia educativa, la estandarización de resultados, la centralidad de asignaturas instrumentales, el establecimiento de un currículum común, la rendición de cuenta, la transferencia de ideas y modelos del mundo empresarial.

Unidos, la Reserva Federal, las agencias multilaterales (FMI, Mundial, OMC), importantes hombres de negocios y círculos de intelectuales” (Monedero, 2012, p. 307). Las fuerzas políticas y financieras concentradas en los OFyCI crearon un bloque de poder hegemónico lo suficientemente sólido para emprender cambios en las políticas docentes.

El modelo de reforma global de la educación otorgó centralidad a las escuelas y a la gestión para mejorar su calidad. En ese contexto se desplegaron las habilidades discursivas de respaldo y proyección de las agencias multilaterales para promover fórmulas o soluciones a los problemas de la calidad educativa. Las ideas cognitivas de la competencia, la estandarización de resultados, la evaluación de los sistemas, procesos y sujetos fueron difundidas a los países subdesarrollados y economías de transición quienes impulsaron la autonomía de la gestión basada en la escuela, los movimientos de escuelas eficaces y de mejora de la escuela, la descentralización, la rendición de cuentas, la evaluación de los docentes, instituciones y sistemas educativos, el currículo estandarizado, como recetas sustentadas en la nueva gestión pública donde los docentes, los directores escolares y las familias se comportan como agentes aislados interesados en sus propios beneficios y en maximizarlos.

En ese sentido, la educación y la formación docente se vincularon cada vez más con la economía mundial, la competitividad, la eficiencia, la mejora de los sistemas educativos, por lo que la búsqueda de resultados en educación fue la prioridad de los países industrializados desde épocas tempranas. Los estudios sobre el crecimiento económico y las inversiones en enseñanza redoblaron los esfuerzos para adaptarla a los requerimientos mundiales. Se desarrollaron reformas educativas, modelos curriculares, programas de capacitación docente basados en la teoría del capital humano dirigidos por la gestión de objetivos, contenidos y resultados mensurables y relacionados con los cambios en el crecimiento económico y la producción. La lógica del capitalismo global fue establecer modelos de capacitación y actualización basados en la

meritocracia, como componente clave de las reformas de segunda generación⁷ para afrontar la baja efectividad docente en la región.

En América Latina, las evaluaciones estandarizadas se inscribieron en el contexto más amplio de crisis del modelo económico de desarrollo capitalista de la posguerra: la retracción del Estado del desarrollo económico, el incremento de la pobreza, la contracción del mercado de trabajo, la falta de oportunidades educativas, la desigualdad económica, la desvaloración del trabajo docente, factores que tuvieron un fuerte impacto en los resultados educativos pero que fueron evadidos por las agencias evaluadoras nacionales e internacionales. Frente a ello, las evaluaciones se utilizaron como estrategias de control y castigo más efectivas y menos costosas que cambiar el currículum y las metodologías de enseñanza, considerar la opinión de los estudiantes, aplicar observaciones de la actividad del docente en el aula, formar o contratar nuevos profesores.

Las reformas educativas globales de corte gerencial⁸ modificaron las condiciones de trabajo de los docentes y sus responsabilidades, así como la forma en que el Estado y la sociedad evalúan y juzgan su desempeño, el cual consideran como un factor determinante de la calidad de la educación. De este modo, se pusieron en marcha políticas como la evaluación de los colectivos escolares y de rendición de cuentas tendientes a controlar su trabajo; las políticas que regulan sus remuneraciones en función de su desempeño;

⁷ Desde los organismos internacionales, las carreras docentes en América Latina se clasifican en dos generaciones de regulaciones: la primera, con criterio credencialista, premia la antigüedad y la acumulación de certificaciones; la segunda, con criterio meritocrático, el nivel de desempeño y las promociones horizontales.

