

Formación docente: desafíos de la política educativa

Inés Aguerrondo

Cuadernos
De
discusión **8**

Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional
de los maestros de educación básica



Formación docente: desafíos de la política educativa

Inés Aguerrondo

Cuadernos
de
Discusión

8

Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional
de los maestros de educación básica



SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN
PÚBLICA

SEP

SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN
BÁSICA Y NORMAL

Esta edición estuvo a cargo de la Dirección General de Normatividad, perteneciente a la Subsecretaría de Educación Básica y Normal. Serie Cuadernos de Discusión, con el título *Formación docente: desafíos de la política educativa*

El texto que compone este cuaderno es un documento que Inés Aguerrondo presentó con el título “Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente” ante la Conferencia “El Desempeño de los Maestros en América Latina y el Caribe: Nuevas Prioridades”, que se realizó en Brasilia, del 10 al 12 de julio de 2002. Se tomó de la página virtual del Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/exr/qdisclaim.htm> y se publica con autorización de la autora y atendiendo las condiciones que establece el BID para el uso de los materiales que aparecen en su sitio.

Coordinación editorial
Esteban Manteca Aguirre

Cuidado de la edición
Rubén Fischer

Diseño de portada e interiores
DGN/Inés P. Barrera

Formación electrónica
Lourdes Salas Alexander

Primera edición, 2003

D.R. © SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, 2003
Argentina 28
Col. Centro, C.P. 06020
México, D.F.

ISBN 968-5710-77-5

Impreso en México

MATERIAL GRATUITO PARA MAESTROS • PROHIBIDA SU VENTA

Presentación

La Secretaría de Educación Pública distribuye en forma gratuita los Cuadernos de Discusión a los directivos, profesores, alumnos, especialistas, investigadores y otros sectores interesados en el debate sobre la formación docente. Los Cuadernos tienen como propósito promover el diálogo razonado de todos los actores en el proceso de participación y consulta nacional con miras a definir y establecer una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica.

En los Cuadernos se presentarán un conjunto de textos, producidos en México y en otros países, que aportan elementos relacionados con la formación de los maestros como profesionales de la educación. Los textos y materiales se referirán a los aspectos que se incluyen en cada uno de los temas de discusión que orientan el proceso de consulta, o ampliarán la información sobre los aspectos relevantes a considerar para la definición de la política integral.

Con seguridad, la reflexión y la discusión colectiva que se generen a partir del análisis de los Cuadernos enriquecerán las líneas de política y las estrategias necesarias para elevar la calidad de los servicios de formación y desarrollo profesional de los maestros y, por ende, de la atención a los niños y jóvenes que asisten a la educación básica.

Los Cuadernos, por otra parte, se suman al conjunto de acciones y materiales que apoyan la actualización de los maestros de educación básica y de los profesores de instituciones que se hacen cargo de la formación docente.

Los Cuadernos de Discusión se podrán consultar, además, en internet, en la página <http://www.formaciondocente.sep.gob.mx>. Los comentarios y sugerencias se recibirán en el correo electrónico: formaciondocente@sep.gob.mx.

La Secretaría de Educación Pública confía en que este esfuerzo cumpla con los propósitos planteados y espera que los lectores participen de manera responsable y comprometida en el proceso de consulta nacional.

Secretaría de Educación Pública

Índice

Formación docente: desafíos de la política educativa

| | |
|--|----|
| Introducción | 7 |
| I. Los condicionantes de las decisiones sobre formación docente en el marco de las reformas educativas | 13 |
| II. Desafíos relativos a cómo mejorar la formación docente inicial | 20 |
| III. Desafíos relativos a cómo mejorar la calidad de los docentes en servicio | 34 |
| IV. Desafíos relativos a las modificaciones en la carrera docente | 44 |
| Bibliografía | 68 |

Introducción

Después de décadas de reformas educativas con resultados relativos, uno de los actuales centros de atención son los profesores. A ellos se les reconoce un papel clave en las reformas educativas por razones que son aparentemente contradictorias y que Fullan resume en su frase ya clásica: “la formación docente tiene el honor de ser, simultáneamente, el peor problema y la mejor solución en educación” (Fullan, 1993).

Los sistemas escolares están organizados sobre la base de una tecnología central de la enseñanza que hasta el momento es personal-intensiva, y por tanto los profesores tienen un lugar preferencial en este arreglo ya que, junto con los alumnos y el conocimiento, son uno de los tres vértices del corazón de la propuesta educativa.

En el marco del cambio de los sistemas educativos, una condición fundamental es que los profesores puedan cambiar, por dos razones principales: por un lado, deben hacerlo si queremos que los estudiantes desarrollen nuevas formas de aprendizaje; y por el otro, porque si los profesores no acompañan y apoyan las reformas, los más hermosos diseños fracasarán (Avalos, 1999).

Hay muchas coincidencias acerca de que las propuestas tradicionales relativas a los profesores, su formación y su carrera, ya no son suficientes. Pero hay también fuertes evidencias de que no es simple determinar cuáles son los cambios adecuados y mucho menos ponerlos en práctica. La “cuestión docente” es un tema complejo, que ha demostrado tener alta conflictividad. Como lo señala un trabajo reciente: “La ecuación de buena calidad de la enseñanza en los sistemas educativos a escala masiva a lo largo de América Latina, todavía tiene que ser resuelta. Y, según todos los indicios, no existen soluciones fáciles ni mucho consenso acerca de por dónde empezar” (Navarro y Verdisco, 2000).

Partimos del supuesto básico de que los profesores ni son culpables de los problemas de la educación actual (sin que por eso sean inocentes) ni son o pueden ser los únicos actores del mejoramiento de la educación, pues son muchos

los factores que contribuyen a producir los resultados de ésta. Pero, indudablemente, son actores que tienen un papel central que jugar y ese papel depende del mayor o menor grado en que se sientan, ejerzan y sean reconocidos como profesionales de la educación (Avalos, 1999).

Y esto implica un cambio fundamental, porque la forma como se ha entendido el ejercicio de la enseñanza a lo largo de los siglos de existencia de los sistemas educativos no necesariamente sirve para lo que enfrentamos en el mundo actual.¹ Hoy implicamos en dicha definición las premisas requeridas para una efectiva optimización de la calidad de la enseñanza, que son: dominio de un saber legitimado; capacidad de diagnosticar problemas y encontrar por sí mismo soluciones a los problemas irrepetibles y específicos de la práctica docente; autonomía y a la vez responsabilidad individual respecto de su tarea; y responsabilidad colectiva en relación con el rendimiento del alumno, de la escuela y del sistema (Núñez y Vera, 1990).

La mayoría de nuestros sistemas educativos se enfrenta con una serie de fuertes obstáculos para la profesionalización de los profesores, ya que en buena parte de nuestras realidades los arreglos tradicionales de organización de la educación perviven intocables. Los modelos de formación de profesores, las condiciones de empleo y de trabajo de la gran mayoría, su inserción subordinada en la organización educativa, la calidad y orientación de su formación, la rigidez y uniformidad del *currículum*, son algunos de estos elementos que resisten los posibles cambios.

Es indudable que “enfrentar los problemas de los profesores como tema de decisión política tiene todas las características de los problemas más difíciles enfrentados por los gobiernos y las sociedades. Se trata de temas cargados polí-

.

¹ Hargreaves (1999) habla de cuatro “edades” del profesionalismo docente, que son: la etapa preprofesional, la del profesional autónomo (se prioriza la individualidad responsable de la tarea), la del profesional colegiado (se trabaja en equipo, con roles complementarios), y la actual, del profesional posmoderno, que está en vías de definición (cuyo rasgo básico es la responsabilidad por los resultados).

tica e ideológicamente; con implicaciones financieras que, en casi cualquiera de los escenarios posibles, son inmensas; y cuyas definiciones técnicas tradicionalmente han sido débiles, laxas y cualquier cosa menos conceptualmente claras y convincentes (...) No es sorprendente, entonces, que los temas relacionados con los profesores constituyan un campo subdesarrollado de la educación y que las intervenciones que han tratado de orientarse a este tema hayan sido menos que satisfactorias (...) Importantes reformas actualmente en curso en varios países de la región se orientan explícitamente a mejorar la calidad de la fuerza de enseñanza. Sin embargo, más frecuentemente que no, estas intervenciones no logran hacer pie en problemas fundamentales tales como quién enseña, cuánto se enseña y cuán bien se enseña” (Navarro y Verdisco, 2000).

Estas restricciones de la realidad se constituyen entonces en barreras para la aplicación de políticas públicas de reforma de la formación docente. Y esto es definitorio ya que todos los aspectos que tienen que ver con la “cuestión docente” requieren decisiones de política pública. Si bien necesitan del acompañamiento activo de diferentes actores de la sociedad, no parece ser posible que un bien público, como es la educación, pueda transformarse y mejorar su calidad sin la intervención del Estado. De hecho, uno de los rasgos comunes de las reformas educativas es que todas ellas son resultado de decisiones de los ministerios de educación (Aguerrondo, 2001).

Por lo tanto, la discusión sobre el papel del Estado, que parecía terminada unas décadas atrás, ahora vuelve a plantearse. “No se defiende volver al Estado de décadas atrás. Pero se plantea, como lo hace el Banco Mundial (1997) en su informe especial sobre el papel del Estado, que el desarrollo requiere un Estado efectivo y resalta que ‘sin un buen gobierno no hay desarrollo económico ni social’. Ni el Estado omnipotente, ni el Estado ausente: políticas públicas activas gerenciadas con alta eficiencia” (Klikberg, 2002).

Para avanzar en la concreción de este objetivo es útil distinguir entre las distintas responsabilidades que competen al Estado en este tema, ya que ellas determinan

los ámbitos de decisión que deben enfrentarse, y por lo tanto definen los desafíos políticos. Coincidimos con Paiva Campos en que, en primer lugar, le corresponde al Estado la tutela de la calidad de la educación básica, pública y privada y, en consecuencia, de la calidad de los respectivos profesores y de su formación; y creemos que, en segundo lugar, debe ocuparse de la regulación del acceso al empleo y de las condiciones del desempeño profesional.²

Estas responsabilidades del Estado generan desafíos políticos en tanto suponen decisiones que modifican el estado tradicional de funcionamiento del sistema educativo.

Los principales desafíos se ordenan de la siguiente manera:

1. En relación con la calidad profesional de los que enseñan.

1.1. Referidos a la formación inicial o de pregrado.

1.1.1. Resguardar la calidad.

- Asegurando que sea adecuada y se corresponda con las tendencias mundiales.
- Instando (obligando) a las instituciones formadoras para que mejoren la calidad académica de su oferta.

1.1.2. Resguardar la cantidad.

- Asegurando que se titulen la cantidad y calidad de recursos humanos que requieren los demás niveles del sistema educativo.

1.2. Referidos a la formación permanente o al desarrollo profesional docente.

- Institucionalizar la necesidad y la oferta del desarrollo profesional permanente.

.....

² Paiva Campos destaca: "tres responsabilidades que le caben (al Estado): regulación al acceso al ejercicio profesional; tutela de la calidad de la educación básica y de la enseñanza secundaria, pública y privada y, en consecuencia de la calidad de los respectivos profesores; selección al acceso al empleo en las escuelas que administra directamente" (Paiva Campos, 2002).

2. En relación con las condiciones de trabajo de los que enseñan.

- Implementar una carrera docente que apoye una educación de calidad.

En los puntos siguientes se tratará cada uno de estos desafíos, no sin antes considerar brevemente algunas características del contexto general en el que hoy se toman estas decisiones.

I. Los condicionantes de las decisiones sobre formación docente en el marco de las reformas educativas

En relación con la calidad de la educación, la problemática principal con que se enfrenta la conducción política del sector educación en la actualidad –relativa a los profesores– es cómo mejorar su desempeño. Las decisiones involucradas para lograrlo se enmarcan en lo que hemos llamado la *cuestión docente*. En tal idea se abarca toda la vida del ejercicio profesional de los profesores, incluyendo tanto la formación inicial como la formación permanente, cruzada por los temas que tienen que ver con su desempeño, es decir, las condiciones de trabajo y la realidad de la gestión institucional.

Estos temas han sido y siguen siendo motivo de alta controversia y poco acuerdo. Es necesario reconocer que llegar a consensos no es simple, dado que la mayoría de los asuntos que tienen que ver con la *cuestión docente* asume rápidamente características de alto voltaje político. Incluso los temas más “técnicos”, cuando llegan al momento de las decisiones, se transforman en temas políticos debido a que muchas de esas decisiones se vuelven problemáticas en términos de viabilidad política, por diversas razones: tocan tradiciones, cambian las reglas de juego, modifican concesiones, exigen más esfuerzo, pretenden dar más responsabilidad sin modificar salarios, etcétera.

Estos elementos tornan en un permanente desafío las distintas decisiones que se deben tomar para reformar la formación docente; como consecuencia de lo cual, la instancia política se debate entre dos alternativas complicadas: por un lado, eludir grandes decisiones sobre el tema, lo que condicionaría cualquier cambio real que quisiera hacerse en otras áreas; por el otro, generar decisiones de política que enfrenten los mencionados desafíos.

Adicionalmente, es necesario tener en cuenta algunos otros elementos de la realidad que agregan una buena cuota de complejidad a estas decisiones.

Estas decisiones afectan a gran cantidad de personas con características muy diferenciadas. Los sistemas educativos abarcan una porción importante de la población total de un país y no parece probable que disminuyan en el futuro. Tanto las tendencias reconocidas por los especialistas como las promesas de los políticos plantean que debe seguir expandiéndose, agregando la atención de nuevas edades y nuevos grupos sociales, dado que deben prestar servicios a “toda la población a lo largo de toda la vida” (Delors, 1996).

Este rasgo lo diferencia fuertemente de otros sectores de la gerencia pública, lo que permite hablar, en cierto sentido, de la *irreductibilidad* de los sistemas educativos, tema de suma importancia en el contexto actual en que la reforma del Estado se define básicamente como el achicamiento del Estado (Aguerrondo, 2001).

Esta característica –la de tratarse de un organización regida por el “gran número”– se complementa con otra, que es su complejidad. La cantidad y diversidad de perfiles que coexisten como agentes de la educación muestran “profundas diferencias entre ellos y dentro de cada uno (de sus componentes), así como (las) diferencias relacionadas con niveles y asignaturas de enseñanza y con variables tales como edad, género, etapa de desarrollo profesional, etcétera” (Torres, 1999).

Este contexto obliga a la complejidad de las estrategias que deben adoptarse para producir cambios en la calidad de los profesores. Como se trata de un servicio muy complejo y diversificado, las decisiones educativas deben diferenciarse para contemplar, entre otras cosas, las características propias de los diferentes grupos docentes, las demandas específicas que surgen de las diferencias socio-económicas, etcétera.

Es común que esto genere una tensión que se expresa en la escasa posibilidad de poner en práctica adecuadamente políticas que atiendan toda esta diversidad y complejidad.

1. Las políticas para mejorar la calidad de los docentes suponen fuerte impacto presupuestario

La complejidad y el gran número, como características propias del sector, lo mismo que su condición de personal-intensivo, determinan que cualquier estrategia que se plantee tiene fuertes implicaciones presupuestarias. Es bien sabido que el peso del salario es el componente principal del gasto educativo, que ocupa entre 80 y 95% de los presupuestos en los sistemas educativos de la región.

Esta tensión se expresa habitualmente entre la posibilidad real del presupuesto y los requerimientos del gran número. Como consecuencia de la característica de complejidad, que reconoce que no todos los docentes son iguales, cualquier oferta estratégica, para que sea adecuada, tiene que ser muy diversificada y sistemática, lo que supone altos costos de gerenciamiento. Si a esto se agrega la cantidad de agentes a los que hay que llegar, es claro que cualquier propuesta que se desee implementar, si se quiere incidir en una parte importante del profesorado, representa costos considerables.

2. Las políticas para mejorar la calidad de los profesores requieren cambios normativos

Las estrategias políticas, para su concreción, requieren del correcto funcionamiento de un conjunto preciso y coherente de Reglas, Regulaciones y Procedimientos (RRP) que definen el marco legal y los procesos regulares tanto para la preparación como para la toma de decisiones en todo lo que tiene relación con sus funciones principales (Saidi, 2002).

Es bastante frecuente que las RRP tengan décadas de obsolescencia, y se perpetúen como parte de la rutina del sistema educativo. Por esto, un tema central aparece cuando se decide realizar alguna reforma ya que seguramente hay RRP que pueden necesitar actualización o que deben ser adaptadas a los cambios de las políticas, y hasta algunas deben ser suprimidas.

A pesar de que no siempre tienen un lugar preponderante en los criterios que guían las decisiones, lo cierto es que las RRP son cruciales para las reformas educativas, incluidas las reformas de la formación docente. En este último caso, una complicación adicional se refiere al hecho de que muchas de las RRP correspondientes, sobre todo las que tienen que ver con la carrera docente, están bajo la jurisdicción de otros ministerios o de otros poderes del Estado, como pueden ser la Legislatura o los ministerios de Trabajo o de Hacienda.

El hecho de que el personal de la enseñanza, en el sector estatal, forme parte del servicio civil de la administración pública, agrega otro elemento a esta complejidad.

3. Es difícil lograr estrategias integrales y coherentes

Mejorar la calidad de los enseñantes es un tema de por sí muy complejo, ya que, además de la diversidad y cantidad de perfiles que se entrecruzan en el quehacer educativo, otra particularidad de este sistema es la cantidad de actores que deciden sobre los diferentes aspectos, quienes muchas veces son portadores de distintas perspectivas. Si bien la docencia es una tarea de gran complejidad y responsabilidad social, en la cual los distintos aspectos se unen indisolublemente para su concreción, los aspectos profesionales de la enseñanza tienen una serie de referentes, los aspectos gremiales otros y los aspectos sociales otros.

Las demandas de estos actores no siempre coinciden o son complementarias, lo que genera serios problemas y agrega una cuota de dificultad a los cambios que se pretenden. Por ejemplo, varios estudios que versan sobre resultados de las reformas de la formación docente han dejado en claro que para obtener buenos resultados se requiere cambiar la formación inicial y cambiar la escuela *al mismo tiempo*, sobre todo las instituciones escolares donde practican los futuros profesores o donde inician su carrera. El peso de los primeros años de experiencia profesional juega de una manera definitiva, potenciando o anulando cualquier esfuerzo que pueda hacerse para mejorar la calidad de los profesores.

Asumir esta situación requiere superar esquemas de fragmentación de la política educativa, que aísla la formación ya sea de aspectos de la reforma educativa, o de otras áreas críticas del desempeño docente tales como los salarios y, en general, las condiciones de trabajo (Torres, 1999).

Esta parece ser también la percepción de los propios profesores, como lo relatan las conclusiones de un Seminario Técnico Regional³ sobre participación de los educadores, entre las que se puede leer: “Se analizaron las políticas públicas hacia el sector docente y se encontró que, por lo general, carecían de coherencia en cuanto procedían de distintas agencias y esferas gubernamentales que no siempre se coordinan, en circunstancias que el docente mismo y su desempeño constituyen una totalidad en que no es posible disociar los aspectos políticos, laborales, profesionales y psicosociales.

“Se afirmó con énfasis la necesidad de que en cada situación nacional haya una ‘política integral para el sector docente’” (Núñez y Vera, 1990).

Los actores reclaman, al mismo tiempo, orientaciones y recursos “desde arriba” y participación “desde abajo”.

Las reformas educativas reconocen con mayor o menor intensidad el papel que tienen los docentes en su puesta en práctica y desde esta perspectiva se preocupan por realizar actividades dirigidas a ellos. La impronta de la descentralización, que hoy caracteriza a muchas reformas, conlleva asimismo una demanda concreta hacia un protagonismo mayor del plantel docente. Las estrategias diseñadas y dirigidas centralmente como requerimiento a los profesores se dirigen, en general, a dar a conocer la reforma, conseguir su apoyo, promover el aprendizaje de los nuevos conceptos o contenidos y hacer posible que se puedan ensayar las nuevas estrategias. La finalidad perseguida es el logro de resultados que, básicamente, se refieren a cambios en los alumnos y las alumnas, defini-

.....

³ Seminario Técnico Regional “Organizaciones de docentes y Proyecto Principal de Educación: participación de los educadores en el mejoramiento de la calidad de la educación en América Latina y el Caribe”, organizado por la OREALC/UNESCO y realizado en Santiago de Chile los días 4, 5 y 6 de septiembre de 1989.

dos principalmente, hoy día, como los que miden los instrumentos nacionales y o internacionales de evaluación.

Es posible, sin embargo, que un proceso de reforma diseñado y dirigido en sus líneas generales en forma centralizada, incorpore conceptos de participación de los docentes y estimule la re-creación de procesos de enseñanza o el diseño de innovaciones en las escuelas mismas. En este caso, nuevo aprendizaje y cambios en el desempeño docente, incluyendo la capacidad de innovar, serían también resultados esperados de las acciones de reforma desarrolladas (Avalos, 1999).

Algunos informes que describen procesos de reforma educativa muestran que existe una dualidad en las demandas, pues no resulta raro que los profesores, por un lado, pidan orientación a las instancias más macro de conducción educativa, al mismo tiempo que reclamen participación y consulta. Esta dualidad en la demanda agrega una nueva complejidad a las decisiones.

4. Habitualmente estas decisiones son percibidas como amenazantes

Los procedimientos y rutinas que sostienen al sistema educativo están tan “naturalizados” como parte de su accionar que resulta muy difícil abrir resquicios para su transformación. No es fácil tomar decisiones que los profesores en su conjunto puedan percibir como adecuadas ya que, por las características mismas del hecho educativo, sus resultados revisten alta intangibilidad y sólo son perceptibles a mediano y largo plazos.

Por otro lado, la secuencia de reformas que se han sucedido desde hace unas décadas, y su habitual replanteo periódico en cada cambio de gobierno, que pocas veces respeta los tiempos de los procesos, han eliminado en la mayoría de los profesores credibilidad a los cambios.