⁸ La primera generación de reformas se ubicó en 1980 con el surgimiento de la globalización y medidas orientadas hacia el mercado, como la apertura comercial, el ajuste fiscal, la reducción del Estado, la descentralización de la administración pública, la participación de más actores en la administración de bienes y servicios. La segunda generación, ubicada en 1990, se basó en las reformas del Estado y la administración pública orientadas al desarrollo y eficacia de las políticas públicas. La tercera generación, ubicada en el 2000, se concentró en la profesionalización de los servidores públicos, incluyendo a los docentes, al reconocimiento de su función y desarrollo de sus capacidades.

las reformas basadas en criterios que establecen lo que los docentes tienen que aprender y enseñar; los modelos de formación y desarrollo profesional basados en estándares, competencias, evaluaciones; la autonomía de la gestión escolar que refuerza el doble papel de los docentes como administradores escolares y trabajadores comunitarios.

Las políticas de evaluación docente formaron parte de la agenda pública internacional como vía para determinar la calidad de la educación. La cultura y los mecanismos de evaluación de estudiantes y docentes asociados a parámetros de calidad y pertinencia, se convirtieron en referentes de primer orden utilizados por los países desarrollados para supervisar los sistemas educativos en función de los niveles de rendimiento de los docentes.

La aplicación de evaluaciones nacionales e internacionales y la difusión de sus resultados suscitaron discusiones y polémicas respecto a su utilidad para promover la mejora de la calidad educativa. En cambio, menos atención recibió la información que arrojaron los instrumentos para comprender mejor el aprendizaje de los estudiantes, el trabajo de los docentes y su intervención en la política educativa. Más allá de todo lo que se desplegó, en términos mediáticos, para difundir los resultados, lo revelador fue la escasa o nula posibilidad de emprender transformaciones de fondo con impacto en las prácticas de los profesores y los alumnos, ya que se colocó la atención en evaluar la producción de la educación (cuánto saben hacer los alumnos y los docentes) y menos lo que la escuela y los docentes pueden hacer para mejorarla.

Las evaluaciones estandarizadas, inscritas dentro las reformas educativas de corte tecnocrático, despojaron al profesorado de su materia de trabajo, el conocimiento, y a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de sus intereses, expectativas, vocaciones y prácticas. Las pruebas estandarizadas agudizaron la segmentación del sistema educativo al privilegiar asignaturas o disciplinas instrumentales (español, matemáticas, ciencias, lenguas, etc.) y alejaron a alumnos y profesores del sentido de formarse crítica e integralmente. Las pruebas, centradas en valorar las competencias adquiridas por el alumnado y los docentes, se alejaron de la

comprensión del proceso educativo y de las condiciones en las que se producen los aprendizajes.

Por su parte, las políticas docentes⁹ constituyeron ejes de las reformas educativas que no avanzaron en la misma dirección y ritmo que las políticas de evaluación. Bajo la mirada del régimen de las políticas, los arreglos de poder y organizacionales entre los ministros de educación y las agencias financieras y de cooperación permitieron propagar el paradigma dominante de la capacitación y actualización en las agendas internacionales. En las distintas cumbres, foros, acuerdos mundiales y regionales (Jomtien, 1990; Naciones Unidas de la Tierra en Río, 1992; Dakar, 2000; Johannesburgo, 2002; Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible, 2005-2014; Incheon, 2015), el tema de la formación docente fue abordado bajo diferentes ideas cognitivas: “poner el énfasis sobre el aprendizaje”; “otorgarse especial atención al fortalecimiento de la función docente”; “renovar los esfuerzos en la formación y el perfeccionamiento docentes”; “el problema docente”; “formar bien a todos los docentes tanto antes de empezar a impartir clase como durante su trayectoria profesional” (Torres, 2001, pp. 4-10). En dichos espacios internacionales se abordaron las problemáticas que acechaban a la profesión como el débil desarrollo profesional de los docentes, los bajos salarios, las difíciles condiciones laborales; la desarticulación entre la formación inicial y la continua, entre modalidades y niveles; la escasa repercusión de los esfuerzos relacionados con la formación en servicio; la ausencia de políticas integrales para mejorar la situación de los docentes; la falta de reconocimiento y valoración social de su labor. El problema docente se ha prolongado de tal manera que ha impedido avanzar en el desarrollo del profesorado, este último entendido como proceso articulado y permanente donde concurre la formación pedagógica-didáctica, la formación política, la formación cultural y humanista.