Estas realidades sectoriales se entremezclan también con situaciones del contexto general. El crecimiento del endeudamiento externo, los problemas estruc-

turales de la pobreza, el aumento de la desocupación y la indudable concentración de la riqueza, se asocian a los procesos de ajuste, lo que ha implicado “la identificación común del término ‘ajuste estructural’ con las reformas financieras (que) se refier(en) no a la definición más amplia de una reorganización estructural de la producción en respuesta a los profundos cambios de la economía mundial, sino a un *conjunto preciso de políticas de ajuste estructural*... La política americana, asociada al endeudamiento de los países en desarrollo y a la ineficacia del sector público, ha impuesto una ‘visión dominante’ en la forma en que las economías en crisis *debían* reorganizarse para reactivar el crecimiento... En el campo de la educación, la receta se ha basado en la descentralización y la privatización” (Carnoy, 2001).

Este discurso, presente en amplios sectores del cuerpo docente, hace que sea “preciso reconocer que el impacto de las reformas educativas se manifiesta en el trabajo docente como un aumento de incertidumbre y de la vulnerabilidad de las condiciones laborales” (Birgin y otros, 1998).

En medio de estas tensiones, se presentan una serie de desafíos relacionados con las decisiones necesarias para mejorar la calidad de los profesores. Dejaremos de lado en este trabajo los aspectos de estos temas que tienen que ver con los niveles más técnico-pedagógicos de la discusión para tratar de esbozar cuáles son los desafíos políticos en relación con el desempeño de los profesores y su mejoramiento hoy en América Latina.

II. Desafíos relativos a cómo mejorar la formación docente inicial

Dentro de las responsabilidades propias del Estado, le corresponde en primer lugar la tutela de la calidad de la educación básica y de la enseñanza secundaria, pública y privada y, en consecuencia, de la calidad de los respectivos profesores y de su formación. En esta línea, un primer grupo de desafíos se presenta a partir de la necesidad de transformar la formación inicial de los profesores.

Las nuevas demandas sociales hacia la educación han originado la necesidad de profundos cambios no sólo en relación con los contenidos que se enseñan, o con los modelos didácticos con que se trabaja en las escuelas, sino también en relación con una redefinición de la tarea de enseñar y, por lo tanto, de la formación de los profesores. La percepción cada vez más generalizada de un deterioro en la calidad de la educación coloca en un lugar de relevancia la necesidad de accionar, de la manera más urgente posible, sobre la calidad de los profesores.

Algunos desafíos políticos que tienen que ver con este primer campo problemático son:

1. Los cambios en la estructura y contenidos de la formación docente inicial.
2. El control de la calidad de la formación que se imparte.
3. El reordenamiento de la oferta de instituciones formadoras de profesores.

1. Los cambios en la estructura y contenidos de la formación docente inicial

Se puede hablar hoy de cierto consenso técnico alcanzado en el debate entre los especialistas en torno al diagnóstico del problema educativo y a las líneas generales de las nuevas propuestas curriculares. Pero la cuestión de cómo deben

formarse los profesores es quizás uno de los temas en el cual coexisten todavía el mayor número de opiniones.

De hecho, los modelos tradicionales de formación de profesores mantienen su vigencia generalizada en la realidad de casi todos los sistemas educativos. La tensión entre lo que “se debe cambiar” según el discurso de los especialistas, y lo que esto implica en términos de lo que “se debe hacer”, no está todavía mínimamente saldada.

En un importante número de las decisiones a tomar se presentan tensiones, muchas veces debido a que no son claras las opciones a tomar. Gran cantidad de las cuestiones que están implicadas en estos cambios no están todavía acordadas técnicamente y coexisten diversas posturas en las discusiones entre especialistas donde se debaten los pro y los contra de cada una de ellas.

A esto debe agregarse que, aun cuando puedan estar justificadas técnicamente, las decisiones que implican cambios en la formación de los profesores son conflictivas, ya que en ellas entran en tensión las tradiciones de los sistemas educativos particulares con las líneas más generales de la evolución de la educación en la actualidad.

Entre los temas básicos que están hoy en debate, y que generan campos de desafíos políticos, se destacan tres grandes temáticas:

- ¿Cuál es el *locus* de la formación inicial?
- ¿Cuál es el *peso* de la formación pedagógica y cuál el de la formación en la disciplina a enseñar?
- ¿Cómo acortar la distancia entre la teoría y la práctica?

El *locus* de la formación inicial

La formación docente inicial ha sido permanentemente elevada hacia niveles cada vez más altos del sistema educativo. En los países desarrollados, pero también en países de ingreso medio, toda la formación docente está en el nivel terciario y la universidad (Martin, 1999). El lugar de la formación inicial ha ido variando a

lo largo del desarrollo de los sistemas educativos, desde ocupar un primer lugar postprimario, luego formando parte de la educación secundaria, para pasar después al nivel terciario, ya sea como parte de la educación superior no universitaria o directamente dentro de la universidad.

En América Latina la respuesta ha sido diversa, aunque la tendencia predominante es trasladar la formación inicial al nivel universitario o al nivel superior no universitario. En la mayoría de los países las viejas “escuelas normales” han sido transformadas en institutos superiores con carreras que van de dos a cinco años, y cuyo requisito de ingreso es que se haya completado el secundario (Roggi, 1999). Si bien la universidad históricamente se ocupó de la formación de docentes para el nivel medio, hay países que han ubicado toda la formación docente en el nivel universitario. Otros han generado un tipo especial de universidad, la Universidad Pedagógica, dedicada solamente a la formación de profesores.

Existen argumentos a favor y en contra de localizar la formación docente de pregrado o inicial en la universidad. Por un lado, muchos especialistas señalan las ventajas de ubicarla en la universidad, pues así se brinda la oportunidad a los futuros docentes de formarse en ámbitos de excelencia académica, con los mejores académicos de todas las disciplinas, romper el isomorfismo con experiencias estudiantiles distintas a los del nivel primario o medio, etcétera. Al respecto, el Informe Delors dice: “El objetivo final debe ser la educación superior, en cooperación con las universidades, para todos los docentes, pero especialmente para los profesores secundarios” (Delors, 1996).

Por otro lado, algunas experiencias de formación docente en universidades han sido duramente criticadas alegando que se crean circuitos formadores al interior de las universidades donde dan clases profesores de más bajo nivel académico que los que se desempeñan en las licenciaturas, o que en muchos casos se centraliza la formación en aspectos teóricos en detrimento de la reflexión sobre la práctica.

Elevar el nivel del sistema educativo en el que se imparte la formación docente inicial no resulta conflictivo en la medida en que no se modifique negati-

vamente la situación de las instituciones formadoras tradicionales. Entre todas estas decisiones, la que indudablemente presenta el mayor desafío es la que concentra la formación docente inicial en la universidad y suprime las instituciones preexistentes, tales como los institutos terciarios.

Para resolverlo, muchos países preservan la vieja estructura de terciarios. En ese caso, se urge a estas instituciones –o se les exige por ley– que creen lazos estables con las universidades, y se estructura otra serie de estrategias para hacer posible que mejoren la calidad de su oferta formativa.

El peso de la formación pedagógica en relación con la formación en la disciplina a enseñar

La tradición de la formación de los profesores de escuela básica (maestros) difiere en gran medida de la de los profesores para el secundario. En la primera, se partió de una lógica pedagógica y se centró el interés en la enseñanza de la didáctica. En la segunda, la mayor importancia la ha tenido siempre lo disciplinar y generalmente el lugar y el peso de la formación pedagógica ha sido tardío y secundario.

Estos diferentes énfasis se correspondieron con las distintas racionalidades que organizaron tradicionalmente estos niveles educativos. La escuela primaria tuvo como eje organizador el proceso de adquisición de los elementos instrumentales de la cultura por parte de los niños, mientras que la escuela secundaria ha basado su organización en la lógica de las disciplinas (Braslavsky, 1999).

Con el incremento de los años de obligatoriedad de la educación, estas distinciones han desaparecido a tal punto que en la actualidad se entiende como un solo tramo, el de la *educación básica*, el periodo que va desde el ingreso a la escolaridad hasta el egreso del secundario.⁴

.....

⁴ En la bibliografía internacional este tramo se identifica con la sigla K-12, o sea, desde el kindergarden hasta el grado 12.

Esta realidad, sumada al conocido hecho de la disminución del capital cultural personal de los ingresantes a las carreras de profesorado, ha incentivado un movimiento que tiende a superar las viejas dicotomías entre formación pedagógica y formación disciplinar. Es decir, se tiende a reconocer cada vez más la existencia de un tronco profesional común que debe ser respetado.

En general, se acepta que los docentes de primaria deben tener una mejor formación en todo lo referente a las disciplinas del *currículum*, mientras que los docentes de media necesitan ser formados en todo lo referente a las cuestiones pedagógicas para el abordaje en el aula de las disciplinas que han elegido para enseñar (Martin, 1999).

Para resolverlo, la decisión habitual ha sido alargar la duración de la formación docente inicial. Ya sea porque la opción se hace antes –y entonces incluye algo de educación secundaria–, o porque se acorta la formación docente específica pero se exige más escolaridad para ingresar; en resumen, para poder ir a enseñar hay que tener más años de escolaridad (Martin, 1999).

Pero el incremento de los años de escolaridad, que por un lado ha significado también una reestructuración de los contenidos de la formación, no ha alcanzado para replantear viejas concepciones acerca de éstos. Todavía no hay en las nuevas propuestas, una concepción de la formación inicial precisamente como *inicial*, es decir como parte de una trayectoria profesional en la cual, en esta etapa (la de pregrado), sólo se den las bases para que luego se continúe aprendiendo.

Al organizar las propuestas formadoras, se sigue pretendiendo que el “perfil del egresado” refleje las competencias de un profesional maduro. Parte del conflicto por la duración de la carrera –y por ende su costo– se podría resolver reconceptualizando estas cuestiones.

Acortar la distancia entre la teoría y la práctica

Tanto las concepciones clásicas de formación de profesores como las actuales, consideran que dentro de las condiciones requeridas para un buen aprendizaje docente está la de poder realizar una adecuada formación para la práctica.

La propuesta tradicional de relación entre la teoría y la práctica, representada por las antiguas escuelas normales y sus “departamentos de aplicación” implicaba un modelo basado en un supuesto de que se aprende a enseñar por imitación, viendo. Las nuevas teorías proponen una aproximación diferente, que postula que se debe “aprender” la práctica. Pero, singularmente, todavía no hay una “didáctica de la práctica” suficientemente aceptada, lo que lleva a la realidad de una cantidad de ensayos simultáneos de una serie singular de modelos alternativos.

Una línea de pensamiento cuestiona las “escuelas de aplicación” como lugares que han sufrido, al igual que el resto del sistema educativo, un proceso de rutinización poco apropiado para una práctica creativa. Del mismo modo, otra línea plantea la apertura hacia la diversificación de los socios (*partners*) de la formación docente inicial (Martin, 1999). Ambas generan decisiones difíciles.

Organizar experiencias realmente formativas situadas en la escuela ha significado un esfuerzo por elegir con cuidado los lugares escolares de trabajo para los estudiantes de pedagogía, buscando ofrecer diversidad de contextos al mismo tiempo que situaciones donde el aprendizaje docente sea posible. Esto no ha sido fácil. De todas maneras, en muchos países la práctica se lleva a cabo en diversas instituciones que pueden o no colaborar entre sí. Lo importante parece ser que las aulas elegidas funcionen de acuerdo con procesos similares a aquellos con los que se pretende formar al futuro profesor o a la futura profesora (Avalos, 1999).

Una tendencia contraria a la de formar docentes en el nivel terciario o universitario se está desarrollando actualmente en países como Estados Unidos y Reino Unido, donde hay duras críticas a que la formación de docentes se realice en ámbitos universitarios. Las críticas surgen no sólo de expertos y autoridades sino también de los profesores que critican su formación por haber sido demasiado teórica y alejada de la realidad escolar.

Para contrarrestar esto se propone al propio ambiente escolar (*school based teacher training*) como el más adecuado para la formación (Martin, 1999). Esta ten-

dencia despierta también una serie de cuestionamientos en la medida en que supone que el hacer profesional se nutre más de la práctica que del conocimiento teórico (Wideen y Grimmett, 1997).

Una propuesta intermedia entre la formación práctica tradicional y la “basada en la escuela” (*school based*) es la que podría denominarse de *inmersión en la práctica*. Una serie de experiencias en la región reconocen la necesidad de ampliar la experiencia de la práctica sin desatender la formación científica y pedagógica. “(Esta) innovación potencia la convergencia de distintas miradas en el análisis de la práctica así como el trabajo cooperativo entre los profesores practicantes...”. “De esta forma, los centros educativos de práctica se constituyen en modelizadores del futuro trabajo de los alumnos”. “El objetivo no es pedagógico, ni es la adquisición de estrategias didácticas que caracterizan la docencia, así como tampoco es la adquisición de las formas de relacionamiento con los alumnos como adolescentes. Lo que se persigue es el clásico oficio de transmitir un conocimiento relativo a una ciencia, un arte o un área de conocimiento” (Careaga, 2002).

Todos estos temas presentan problemas a la decisión política, en tanto implican redireccionar las tendencias tradicionales de la formación de profesores y en tanto requieren de cambios en la rutina, en las disposiciones y procedimientos y, sobre todo, en los aspectos de organización de la realidad educativa.

2. El control de la calidad de la formación

Dentro de las responsabilidades propias del Estado en relación con la tutela de la calidad educativa, un segundo grupo de desafíos tiene que ver con la necesidad de generar circuitos de control de la calidad académica de la formación de los futuros profesores.

La expansión de los sistemas educativos a lo largo de toda la educación básica ha generado una fuerte demanda de personal para la enseñanza. Esto ha repercutido necesariamente en una expansión de la oferta de formación docente, proceso que ha debido enfrentarse con el inconveniente de que no siempre se han

encontrado disponibles los recursos materiales y humanos adecuados para garantizar un mínimo de calidad para esta formación.

Aun cuando subsisten todavía algunas ofertas de formación de profesores de educación básica en el nivel medio, en la actualidad hay pocas dudas acerca de que el lugar de la formación inicial de los profesores es el nivel de la educación superior, sea universitaria o no universitaria. Cumplido este requisito, sin embargo, subsisten fuertes indicios de que no todas las ofertas de formación tienen la calidad que sería necesaria.

Las posibles intervenciones políticas en estos temas se enfrentan con problemas tales como la autonomía de las universidades, o la tradición de las instituciones terciarias, poco habituadas a funcionar con controles de calidad externos que permitan dar cuenta de su competencia académica, aun cuando, al igual que el resto del sistema educativo, el nivel superior está sufriendo una serie de transformaciones importantes, básicamente dirigidas a resguardar la pertinencia y calidad de su oferta.

Para enfrentar estos problemas, se están poniendo en práctica estrategias relacionadas con cómo garantizar el nivel de la formación profesional que ofrecen las instituciones existentes, sean universidades o instituciones terciarias. Estas tendencias son, por ejemplo, la creación de regímenes de acreditación de la calidad académica de las carreras o de las instituciones formadoras, la introducción de elementos de incentivación de la calidad, como los concursos de proyectos o la organización de circuitos masivos de capacitación para los profesores formadores de formadores.

La acreditación académica de carreras e instituciones formadoras

La tutela de la calidad de la formación docente, como parte de la responsabilidad del Estado, se justifica en el hecho de que la sociedad necesita tener la garantía de que las personas que desean ejercer la docencia están debidamente calificadas para responder, de modo satisfactorio, a las exigencias del respectivo

desempeño. Este problema resulta de gran importancia toda vez que, desde un tiempo a esta parte, es reconocible el progresivo deterioro de la calidad de la educación, situación de la cual no están exentas las instituciones de formación de profesores.

Esto es, el Estado debe ser el garante de que quienes enseñan poseen las cualificaciones y competencias exigidas por el desempeño docente, y que éstas se les han reconocido en función de haberles sido atribuido un título profesional, requisito necesario para ejercer como profesor (Paiva Campos, 2002). Es por esta razón que las instituciones formadoras de docentes, sean estatales o privadas, para tener derecho a emitir y otorgar el mencionado certificado profesional, deben cumplir con una serie de requisitos establecidos por el Estado.

Una respuesta que se impone progresivamente como procedimiento de control tiene que ver con la instalación de mecanismos de acreditación o reconocimiento académico de los cursos que se destinan a la formación profesional para la enseñanza. Estos sistemas nacen de la lógica de la certificación y el control académico, en la actualidad propio del nivel superior, como consecuencia de lo cual en la gran mayoría de los países las universidades se encuentran en medio de procesos de autoevaluación, evaluación externa, acreditación, etcétera.

La acreditación (de carreras o de instituciones) consiste en organizar un procedimiento mediante el cual se establecen estándares de calificación académica obligatorios para las instituciones formadoras, al tiempo que se organizan mecanismos para certificar el control de calidad, sea a través de juicio de pares o de jueces acordados oportunamente (Paiva Campos, 2002).

Al respecto, “conviene distinguir dos categorías de acreditación: la *académica* y la *profesional*. Cualquiera de las dos puede referirse a *instituciones* o a *cursos* de formación (...). Mientras que la profesional se focaliza en criterios referidos al nivel de dominio de una determinada calificación profesional, la académica se centra en criterios que caracterizan la formación correspondiente al grado académico a conferir. La adecuación a los criterios académicos no garantiza, por sí sola, la adecuación a los criterios profesionales; por lo tanto, si los cursos de cuali-

ficación profesional también confieren grado académico es necesario que satisfagan asimismo los primeros” (Paiva Campos, 2002).

Esta distinción es sumamente importante, porque hay una serie de criterios compartidos a nivel internacional, que deben estar presentes en los procesos de acreditación, y no son exactamente los mismos para ambos tipos de acreditación.⁵ Los resultados de tal evaluación son elementos que agregan transparencia a los procesos y cuya utilidad es que se toman en cuenta para diversas situaciones.

Los procesos de acreditación tienen además una importancia creciente en relación con los reconocimientos internacionales y ésta es cada vez más importante también en la realidad de los países federales en los cuales cada estado (provincia) necesita tener la garantía de que la calificación para la docencia obtenida en el estado B es comparable a la que brinda el estado A, donde alguien quiere realizar una parte de su formación o desea ser autorizado a ejercer la docencia (Paiva Campos, 2002).

Introducir estas regulaciones como parte de la función de tutelaje del Estado no resulta fácil. Si los estándares de calificación académica funcionan adecuadamente, es probable que haya consecuencias concretas para ciertas instituciones, o que sea necesario generar una serie de movimientos de personal, la mayoría de los cuales no contarán con la aprobación masiva de quienes se vean afectados. Si dichos estándares funcionan laxamente, o no se aplican, se genera

.....

⁵ Paiva Campos señala para la acreditación académica:

- Existencia de un juicio conclusivo de adecuación de la institución o curso a criterios definidos.
- Definición de criterios por una instancia externa a las instituciones de formación.
- Existencia de una entidad acreditadora independiente de las entidades acreditadas, habiendo para ello varias posibilidades.

Para la acreditación profesional se agregan a las anteriores:

- Existencia de criterios específicos del nivel de dominio de la cualificación profesional para el que el curso prepara.
- La participación de empleadores y profesionales del sector en la definición de tales criterios y en la apreciación de los cursos (Paiva Campos, 2002).

una situación de “como si”, que deteriora las posibilidades de iniciarse en el camino de la mejora de la calidad académica.

La respuesta parece ser iniciar el proceso de acreditación con parámetros no demasiado ambiciosos y procedimientos que puedan ser atendibles por gran cantidad de instituciones, y dar un tiempo adecuado para la aplicación de nuevos indicadores que ajusten más la situación. No obstante, a pesar de que se tomen estas precauciones, en muchos casos la mera propuesta de este tipo de regulaciones despierta reacciones definitivamente negativas.

Los concursos de proyectos innovadores

Otra estrategia tendiente a resguardar la calidad de la formación inicial de los profesores es la entrega de incentivos económicos a través de la organización de concursos de proyectos innovadores, susceptibles de ser financiados en la medida en que cumplan con ciertos parámetros orientadores.⁶

Esta estrategia se vuelve indispensable en los casos en que la formación docente se ofrece fundamentalmente en las universidades, dado que éstas, como consecuencia de la tradición de autonomía que comparten en toda la región, no pueden ser reguladas con los procedimientos que llegan a las instituciones del nivel terciario.

Los concursos de proyectos innovadores se orientan, por lo tanto, a reformar el sistema superior (terciario o universitario) de formación docente y consisten en la asignación de un fondo competitivo para fortalecer estas ofertas. El estímulo hacia el cambio proviene de la inclusión –en las bases del concurso– de algunas condicionalidades que orientan a las instituciones formadoras para presentar sus proyectos de cambio.

.

⁶ La experiencia más conocida es la que se desarrolla en Chile desde 1996, a través del proyecto PFFID, que consiste en un fondo concursable para el mejoramiento de la formación inicial docente en las instituciones formadoras del país (en su mayoría universidades).

Si se quiere incidir en el proceso de cambio, una vez adjudicados los fondos, cada innovación debe ser alimentada y recreada en reuniones colaborativas intra e interuniversidades, mediante apoyo y monitoreo de un equipo de coordinación central y mediante contactos con programas y académicos extranjeros (Avalos, 1999).

El mejoramiento de la calidad académica de los profesores de futuros profesores (formadores de formadores)

A pesar de la dudosa calidad académica de los profesores que enseñan en las instituciones formadoras, América Latina no se destaca por el interés (ni en términos de políticas ni en términos de investigaciones) en este tema, lo que se contrapone al interés y las estrategias concretas que se registran en muchos de los países desarrollados (Vaillant, 2002).

En términos generales, se destaca una suerte de “ausencia de políticas de formación de formadores y la tendencia de éstos a comprender el problema de la formación como ‘algo’ externo a sí mismos y referido a ‘conductas de entrada’ de los estudiantes para profesor, las condiciones institucionales, las deficiencias del currículo de la formación y la falta de recursos” (Vaillant, 2002).

Mejorar la calidad académica de los formadores de formadores es una tarea complicada. Las carencias por resolver tienen que ver tanto con su competencia académica disciplinar como con su idoneidad en el campo de la didáctica.