⁹ Se refieren a los tres ámbitos de decisiones públicas dirigidas a los docentes relacionados entre sí: la formación inicial de los docentes, la formación y desarrollo profesional continuo, y la carrera docente.

A nivel mundial la formación docente (inicial y continua) se encuentra tensionada por las necesidades del mercado capitalista. Como ámbito de decisiones públicas, la formación y desarrollo profesional han ocupado y siguen ocupando un lugar marginal en las políticas docentes de los gobiernos nacionales al inclinarse por diseñar e implementar reformas, programas, instituciones y resultados que privilegian medidas instrumentales y coyunturales. Las nociones de formación continua y desarrollo profesional se han vaciado por completo a tal grado que se les ha equiparado con entrenamiento, perfeccionamiento, capacitación, actualización, superación, desarrollo de habilidades y destrezas, manejo de métodos y técnicas.

Persisten los enfoques centrados en aspectos carenciales de la práctica docente, los cuales han usado de manera indistinta los conceptos de formación, capacitación, perfeccionamiento y actualización como sinónimos de desarrollo profesional (Vezub, 2004). A su alrededor se han acuñado términos propios del mundo empresarial como estándares de desempeño, eficacia, rendimiento, calidad, competencias que no reflejan la complejidad del trabajo docente.

En ese sentido, las políticas de formación y profesionalización docente se han instrumentalizado a tal grado que los debates y discusiones teóricas responden a perspectivas funcionalistas centradas en los conocimientos, saberes y prácticas, competencias y disposiciones (Ball & Cohen, 1999; Perrenoud, 2004; Shulman, 1987; Tardiff & Gautier, 2001 citados en UNESCO, 2014); aprendizaje por observación (Vaillant & Marcelo, 2015); habilidades y estándares (Ávalos, 2009) a ser desarrollados y alcanzados por los maestros. Las aproximaciones han sido formuladas por investigadores y asesores expertos al servicio de las agencias financieras internacionales basadas en evaluar el trabajo en el aula conforme a una perspectiva disminuida de la labor docente vista como una actividad remunerada, una profesión, un trabajo o una ocupación (Villegas-Reimers, 2003 citado en UNESCO, 2014).

A pesar de que los organismos internacionales identifican un conjunto de nudos críticos en la formación inicial y continua docen-

te (UNESCO, 2012) y reconocen que debieran abordarse en forma articulada, fomentan políticas de capacitación remediales en las que los docentes han asumido diversas funciones: asesor, facilitador, orientador, *coaching*, y con la emergencia sanitaria mundial, terapeuta o psicólogo. Las dificultades que presentan las políticas y los programas de formación y desarrollo profesional han sido ampliamente abordadas (Camargo Abello & Calvo, 2004; OREALC-UNESCO, 2013; Terigi, 2010; Vaillant & Cardoso-Gaibisso, 2016; Vezub, 2007, 2015) y agrupadas en cuatro ejes:

1) débil o incipiente regulación y normativa del desarrollo profesional docente y dificultades para articularse con la carrera docente; 2) problemas de la gestión de las políticas, implementación y seguimiento de los programas; 3) oferta homogénea, concentrada en algunas áreas, niveles, modalidades educativas o ciclos; 4) inadecuación de los modelos pedagógicos, de los dispositivos más extendidos. (Vezub, 2019, p. 12)

No obstante, priva la separación entre formación inicial y en servicio, sustentada en las discusiones acerca de la disyuntiva entre saber general (“saber la materia”) y saber pedagógico (“saber enseñar”) en el currículo de la formación docente, con lo cual persiste la mal conceptualizada interpretación de la “formación científica” versus “formación pedagógica” (Torres, 1996, 1999).