En su gran mayoría no registran, desde hace bastante tiempo, experiencia directa de trabajo en las aulas del nivel para el cual forman profesores. Es conocido el problema de que los formadores de formadores enseñan teóricamente a ser buenos prácticos, enseñan a través de clases frontales la necesidad de la clase interactiva y refuerzan en última instancia el modelo pedagógico que de entrada traen los alumnos-futuros-profesores.

Un problema serio es que encarar este tipo de estrategias requiere de tiempo y de una estructura de capacitación. Por estos mismos requerimientos, no son suficientes talleres sueltos o experiencias de asistencia técnica, concebidos como mera

entrega de información, sin animar procesos más profundos y permanentes de reflexión. Si se desea una escuela diferente, donde se enseñe y se aprenda diferente, es en estas instituciones formadoras de docentes donde debe comenzar el cambio institucional, para permitir que el futuro profesor vivencie un modelo institucional y una propuesta de aprendizaje que pueda luego poner en práctica.

Las escasas experiencias que se conocen (Vaillant, 2002) demuestran que América Latina todavía no está tomando este tema como prioritario. Sin embargo, si los cambios deben sostenerse institucionalmente, es vital impactar sobre quienes decidirán sobre los aspectos cotidianos de la formación de los futuros maestros.

3. El reordenamiento de la oferta de formación docente

Otro campo claro de responsabilidad del Estado como garante del bien común es su obligación de asegurar que se califiquen (o sea que se titulen), y lo hagan con calidad, los recursos humanos que necesitan los demás niveles del sistema educativo para funcionar con calidad.

La tradición de gestión artesanal que ha sido, y sigue siendo todavía en gran medida, común denominador en el sector educativo, así como la carencia de información estadística que permita una planificación adecuada, más la constante expansión de la educación, han dado como resultado en la mayoría de los países una serie de notorios desbalances que se expresan en la paradoja del exceso de profesores para algunas áreas o niveles del sistema, coexistiendo con urgencias reales por la carencia de profesores para otras áreas o niveles.

Es indudable que un indicador cierto de la maduración del desarrollo de un sistema educativo es la capacidad de autorregularse. Esto es importante dado que, en términos generales, en la mayoría de los países de la región existe una oferta más o menos adecuada de profesores de escuela básica (maestros de primaria), pero resultan escasos los profesores para la escuela secundaria, sobre todo para las asignaturas correspondientes a las disciplinas exactas.

Es imposible mejorar la enseñanza básica o la secundaria si no se cuenta con profesores adecuadamente formados. Es imposible, además, avanzar hacia la equidad educativa cuando la distribución geográfica facilita la concentración de estas ofertas formadoras en las zonas más urbanizadas de los países, generando los consiguientes desajustes. Es necesario hacer una adecuación del sistema de formación de docentes y del compromiso que tienen el sistema educativo y las instituciones que forman profesores, para poder cumplir con la cantidad de personal que el sistema necesita en los distintos niveles y modalidades.

Un tema importante en relación con los desafíos a encarar es precisamente la necesidad de acuerdos de reordenamiento de la oferta de formación docente dentro de las distintas regiones del país, problemática que sobrepasa la mera mirada institucional.

Es necesario tener en cuenta también la oferta universitaria, y pactar con estas instituciones una distribución más racional de los esfuerzos.

Esta necesidad de reordenamiento está dada no solamente por los desajustes en términos de las inadecuaciones de la formación, sino también debido a que la progresiva instalación de procedimientos de acreditación y control de calidad desnudan situaciones difíciles de encarar sin conflicto. En todos los países existe un conjunto de instituciones formadoras de docentes que ya no prestan el servicio que debieran y que por tanto presentan un serio problema para la decisión.

Estrategias como aprovechar el exceso de profesores de una asignatura para limitar la inscripción unos años, armar alternativas de reconversión institucional para cubrir nuevas necesidades, proponer carreras a término hasta que se sature la necesidad, pueden aparecer con bases muy racionales pero, si no están muy bien organizadas y monitoreadas, generan fuertes resistencias.

En realidad, todas estas estrategias son difíciles de implementar y presentan desafíos para la decisión porque cuestionan la tradición de nuestros sistemas educativos y resultan, por ello, fuertes desafíos para la gestión de las reformas en la formación docente.

III. Desafíos relativos a cómo mejorar la calidad de los docentes en servicio

Dentro de las responsabilidades que competen al Estado en relación con la tutela de la calidad de los profesores y de su formación, aparece una segunda gran línea de decisiones, referida a la formación permanente o continua de quienes se encuentran enseñando. En esta línea, los desafíos se concentran en la necesidad de transformar la formación continua de los profesores.

Perfeccionamiento vs. desarrollo profesional

La lógica tradicional conceptualiza la formación continua como perfeccionamiento entregado a profesores carentes de algo, sobre la base de ofertas de cursos de distinto tipo. “En esta discusión están en pugna dos visiones: una visión implícita tradicional de formación docente continua como acciones que sirven para subsanar elementos “*deficitarios*” de los profesores frente a las necesidades actuales, y otra visión, más actualizada, que supone que la formación profesional es un continuo a lo largo de toda la vida. Esta última responde a la conceptualización reciente sobre formación docente que se centra en el concepto de “desarrollo profesional” (Avalos, 1999).

Atendiendo a la idea de desarrollo profesional, el proceso de formación se define como un continuo orientado a las necesidades diferentes que se suceden en distintas etapas de la vida profesional, por ejemplo entre profesores que se inician, profesores en desarrollo y profesores con experiencia. Se distingue así entre la *formación profesional inicial* (o estudios de pregrado) y el *desarrollo profesional* durante un continuo que se define como *la carrera docente*.

Diversas situaciones se han conjugado para que las ofertas de capacitación para el personal que se encuentra enseñando se registren desde larga data. En primer lugar, esto ha sido una necesidad a partir de la gran cantidad de personal

que todavía hoy en América Latina se encuentra a cargo de alumnos, en tareas de enseñanza, pero sin ser profesores titulados.

Hay un número de países que han superado este problema en relación con los docentes de escuela primaria, pero en la gran mayoría de la región perdura todavía, sobre todo en el secundario, una alta proporción de enseñantes que no cuenta con la certificación correspondiente, es decir que no son titulados. Los porcentajes de profesionales universitarios que en algunos casos ocupan estos cargos, no resultan tan significativos como para resolver la situación.

Otras situaciones siempre presentes, pero cada vez más acuciantes, son tanto el avance permanente del conocimiento científico como el cambio vertiginoso de las demandas de la sociedad.

Adicionalmente hay que reconocer que desde el inicio de los procesos de reforma educativa ha habido, expresadas por la profesión docente misma, claras demandas indicando que las nuevas propuestas pueden fracasar completamente si no hay acciones apropiadas dirigidas a los profesores para comprometerlos con los cambios y ayudarlos a ponerlos en práctica en la forma diseñada. Esto ha llevado a que se intentaran una serie de estrategias de capacitación de los docentes.

Principales estrategias

Así como en el caso de la formación inicial se puede decir que ha habido casi un formato único que ha perdurado a lo largo del tiempo, en el caso de lo que hoy llamamos formación profesional es justamente a la inversa: a lo largo del tiempo se han sucedido una serie de estrategias diferentes, con diversos resultados, muchas veces severamente cuestionadas, lo que ha generado una base de escepticismo en los profesores, con la cual se debe contar a la hora de poner en práctica estrategias referidas a este tema.

Desde comienzos de los años 80 la discusión académica produjo una fuerte crítica al concepto tradicional de formación en servicio. Esta crítica se originó por

un lado en investigaciones que mostraron el poco efecto de los cursos de perfeccionamiento realizados por profesores y se basó también en la opinión adversa de los propios profesores sobre estas actividades.

A partir de las necesidades de avanzar en diversos cambios, un primer modelo de atención a los docentes fueron los cursos, o la capacitación específica, previos al inicio de una innovación. En general, se trataba de experiencias no masivas, en muchos casos de tipo “experiencia piloto”. En estas experiencias se preveía inicialmente, a veces de manera adecuada y otras de manera inadecuada, impartir cursos a los docentes que participarían en ella. La idea era que con este procedimiento se garantizaba que quienes iban a aplicar la innovación tuvieran las competencias adecuadas para hacerlo. Esta creencia fue tan incuestionada que muchas veces se explicó el fracaso de una experiencia por la ineficiencia y, sobre todo, por la corta duración de los cursos previos.

El modelo de estos cursos *ad hoc* mostró un grave inconveniente: su dificultad de aplicación masiva, tal como lo requerían los cambios más generalizados. Una solución para esto fueron los esfuerzos que podrían encuadrarse dentro de lo que se empezó a llamar la capacitación en servicio, es decir, el recurso de atender las necesidades del personal en el mismo momento en que se realizaban los cambios. Los modelos de capacitación en servicio fueron diversos, pero bajo esta denominación se incluyen todas aquellas experiencias cuyo objetivo fundamental fue el cambio de los contenidos de la enseñanza. Fue común que se generaran series de documentos de apoyo para el personal, que se constituyeron en verdaderos “cursos a distancia”.

Muchos documentos curriculares –sobre todo los que se referían al nivel primario– incluían en sus primeros capítulos las fundamentaciones filosóficas, pedagógicas y psicológicas que daban sustento al nuevo *currículum* y que, de hecho, funcionaron como “manuales” para la información rápida de los profesores en aquellos campos que tradicionalmente no estuvieron incluidos en su formación. En estos mismos documentos, luego del desarrollo de los contenidos para cada grado y para cada área, se incluían “actividades sugeridas”, lo cual

completaba estos *cursos a distancia* con los elementos que, se suponía, el docente debía saber para garantizar que los cambios se concretaran (Aguerrondo, 1992).

Característico de esta etapa fue también un modelo de capacitación en “ondas” sucesivas: en un primer momento un grupo de profesores eran capacitados y, en un segundo momento, se transformaban en capacitadores de quienes, en un tercer momento, servían a su vez también de capacitadores. Esta capacitación “en cascada” (Navarro y Verdisco, 2001) resultó poco efectiva debido a que tanto la tarea de enseñar, como la de enseñar a enseñar, requieren para su aprendizaje de estrategias mucho más complejas y de tiempos mucho más largos que los posibles en cada una de estas “olas” de la “cascada”.

Con posterioridad, se empieza a percibir al docente ya no como “carente” de las calificaciones necesarias para el cambio, sino como actor protagónico de las reformas, y se centra el interés en el cambio de su actitud, ya que se entiende que sin tal condición no puede haber cambio en su práctica. Se inicia la reconceptualización de estas actividades, hacia la idea de desarrollo profesional.

Esta etapa comprende dos grandes modelos: el de los *talleres de reflexión sobre la práctica* y el del *perfeccionamiento institucional*. El modelo de los talleres docentes resultó ser de una interesante eficacia individual, extendiendo su alcance a pequeños grupos, pero se mostró bastante inadecuado como estrategia para la reconversión rápida y masiva del profesorado en su conjunto. Por esto, a pesar de la proliferación de estas actividades, propiciada por algunos ministerios y muchas instituciones privadas, los efectos a nivel del sistema educativo distaron mucho de ser notables.

Los organismos centrales (Ministerios) han avanzado también en el conocimiento de las condiciones de efectividad de estas estrategias de formación profesional. Más que dedicarse a cursos y actividades para el reforzamiento de los conocimientos académicos de lo que se va a enseñar, se centran en los elementos, que sirven para modificar la práctica de la enseñanza en el aula.

Para esto último, son más efectivas las acciones que se *ubican en la escuela* o se focalizan en ella (como es el caso de los talleres de reflexión). Funcionan en contextos de *trabajo colectivo* entre profesores de un mismo nivel (básico o medio), con formas de trabajo colaborativo, a veces interdisciplinario y otras veces se realizan entre profesores de una misma área disciplinaria. Finalmente, disponen de *materiales* o herramientas primordialmente pedagógicas para facilitar la comprensión del nuevos concepto y para inducir el diseño de actividades de enseñanza en el aula.

La urgencia de las transformaciones masivas ha llevado a la etapa actual, en la que comienza a aparecer de manera cada vez más promisoría la apertura de ámbitos de perfeccionamiento institucional, pero es de hacer notar que esto implica transformaciones en el campo de la organización de la institución escolar y de la administración del sistema.

Esto supone el reconocimiento de la necesidad de transformar las condiciones de aislamiento del trabajo del docente y de que la verdadera transformación y el mejoramiento de la calidad de la educación no serán posibles si no se incide por un lado en las actitudes y la formación del personal docente, pero por el otro en las condiciones institucionales y estructurales que enmarcan su trabajo (Aguerrondo, 1992).

Hacia la formación continua del personal de la enseñanza

Las estrategias de capacitación que se han sucedido no han sido suficientes para eliminar una serie de rupturas difíciles de superar. Una de las más importantes que sigue vigente se refiere a la falta de relación entre formación inicial o de pregrado y la capacitación permanente o desarrollo profesional de los profesores.

Aunque es cierto que la formación inicial de los profesores debería estar unida a la capacitación permanente, sin embargo el especialista en formación docente Luis Roggi señala que:

...no hay ningún país en Latinoamérica que haya pensado en aplicarlo en todo el territorio, excepto en Argentina donde los institutos claramente deben incluir entre sus funciones la capacitación en servicio. En la región no se ha logrado que la política de capacitación en servicio sea coincidente en sus fundamentos teóricos con la formación docente. Es decir que formación docente y capacitación en servicio tengan una misma orientación pedagógica aun cuando estén dadas en diferentes instituciones.

Lo que ha pasado es que los institutos de formación docente en América Latina no han recibido los recursos para hacerse cargo de la capacitación porque el dinero ha ido siempre a los organismos centrales que no se desprendieron de la capacitación (Roggi, 2001).

Otra inconsistencia no menos importante es la distancia entre las propuestas de desarrollo profesional y las competencias que debiera tener el docente en un nuevo modelo de enseñanza. Entonces "...el discurso acerca del *nuevo rol docente* parecería seguir sin conectarse con la necesidad de un *nuevo modelo de formación docente*. En el marco de los 'proyectos de mejoramiento de la calidad de la educación' que vienen realizándose con financiamiento de la banca internacional, la formación docente continúa ocupando espacios y presupuestos menores, volcada a la preparación de los docentes en servicio (por lo general desconectada de la formación inicial) a través de programas cortos, instrumentales, atados a las necesidades de ejecución de tal o cual política o reforma, con una noción de 'reciclaje' que alude fundamentalmente a la puesta al día de los docentes en los contenidos de las asignaturas, sin rupturas esenciales con los esquemas del pasado" (Torres, 1999).

De este modo, avanza la idea de que el desarrollo profesional requiere de estructuras institucionales coherentes que lo soporten, que deben corresponderse e imbricarse para hacerse cargo por un lado de la formación inicial y por el otro del desarrollo profesional de los profesores, sosteniendo una carrera profesional que pueda ser desarrollada a lo largo de toda la vida.

El desafío del e-aprendizaje

En el mundo de hoy la tecnología llegó para quedarse y el movimiento hacia el saber tecnológico es irreversible. La irrupción y el crecimiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en los últimos años traza una profunda brecha entre los saberes que circulan al interior de la escuela y fuera de ella. La misión de la educación no sólo será aprender y enseñar a convivir con la tecnología, sino, fundamentalmente, utilizarla pertinentemente en forma consciente y responsable. Por esto es que adquieren cada vez más importancia los intentos de desarrollo profesional de los docentes a través de las formas más modernas de la educación a distancia, hoy llamadas e-aprendizaje.

Debe recordarse el largo camino recorrido desde el inicio de las primeras acciones de capacitación a través de estrategias a distancia hasta el actual e-aprendizaje.⁷ Las primeras acciones basaban su justificación en la necesidad de ofrecer un servicio a los profesores que, por razones de aislamiento geográfico o problemas personales, no podían acceder a las rutas convencionales presenciales del desarrollo profesional. El e-aprendizaje, por lo contrario, parte de las competencias tecnológicas actuales requeridas por la sociedad y supone que éstas deben ser manejadas por los profesionales de la enseñanza para su propio desarrollo y para trabajar con los alumnos.

Es decir, se pasa de considerar este tipo de oferta por contraposición o por comparación a la presencial, considerándola como residual, alternativa o con menor validez, a entenderla como parte sustancial de una propuesta mucho más actualizada de enseñanza, propia de las características de la sociedad posmoderna.

.....

⁷ Como es bien conocido, la educación a distancia reconoce tres olas o etapas bien definidas:

1. Basada en tecnologías convencionales, como el correo o la radio.
2. Basada en tecnologías intermedias, como TV, video, grabadora.
3. Basada en nuevas tecnologías de la información, como correo electrónico, Internet, videoconferencia interactiva, campus digital.

Llamamos a esta tercera e-aprendizaje

El enfoque adoptado por el e-aprendizaje demanda que el futuro profesor tome responsabilidad por su propio desarrollo profesional, pero dentro del contexto de un marco explícito y soportante que provee al que estudia las herramientas analíticas y de gestión para lograrlo. Del mismo modo, el modelo de evaluación requiere que el estudiante demuestre capacidades profesionales como una dimensión esencial de la competencia de enseñanza.

Las ofertas de e-aprendizaje empezaron por cursos con relación individual, para luego agregar tutores o mentores y llegar hasta la actualidad en que se prefiere la pertenencia a una institución de enseñanza y la realización de estos cursos en grupos de profesores. La inclusión de una asociación que incluye genuinamente al equipo docente de una escuela como educadores de futuros docentes en todos los aspectos de un programa de pregrado o incluso de la etapa de desarrollo, lleva al mejoramiento profesional de los profesores en servicio.

Un problema central referido al desarrollo de estrategias masivas de e-aprendizaje para los profesores es que las estructuras de gestión pública de nuestros ministerios no están preparadas para enfrentar la complejidad tecnológica y la flexibilidad de procedimientos que supone manejar este tipo de ofertas. Los perfiles profesionales necesarios para llevar a la práctica dichos procedimientos son escasos y difíciles de retener en la administración y es difícil y costosa la adquisición, mantenimiento y reposición del material tecnológico base para operarlas.

Institucionalizar el desarrollo profesional

Otra barrera frecuentemente sentida desde la gestión política, que genera indudables desafíos, es la inadecuación de las estructuras clásicas de la administración para poder llevar adelante masivamente incluso estrategias más clásicas de ofertas para el desarrollo profesional del cuerpo docente.

En primer lugar, nuestros ministerios no están pensados para gestionar ofertas de capacitación masiva; de tal suerte que, para llevar a cabo estos proyectos, se necesita armar una base institucional propia pero a menudo nos encontra-

mos con que no hay estructura institucional ni competencias de gestión o conocimientos adecuados.

Por esto, no se trata de pensar cómo hacer para que las ofertas masivas de desarrollo profesional de los profesores puedan ser desarrolladas *desde* las instancias centrales.

Para lograr niveles crecientes de intercambio satisfactorio y significativo entre la sociedad y la escuela se hace menester desarrollar acciones que actualicen las capacidades operativas de nuestras instituciones formadoras.

Institucionalizar una carrera docente como parte de un proyecto de toda la sociedad requiere generar las bases para que las instituciones formadoras adquieran el compromiso de hacerse cargo de orientar a los profesores a lo largo de toda su carrera profesional. Esto sólo es posible si el objetivo es influir sobre prácticas cotidianas escolares tendiendo a colaborar en el desarrollo de nuevas estrategias de enseñanza y, como consecuencia, a mejorar la calidad de los aprendizajes –y por ende la calidad de los docentes.

Para ello es necesario entender “la cuestión de la *formación docente* dentro del concepto de *aprendizaje permanente*, es decir, entendiendo que los saberes y competencias docentes son resultado no sólo de su formación profesional sino de aprendizajes realizados a lo largo y ancho de la vida, dentro y fuera de la escuela, y en el ejercicio mismo de la docencia” (Torres, 1999).

Localizar la formación permanente de los profesores en las instituciones formadoras (y no en los órganos centrales de los ministerios) permitirá reconocer las competencias diversas que los profesores vayan desarrollando a partir de su experiencia profesional.

Entrando a las escuelas, y trabajando *in situ* con los equipos docentes, las instituciones formadoras podrán también rescatar la enorme riqueza de innovaciones que los profesores desarrollan como parte de su práctica cotidiana.

Institucionalizar la posibilidad de desarrollo profesional permanente de todos los profesores de un sistema educativo es, sin duda, un fuerte desafío, porque requiere que un sistema educativo organizado a partir de instituciones que se

desentienden de sus alumnos una vez que egresan, transforme sus espacios institucionales de tal forma que puedan ofrecer variadas experiencias formadoras, que sólo serán válidas si logran tener flexibilidad como para poder adaptarse a las complejas y cambiantes necesidades de los profesores en las distintas etapas de su vida profesional.

Así, en relación a cómo mejorar la calificación del personal que se encuentra enseñando, el desafío consiste en ser capaz de armar la estrategia pertinente. No existe el método o la modalidad más apropiada para todos o para todo y, en general, cada uno tiene sus fortalezas y debilidades.

Las modalidades a distancia –hoy promovidas con el argumento de que serían más costo-efectivas que las modalidades presenciales– pueden ser recomendables en determinadas condiciones y para determinados objetivos.

Por lo demás, la buena educación a distancia es la que combina autoinstrucción con componentes presenciales e interacción grupal, volviendo de este modo tenue la distinción presencial/a distancia y planteando, por último, la necesidad de estrategias integradas (Torres, 1999).

IV. Desafíos relativos a las modificaciones en la carrera docente

Dentro de las responsabilidades del Estado en relación con la *cuestión docente* ocupan también un lugar importante los temas relativos al control de su desempeño, o sea las condiciones de trabajo y la realidad de la gestión institucional.

El modo como los enseñantes ingresan a esta tarea, el tiempo que permanecen en ella, los caminos que llevan a mejorar su situación salarial, las diferencias de salario entre el ingreso y el retiro, son todas características que definen la trayectoria del trabajo educativo.

1. Los profesores como servidores públicos

En la región latinoamericana, la educación es un servicio público, lo cual no significa que en todos nuestros países no haya una red importante de educación privada. Sin embargo, su condición de servicio público garantizado por el Estado implica que esta actividad no puede realizarse privadamente si no está enmarcada en el formato concreto provisto por el Estado, y si éste no la autoriza.