Los estudios realizados sobre la formación inicial y continua constatan que, aunque se proclaman como prioritarias, en los hechos no ocupan el centro de las prioridades gubernamentales, porque son de alto costo¹⁰ cuando se proponen afectar a la docencia, poco visibles para el público en su implementación, políticamente complejas, y de mediano y largo plazo en el logro de los efectos buscados (UNESCO, 2012). A lo anterior, se suma la descoordinación o falta de coherencia, la inestabilidad en las políticas gubernamentales como resultado acumulado de un largo descuido de la formación docente.

¹⁰ Desde los años noventa, los proyectos financiados por el BM privilegiaron a la infraestructura, insumo con mayor inversión que promovió en los países en desarrollo, el segundo lugar lo ocuparon los libros de texto, los cuales fueron promovidos por su bajo costo en comparación con la formación docente. La reforma curricular fue la tercera prioridad y la formación docente ocupó el cuarto lugar. Para el BM, la formación docente es tres veces más costosa que la enseñanza no graduada (BM, 1996).

Como lo han planteado algunas voces, lo que no ha funcionado no es la formación docente sino los modelos de formación docente, tanto inicial como continua (Torres, 2001; Vezub, 2007), que presentan graves y reiteradas deficiencias como basarse en una concepción instrumental de la formación docente, dirigirse a sujetos individuales, realizarse fuera del lugar de trabajo, aislarla de otras condiciones de vida de los docentes, centrarse en los cursos, seminarios, conferencias, talleres como la modalidad privilegiada y única de formación, reproducir prácticas convencionales, verticales, academicistas, memorísticas, pasivas, transmisivas.

La orientación de las políticas de formación docente (inicial y continua) en los países subdesarrollados se ha mantenido bajo una visión tradicional e instrumental en detrimento de cambios profundos como el de responsabilizarse de su proceso de formación permanente fuera de los esquemas institucionales. Pese a que se está avanzando hacia esquemas de formación alternativos, como el enfoque situado, centrados en la escuela y basados en el aprendizaje colaborativo entre pares (Calvo, 2014), no se han desmontado viejas estructuras y aparatos institucionales que impiden la articulación y coordinación de acciones de formación y desarrollo profesional docente.

No obstante, a pesar de que persisten rigideces en los sistemas de formación y desarrollo del profesorado, se abre la posibilidad de la constitución de los docentes como sujetos políticos que cuestionan las decisiones de poder a partir de la articulación de nuevos sentidos (discursos y prácticas novedosos) y la capacidad de agencia que adquieren.

Una perspectiva integradora de las políticas de formación y desarrollo profesional conlleva desarrollar procesos de autonomía y reflexión crítica por parte de los docentes. Asimismo, involucra la participación de múltiples actores educativos que estimulan experiencias de cambio, con un impulso de abajo hacia arriba y relaciones horizontales a través de la generación de proyectos y propuestas alternativas que partan de la realidad, el contexto y consideren las experiencias y saberes de los docentes. La formación y el desarrollo profesional se conciben como procesos subje-

tivos y autónomos de construcción de conocimientos compartidos, que ocurren en múltiples espacios (físicos o virtuales) a través de la reflexión e indagación sobre las prácticas y rutinas del docente.

Discusión y corolario

La idea o discurso del movimiento mundial de reforma educativa constituyó la solución que configuraron los organismos internacionales al problema de la calidad. Como expresión de la subjetividad que desean proyectar hacia los países latinoamericanos, se valieron de habilidades discursivas, poder e ideología para reorientar las políticas de formación del profesorado dirigidas a “tener docentes efectivos en el aula” a partir del método del “valor agregado” (Elacqua et al., 2018, p. 202).

En las consideraciones teóricas se planteó que las ideas son variables explicativas que toman en cuenta los procesos de interacción mediante los cuales los OFyCI transmiten y promueven reformas en las políticas de formación docente. Para ello, se utilizaron enfoques emergentes de los estudios de políticas y perspectivas institucionalistas para explicar el cambio en la formación y desarrollo profesional docente, los cuales hicieron visible la relación entre el contexto internacional (estructura) y la capacidad de los actores para interpretar y decidir cursos de acción (agencia) mediante los discursos que sostienen los OFyCI, quienes estructuran arreglos institucionales y estrategias de dominio y control jerárquico que no incluyen la participación de los docentes, por el contrario, las decisiones públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados con poder de veto, quienes establecen intercambios de ideas, discursos, recursos, información, reglas, rutinas informales que limitan y estructuran el poder y las políticas públicas.

Bajo el enfoque de la dinámica de las políticas, los organismos internacionales, como fuerzas económicas y de poder, impulsan cambios mediante la creación de paradigmas en torno a la formación del profesorado. Los países dependientes, responsables de seguir las sugerencias de tales agencias, establecen acuer-

dos con sindicatos, gobiernos estatales y la iniciativa privada. Las agencias internacionales inducen cambios *en* la formación a través de modificaciones incrementales en los programas de capacitación y actualización docente. Se inhibe el cambio *de* la formación docente que implicaría establecerla como política que convoca la acción, organización y participación del profesorado.

El modelo de régimen de políticas permitió explicar la forma en que se desarrollaron los cambios incrementales que sufrieron las decisiones en torno a la formación y desarrollo profesional docente a partir del movimiento mundial de reforma educativa. Los arreglos de poder entre los ministros de educación y las agencias internacionales difundieron el paradigma dominante de la capacitación y actualización en las agendas internacionales. Se inhibió el cambio de la formación docente como política integral. No obstante, los profesores, como sujetos políticos, generan resistencias y cuestionan la conservación del orden social.

Ambos enfoques permiten confirmar la hipótesis de trabajo al identificarse que en una perspectiva macro las relaciones de dominio, poder e ideología que imponen las agencias mundiales no incluyen la participación de los docentes, por el contrario, las decisiones públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados con poder de veto. El movimiento mundial de reforma educativa patrocinado por los organismos internacionales, como idea o discurso cognitivo y normativo, promovió la estabilidad y el conservadurismo en las políticas de formación docente, las cuales no alteran el orden global imperante.

Los discursos como procesos de coordinación y comunicación (Schmidt, 2008) y modos de hacer política (Van Dijk, 1999a) permiten exponer las inclinaciones de los actores. Lo que realmente importa para entender la acción táctica no son los beneficios objetivos de los actores sino cómo ellos perciben, definen sus intereses y elaboran sus estrategias, a partir de la construcción de ideas o discursos.

Las ideas y discursos dan forma a “la acción política, a la persuasión en el debate político, a la deliberación para la legitimación democrática, a la construcción y la reconstrucción de los intereses

y valores políticos” (Schmidt, 2008, p. 321), al tiempo que constriñen las actuaciones de los profesores y otros actores, ya que en el diseño y la formulación de políticas docentes existe una lógica comunicativa, es decir, una congruencia de cómo y dónde se dicen las ideas para dar sustento a la política. En ese sentido, las agencias internacionales han impulsado recomendaciones de políticas de formación y desarrollo profesional docente que refuerzan las ideas y los discursos de la capacitación y actualización como medios idóneos para mejorar su desempeño en función de incentivos económicos individuales.

Lo social, como proceso dinámico y contingente, se reconfigura constantemente en la medida en que los docentes cuestionen las actuales decisiones sobre la formación y desarrollo profesional y se constituyan como sujetos políticos críticos, con capacidad para participar e intervenir en su desarrollo y autonomía profesional bajo una perspectiva integradora donde confluye la formación pedagógica-didáctica, la formación política, la formación cultural y humanista.