Para efectos laborales, en nuestra realidad el docente estatal es un empleado público, por lo que su situación profesional y sus condiciones de trabajo reconocen un primer marco regulatorio en factores que están fuera del campo educativo. Esto ha significado que los modelos originales de asignación de cargos y de ascenso en la carrera fueran institucionalizándose en paralelo con el desarrollo de nuestros aparatos estatales.

En un segundo momento se llegó, a partir de procesos diferentes, a regulaciones específicas para el sector docente, siempre a partir de un reclamo de “derechos adquiridos” que daba la pertenencia al sector público. Una de las características más problemáticas en este sentido, y que está en la base de las discusiones actuales sobre el desarrollo profesional de los profesores, tiene que ver con la *estabilidad del empleado público*.

Ser nombrado e ingresar en el sector público ha dado históricamente una especie de derecho adquirido que no se relaciona con la capacidad para el desempeño de la tarea sino con el tiempo de permanencia. Esto ha significado que, a la hora de institucionalizar mecanismos laborales a través de regulaciones legales, en la gran mayoría de los casos, el factor más importante de incremento salarial esté dado por la antigüedad.

Los especialistas en administración pública hace ya un tiempo que cuestionan la definición tradicional de estabilidad del “servidor público” (*civil servant*). Este cuestionamiento se origina en contraponer los derechos individuales a los derechos generales del conjunto de la población. En el campo de la educación, se trata de mirar ahora el derecho a la estabilidad del empleado público oponiéndole el derecho de la sociedad a recibir educación de calidad. La oposición de un derecho individual, como es la estabilidad personal en el puesto, con un derecho social, como es la necesidad de la sociedad de tener buena educación, ha llevado a desarrollar el concepto de *idoneidad académica y eficiencia en el desempeño* como requisito que relativiza la estabilidad.

En buena parte de las experiencias de reforma del Estado se ha tratado de producir cambios en este sentido, pero la experiencia parece demostrar que el desarrollo y la inclusión de procedimientos concretos que permitan evaluar tanto la idoneidad académica como la eficiencia en el desempeño, es todo un problema en los aparatos estatales en general, y en el sector educativo en particular.

En la actualidad, la gran mayoría de nuestros sistemas educativos transitan la encrucijada de esta problemática. Por un lado, los modelos de ingreso, permanencia y ascenso a la tarea educativa arrastran tradiciones que deben ser superadas; por el otro se acumulan una serie de intentos que todavía no muestran claros resultados.

2. Rasgos de la carrera docente

El ingreso, permanencia y ascenso en la carrera laboral de los profesores tienen características claras que condicionan la organización del trabajo en educa-

ción. Ellas se pueden resumir en una serie de rasgos comunes, entre los que se destacan:

- La carrera está conformada piramidalmente por una serie de puestos jerárquicos que suponen diferentes funciones (Morduchowicz, 2002).

Lo más común es que exista una sola vía de incrementar el salario: ascender en la escala jerárquica del sistema educativo. Para un docente de aula sólo hay una mejora sustancial de su ingreso pasando a ser director de la escuela, y de allí a supervisor. Es decir, únicamente se permite el ascenso a otros puestos alejándose del aula, lo cual tiene como consecuencia perversa el abandono de la tarea de enseñar por parte de quienes son buenos profesores.

- Para ascender tienen más importancia los elementos formales (credencialismo y antigüedad) que el desempeño (Morduchowicz, 2002).

El sistema no está montado para reconocer el mejor desarrollo de la tarea. Un primer intento de demandar más conocimientos impuso la exigencia de la realización de cursos, que pocas veces se organizaron institucionalmente de manera que garantizarán continuidad y la adquisición cierta de competencias académicas o profesionales. Sin embargo, las consecuencias que se le dieron a los certificados llevaron en ocasiones a una especie de *compulsión cursillista* como consecuencia de lo cual se instaló un credencialismo sin contenido, pocas veces correspondido por el mejoramiento de los resultados en el aula.

- Los sistemas de evaluación no funcionan sobre bases objetivas. No hay indicadores reales, no hay cultura de la evaluación.

Durante mucho tiempo la tarea de enseñar solo era controlada por el mismo enseñante, o por su superior directo en la escuela, el director. Con posterioridad, en algunos países surgieron sistemas de evaluación a través de formularios que deben ser llenados periódicamente y generan una calificación del desempeño profesional de cada agente. A pesar de que estos esfuerzos se basaron en una lógica que pretendía mayor profesionalidad, es bastante común que los formularios se lle-

nen sólo como una rutina y no reflejen la calidad real de la actuación de cada agente.

- El régimen de compensaciones está desvinculado de lo que se hace en la escuela (Morduchowicz, 2002).

En la gran mayoría de los países el rubro fundamental que determinan el incremento del salario es la antigüedad. El paso del tiempo marca diferencias salariales aun cuando no haya pasado un periodo suficiente que lo justifique. No son raras las escalas salariales que incrementan el pago por antigüedad desde el primer año de trabajo cumplido. Otro caso de incremento salarial por razones externas a la calidad del proceso de enseñanza es el de los incrementos por razones de ruralidad o zona desfavorable, ambas condiciones del contexto de enseñanza y no del desempeño profesional.

- La escala paga igual por diferentes esfuerzos, aptitudes y desempeños (Morduchowicz, 2002).

Mientras que se reconocen diferencias del contexto, como es el caso de la situación geográfica de la escuela o la condición socioeconómica de los alumnos, la estructura salarial no reconoce diferencias en el trabajo de cada profesor. Se paga igual, independientemente de los esfuerzos e independientemente también de los resultados.

Se hacen muy pocas diferencias en relación con los niveles educativos que haya alcanzado quien enseña, y existen países en los cuales el hecho de tener o no tener la certificación profesional correspondiente (título habilitante) no significa diferencias salariales, ni da preferencia para ejercer la tarea.

- El puesto de trabajo es inamovible, lo que dificulta responder a nuevas demandas educativas.

Por las condiciones de estabilidad, son pocas las posibilidades de modificar las características del trabajo o de limitar los servicios de los profesores. Debido a que la educación es un servicio que debe adecuarse a los movimientos y necesidades de la población, no es raro que se plantee la necesidad de decidir sobre la apertura o el cierre de secciones de grado,

el traslado de localización de una escuela, el agotamiento de demanda para algunas ramas de la enseñanza media, etcétera. Todos estos temas afectan de alguna manera el movimiento de personal, lo cual resulta siempre complicado a pesar de que —en la letra— las regulaciones laborales reconocen la necesidad de flexibilización.

Estas características se han desarrollado en el marco de un Estado en permanente deterioro, que ha contado cada vez con más demandas pero siempre con menos recursos para enfrentarlas, lo que lo ha llevado a flexibilizar notablemente las exigencias y los controles. Mejorar la carrera docente implica una serie de fuertes desafíos, ya que se trata de modificar una situación extrema de desregulación, o de regulación formal, y transitar hacia la inclusión de controles de calidad que cumplan con la función de mejorar el desempeño de los profesores.

3. Los actuales desafíos

Frente a la caída de la calidad de la educación, desde muchos sectores se plantea la necesidad de introducir mecanismos de rendición de cuentas en los sistemas educativos. Y esto no sólo en función de la mayor eficiencia en la gestión, sino también en función de la necesidad de mayor transparencia que hoy requiere el manejo de los asuntos públicos.

La discusión sobre la carrera docente es difícil porque significa en realidad discutir implícitamente todas las variables centrales que organizan la educación, esto es: el modelo de institución escolar a que se apunta, las definiciones centrales del papel del docente, la formación y la capacitación para el desarrollo profesional, los modelos de gestión de la educación en general y, también en particular, lo relativo al reclutamiento, el ingreso, el ascenso y el retiro del personal.

El carácter poco sistemático de las reformas de la formación docente no han permitido encarar hasta ahora el problema desde esta perspectiva mas holística. Por lo general, se ha tratado de llevar a la práctica estrategias apoyadas en perspectivas parciales, que en definitiva no han ayudado a solucionar el problema.

Se pueden reconocer dos grandes líneas de respuesta basadas en sendas perspectivas. Una se apoya en la idea de que el mejoramiento de la calidad de la educación tiene como base el crecimiento profesional de los profesores. El desafío político es como ayudar a los profesores a pasar desde la etapa preprofesional o de profesional independiente, a las etapas más plenas del profesionalismo docente.⁸ En esta línea están las estrategias que se refieren a la obligación de que los profesores certifiquen periódicamente sus competencias de enseñanza.

Otra respuesta es la nacida notoriamente desde la perspectiva de la economía, aplicando la racionalidad económica y dejando de lado la racionalidad pedagógica, que ha llevado a los economistas a pensar modelos alternativos de financiamiento de la educación, básicamente introduciendo mecanismos del mercado en el sector, tales como la “libre” elección (*vouchers*), la competencia entre escuelas, y una estructura de incentivos salariales para los profesores.

Una tercera respuesta, mucho menos explorada y también más compleja, junta estas dos perspectivas y redefine la carrera docente en un modelo llamado “escalar”.

Certificación y recertificación profesional

La cuestión de la certificación y la recertificación del personal de la enseñanza es uno de los desafíos más complejos porque en él se expresan algunos problemas pedagógicos conjuntamente con problemas de otra índole, como los legales y laborales.

Décadas de reformas educativas no demasiado exitosas –durante las cuales se han sucedido una gran cantidad de estrategias para cambiar–, llevan hoy a la conclusión de que la transformación de la educación supone cambios en dos grandes áreas: la reestructuración de la escuela y la reforma de la tarea docente. Dicen

.....
⁸ Recordamos la referencia a Hargreaves (1999), quien habla de cuatro “edades” del profesionalismo docente, que son: la etapa preprofesional, la del profesional autónomo (se prioriza la individualidad responsable de la tarea), la del profesional colegiado (se trabaja en equipo, con roles complementarios), y la actual, del profesional posmoderno, que está en vías de definición (cuyo rasgo básico es la responsabilidad por los resultados).

Millman y Darling-Hammond que “Hay dos conceptos importantes que caracterizan el movimiento de reforma educativa que han ido ganando ímpetu en la pasada década y que prometen extenderse de pleno en la actual. La *profesionalidad del profesorado* y la *reestructuración de la escuela* son las consignas más utilizadas para describir los esfuerzos para reformar la enseñanza y la escolaridad de modo que una y otra se centren más en las necesidades de los alumnos” (Millman y Darling-Hammond, 1997).

Desde la perspectiva pedagógica, los esfuerzos de las últimas décadas para cambiar las escuelas se han centrado en la mejora del *currículum*, en el cambio de determinados métodos de dirección escolar y en el desarrollo de nuevos programas de enseñanza.

Tanto el movimiento de las *escuelas efectivas* como las investigaciones sobre *mejora de las escuelas*, han dejado en claro la importancia de incrementar los niveles de decisión en la base del sistema educativo por parte de los equipos docentes, para lo cual es necesario el desarrollo profesional de los profesores (Reynolds y otros, 1996).

Para que esto se realice a lo largo y a lo ancho de todo el sistema educativo es necesario contar con herramientas institucionalizadas que regulen y controlen la calidad de los procesos y de los resultados a través de sistemas generalizados de control de calidad, como son los sistemas nacionales de pruebas de logros de aprendizaje aplicadas a los alumnos.