Referencias

- Ávalos, B. (2009). Los conocimientos y las competencias que subyacen a la tarea docente. En C. Vélaz de Medrano & D. Vaillant (Coords.), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente* (pp. 67-77). Madrid: OEI-Fundación Santillana.
- Banco de Desarrollo de América Latina (2018). *Programa Regional para el Desarrollo de la Profesión Docente en América Latina y el Caribe PREDALC. Resultados de la primera convocatoria sobre innovaciones prometedoras en formación docente*. Recuperado de <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1425/Resultados%20de%20la%20primera%20convocatoria.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Banco Interamericano de Desarrollo (s.f.). *Iniciativas de Educación*. <https://www.iadb.org/es/sectores/iniciativas>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2005). *Hacia la expansión del capital de conocimiento de América Latina y el Caribe: una estrategia del BID para la educación y la capacitación*. Recuperado de <https://www.iadb.org>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2010). *Education*. <https://www.iadb.org/es/sectores/educacion/perspectiva-general>

- Banco Interamericano de Desarrollo (2013). *Análisis del apoyo del BID a la educación secundaria. Mejora del acceso, la calidad y las instituciones, 1995-2012*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/en/review-idb-support-secondary-education-improving-access-quality-and-institutions-1995-2012>
- Banco Mundial (s.f.). *Maestros*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/teachers>
- Banco Mundial (1996). *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/715681468329483128/pdf/14948010spanish.pdf>
- Calvo, G. (2014). Desarrollo profesional docente: el aprendizaje profesional colaborativo. En *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual* (pp. 112-152). Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.
- Camargo Abello, M., & Calvo, G. (2004). Las necesidades de formación permanente del docente. *Educación y Sociedad*, 7, 79-112. Recuperado de <http://educacionyeducadores.unisabana.edu.co/index.php/eye/article/view/550/643>
- Capano, G. (2009). Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis, Research and Practice*, 11(1), 7-31.
- Cruz-Aguayo, Y., Hincapié, D., & Rodríguez, C. (2020). *Profesores a prueba: claves para una evaluación docente exitosa*. Recuperado de https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Profesores_a_prueba_Claves_para_una_evaluaci%C3%B3n_docente_exitosa.pdf
- Del Castillo Alemán, G. (2020). El cambio en el campo de política pública. En G. del Castillo Alemán & M. Dussauge Laguna (Eds.), *Enfoques teóricos de políticas públicas: Desarrollos contemporáneos para América Latina* (pp. 209-238). México: FLACSO.
- Elacqua, G., Hincapié, D., Vegas, E., & Alfonso, M. (2018). *Profesión: profesor en América Latina ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?* Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/profesion-profesor-en-america-latina-por-que-se-perdio-el-prestigio-docente-y-como-recuperarlo>
- Foucault, M. (2001). *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- Jones, P. W. (1995). *World Bank financing of educations: lending, learning and development*. New York: Routledge.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. En W. Powell & P. J. DiMaggio (Comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 79-103). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.

Cambio y discursos de los organismos internacionales

- Monedero, J. C. (2012). El programa de máximos del neoliberalismo: el Informe a la Trilateral de 1975. *Sociología Histórica*, 1, 289-310.
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2007). *Educación de calidad para todos. Un asunto de derechos humanos*. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150272>
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2013). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000223249>
- Oreja Cerruti, M. B., & Vior, S. (2016). La educación y los organismos internacionales de crédito. Préstamos y recomendaciones para América Latina (2000-2015). *Journal of Supranational Policies of Education*, 4, 18-37. Recuperado de <https://revistas.uam.es/index.php/jospoe/article/view/5663/6078>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2002). *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2012). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2014/06/UNESCO-Antecedentes-y-Criterios-para-la-elaboracion-de-politicas-docentes-en-AL-2012.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2014). *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: El debate actual*. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232822>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (s.f.). *Historical summary of CERI's main activities*. Recuperado de <http://www.oecd.org/education/ceri/50234306.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1997). *Exámenes de las políticas nacionales de educación*. México: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2007). *Panorama educativo 2007, Indicadores de la OCDE*. Recuperado de <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264066045-es.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009a). *Políticas de educación y formación: Los docentes son importantes: atraer, formar y conservar a los docentes eficientes*. Paris: OCDE. <https://doi.org/10.1787/9789264046276-es>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009b). *Teacher Evaluation: A Conceptual Framework and Examples of Country Practices*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2010). *Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México. Resumen ejecutivo*. <https://www.oecd.org/education/school/mejorarlasescuelas-sestrategiasparalaaccionenmexico.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2013). *Teachers for the 21st Century: Using Evaluation to Improve Teaching*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). *¿Cómo puede el desarrollo profesional mejorar las prácticas docentes en el aula? Teaching in Focus*, 16. <https://doi.org/10.1787/2745d679-en>
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Rose, R. (1976). On the priorities of government: a developmental analysis of public policies. *European Journal of Political Research*, 4(3), 247-289.
- Schmidt, V. A. (2008). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth new institutionalism. *European Political Science Review*, 11, 303-326. Recuperado de <https://www.uv.uio.no/iped/english/research/projects/solbrekke-formation-and-competence-building/pictures-and-downloads/discursive-institutionalism.pdf>
- Terigi, F. (2010). *Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL. Recuperado de https://grupodis.net/images/docs_gestrategica/PREAL_Desarrollo%20Profesional%20Cocontinuo%20y%20Carrera%20docente%20en%20Ame%CC%81rica%20Latina_2010.pdf
- Torres, R. M. (1996). *Formación docente: Clave de la reforma educativa*. En *Nuevas formas de aprender y enseñar* (pp. 19-84). Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000116066>
- Torres, R. M. (1999). *¿Nuevo rol docente? Qué modelo de formación para que modelo educativo*. Buenos Aires: Instituto Fronesis.
- Torres, R. M. (2001). Cooperación internacional en educación en América Latina: ¿parte de la solución o parte del problema? *Cuadernos de Pedagogía*, 308, 107-112.
- Vaillant, D., & Cardozo-Gaibisso, L. (2016). Desarrollo profesional docente: entre la proliferación conceptual y la escasa incidencia en la práctica de aula. *Cuaderno de Pedagogía Universitaria*, 13(26), 5-14. Recuperado de <http://www.denisevaillant.com/wp-content/uploads/2018/02/Articulo-Cardozo-Vaillant.pdf>

Cambio y discursos de los organismos internacionales

- Vaillant, D., & Marcelo, C. (2015). *El A, B, C y D de la formación docente*. Madrid: Narcea.
- Van Dijk, T. A. (1999a). El análisis crítico del discurso. *Anthropos*, 186, 23-36. Recuperado de <http://www.discursos.org/oldarticles/El%20an%20lisis%20cr%20del%20discurso.pdf>
- Van Dijk, T. A. (1999b). *Análisis del discurso político y social*. Quito: Abya-Yala. Recuperado de https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1414&context=abya_yala
- Vezub, L. (2004). Las trayectorias de desarrollo profesional docentes: algunos conceptos para su abordaje. *Revista del IIICE*, 22, 3-12. Recuperado de <http://repositorio.filo.uba.ar:8080/xmlui/handle/filodigital/9899>
- Vezub, L. (2007). La formación y el desarrollo profesional docente frente a los nuevos desafíos de la escolaridad, Profesorado. *Revista de currículum y formación del profesorado*, 11(1), 1-23. Recuperado de <http://www.ugr.es/~recfpro/rev111ART2.pdf>
- Vezub, L. (2015). *Las políticas de formación docente continua en América Latina: viejos y conocidos problemas frente a nuevos desafíos*. Recuperado de <https://www.educacionperu.org/vezub-politicas-de-formacion-docente-continua-en-america-latina/>
- Vezub, L. (2019). *Las políticas de formación docente continua en América Latina. Mapeo exploratorio en 13 países*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Wilson, C. (2000).D. *Journal of Public Policy*, 20(3), 247-274. Recuperado de https://www-jstor-org.pbidi.unam.mx:2443/stable/pdf/4007691.pdf?ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv2%2Fcontrol&refreqid=fastly-default%3A3c867475a27bef567c4e7e5a8761821