De manera correspondiente, otro sistema generalizado, que se impone cada vez más, se refiere al control de calidad de los profesores. En el pasado, la evaluación de los profesores no se consideró una actividad importante, en parte debido a que no se dudaba de las competencias de quienes enseñaban y en parte debido a que la mejora de la calidad del profesorado no se consideraba como un aspecto vital de la mejora de la calidad de la enseñanza.⁹

.....

⁹ Esta controversia oponía la calidad del docente a la calidad de los materiales, básicamente los “paquetes de enseñanza”.

Hoy en día este pensamiento ha evolucionado y está bastante más claro que en la base de la calidad educativa hay un proceso sistémico que abarca tanto el cambio del *currículum* y la modernización de la organización de la escuela, como la mejora de la calidad del profesorado.

Como respuesta a estas nuevas percepciones relativas a la importancia que cobra la calidad del profesorado, se han iniciado una serie de cambios en las regulaciones laborales que comprenden la evaluación y la certificación periódica, las cuales tienden a condicionar cada vez más la permanencia de los profesores, sean estos interinos o titulares.

Esta realidad ha avanzado mucho fuera de la región en la última década.¹⁰ Algunos países han adoptado programas que incluyen niveles más altos para la admisión en escuelas de educación, *tests* de competencia para la certificación, evaluación del rendimiento, y la educación continua del profesor. Cada vez son más populares los programas de formación de profesorado novel que exigen un proceso de supervisión y evaluación de los profesores en su primer año de trabajo.

Es evidente que propuestas de este tipo se enfrentan con aspectos muy centrales de la identidad tradicional de los profesores, por lo que representan desafíos a la decisión política. La validez de un sistema de este tipo se expresa en que los resultados de cada instancia de evaluación tengan reales consecuencias (positivas o negativas) para la carrera profesional del docente. Esto colisiona fundamentalmente con la característica de estabilidad del empleo público, propia hasta hoy del trabajo del docente.

Un campo adicional de conflicto es el de las consecuencias administrativas concretas que desatan estas estrategias ya que recertificar significa, en última

.....
¹⁰ En 1981 sólo siete estados de EUA estaban aplicando un programa de examen de profesores para la acreditación de su grado de profesionalidad; 10 años después la gran mayoría lo disponen. Muchos estados han puesto en circulación pautas o requisitos para la evaluación del profesorado principiante –y a veces veterano también (Millman y Darling-Hammond, 1997).

instancia, sustituir los *certificados* de competencia profesional que se otorgaban por toda la vida, por *licencias profesionales*, que son de carácter no-vitalicio.¹¹ La validez legal de estos cambios vuelve a plantear la discusión entre los derechos individuales y los del conjunto de la sociedad.

Al margen de los aspectos de factibilidad política que se han señalado hasta acá, la puesta en marcha de estos mecanismos requiere también que se instalen una serie de procedimientos y de competencias técnicas que muchas veces pueden colisionar con las tradiciones administrativas vigentes.

En primer lugar, se requiere de políticas nacionales que definan algunos de los rasgos más importantes de la evaluación a partir de la cual se certificará o recertificará. En el caso de países federales, se requiere un acuerdo interestatal que rija como marco general de este proceso.

Para instalar estos sistemas se deben tomar en cuenta, además, todos los aspectos técnicos —que incluyen métodos, instrumentos y fuentes de información—, la formación y experiencia de los evaluadores, y los rasgos estructurales del proceso de evaluación, tales como quién evalúa, cuándo y con qué frecuencia, de qué modo se combinan y agregan los datos, a qué propósitos de evaluación se trata de servir, de qué forma se comunican los resultados, y qué clase de seguimiento se planifica.

Otros aspectos importantes son recursos tales como tiempo, personal, experiencia en el campo de la evaluación; la negociación colectiva y los requisitos legales; y las características estructurales de la organización, tales como el grado de centralización de las funciones de la escuela, grado de especialización, y el tamaño y enfoque de la función directiva que tenga.

La evaluación del profesorado puede ser una actividad rutinaria de poca utilidad, o puede ser un vehículo importante para comunicar normas organizativas y

.....

¹¹ En varios estados de EUA existen casos de reclamos legales de profesores sobre este tema, como el caso que perdió Alabama (cf. Richardson vs. Lamar County Bd. of Educ., 729F. Supp.806 [M.D.Ala.1989] aff'd 935 F.2d 1240 [11th Cir. 1991]), citado por Pullin (2001).

profesionales y para estimular la mejora. Pero, al final, es necesario tener en cuenta que “La evaluación es una cuestión política debido a que sirve como herramienta dentro de un proceso de elaboración de políticas mucho mayor y porque por su propia naturaleza está destinada a hacer un juicio de valor sobre algo” (Darling-Hammond, 1990).

Incentivos para el mejor desempeño

La idea de introducir incentivos en el salario de los docentes tiene su origen en el supuesto de que la baja de la calidad de la enseñanza se relaciona con un desempeño rutinizado de los profesores. Para resolverlo, “Una postura muy difundida tanto teórica como fácticamente en los 80 fue la del intento de relacionar los salarios docentes con su desempeño. Según el paradigma teórico dominante en economía, todos los salarios deberían ser ‘pagos por mérito’ o productividad” (Morduchowicz, 2002).

Mizala y Romaguera (2002) reseñan los tipos de esquemas de incentivos que se han propuesto y puesto en práctica,¹² a saber:

- Pago por mérito: consiste en diferenciar una parte del salario según determinados indicadores de desempeño. Los problemas reconocidos son que incentiva el individualismo, y fija la carrera en la etapa del profesional autónomo.
- Pago por competencias: se paga por competencias que se acreditan. Se está probando en los Estado Unidos y todavía no acusa grandes resultados.¹³

.....
¹² Mizala y Romaguera (2002) consideran, con Morduchowicz (2002), también las carreras escalares dentro de este rubro de incentivos. Nosotros hemos preferido darle un tratamiento separado.

¹³ Según reseñan Mizala y Romaguera, hubo un intento en Bolivia que resultó muy complicado por cuanto 60% de los profesores reprobó (Mizala y Romaguera, 2002).

- Incentivos a establecimientos escolares: también propio de la realidad de los Estados Unidos como sustituto del pago al mérito de los docentes.¹⁴

Las ventajas y desventajas de estas propuestas están adecuadamente reseñadas en la bibliografía, pero al leerla no hay que dejar de tener en cuenta que los ejemplos se refieren fundamentalmente a la realidad de los países del hemisferio norte. Esto es sumamente importante porque, tal como señala Morduchowicz, una cosa es hablar de un porcentaje de incremento del salario que se recibe como incentivo cuando el salario es alto y otra cuando es bajo como en América Latina. De todas maneras, aun cuando los salarios sean bajos, la masividad del servicio educativo ha hecho que, en la región, muchas veces estos intentos hayan fallado por su no sustentabilidad financiera.

Para agregar otra duda a este tipo de estrategia, parece importante recordar que un salario bajo tiene otras implicancias además de la estrictamente económica. En nuestro caso, una de las más importantes se refiere a que, como consecuencia de la caída de los niveles salariales, los enseñantes se seleccionan de sectores de la sociedad con un fuerte recorte de capital cultural, condición que les dificulta su desempeño profesional. Esta es una situación estructural, difícil de resolver con estrategias superficiales, y por esto va más allá de los efectos que puedan tener los incentivos salariales.

Otro problema es que todas estas propuestas involucran el controvertido tema de cómo evaluar el desempeño docente, pues los indicadores que pueden diseñarse tienen siempre fuertes restricciones por la complejidad del referente que deben medir. Problemas adicionales surgen, por un lado, de la objetividad que puedan tener y, por el otro, de las dificultades para comparar resultados de escuelas muy diferentes en nivel socioeconómico, toda vez que es conocido el papel determinante de este factor en los resultados educativos (Mizala y Romaguera, 2002).

.....

¹⁴ En América Latina se está aplicando en Chile (Cf. Mizala y Romaguera, 2002).

Sin embargo, y a pesar de la cerrada oposición a este tipo de iniciativas por parte de la dirigencia gremial del sector, hay indicios de que en los profesores que están en las escuelas, las opiniones están divididas.¹⁵ Esto puede interpretarse, más que como una aprobación directa de uno u otro de estos sistemas, como un juicio crítico que se está instalando en los docentes que trabajan en las escuelas, cuestionando las reglas de juego que determinan una carrera docente con escasa posibilidad de profesionalización, tal como lo evidencian las características señaladas en el punto anterior.

Las carreras escalares

Hemos separado de los grupos anteriores las carreras escalares porque en ellas se cruza una doble perspectiva: pedagógica y económica. Las carreras escalares son modelos de carrera que incentivan el desarrollo profesional permanente del cuerpo profesional. Pero, para su diseño, es necesario tomar en cuenta la gran mayoría de las variables centrales que organizan la educación, esto es: el modelo de institución escolar a que se apunta, las definiciones centrales del rol docente, la formación y capacitación para el desarrollo profesional y los modelos de gestión educacional.

Por otro lado, también se deben considerar las recientes concepciones sobre los regímenes de pago en una organización, que concuerdan en que una estructura salarial adecuada debe proveer las condiciones para atraer y retener buenos empleados, promover aptitudes y competencias, motivar para mejorar el desempeño, dar forma a la cultura de la organización y reforzar y definir la estructura institucional.

.....
¹⁵ Indicios sobre este tema se presentan en Chile, donde 54% de los profesores está de acuerdo con que el incremento de las remuneraciones esté relacionado con una evaluación del desempeño docente (Mizala y Romaguera, 2002) y en Argentina, donde 41.4% de los maestros y 44.7% de los profesores está de acuerdo con que los mejores maestros ganen más que los demás (IIPE/UNESCO-Buenos Aires, 2001).

Remunerar a los docentes en función de una carrera escalar supone contemplar la diversidad de actividades que se requieren para el desarrollo del servicio y los conocimientos que se poseen y se desarrollan en la práctica. Modificando antiguas condiciones, “Una carrera escalar es un plan que provee incentivos y aumentos salariales para los docentes que eligen progresar en su carrera profesional sin tener que abandonar el aula o la profesión... El instrumento implica una modificación en la manera de evaluar y compensar a los docentes cambiando la estructura tradicional piramidal credencialista y de antigüedad” (Morduchowicz, 2002).

Los elementos que se tienen en cuenta son:

- *La existencia de diferentes niveles o escalones en el desarrollo profesional.* Se incluyen de tres a cinco “escalones”, que se inician en el novel o ingresante, sigue profesional en desarrollo, luego el profesional avanzado y termina con el experto. Esta última categoría está reservada sólo para quienes alcanzan determinadas competencias complejas.
- *La descripción de las responsabilidades que implica cada nivel o escalón,* que van complejizándose paulatinamente. Así, se inicia con una única responsabilidad de conducción de los procesos de aprendizaje del alumnado, y va incorporando otras, como orientación a los alumnos, solución de problemas específicos de aprendizaje en un área o nivel, tutoría de profesores noveles, coordinación del desarrollo curricular, investigación, capacitación de docentes, elaboración, difusión y publicación de estrategias novedosas de intervención didáctica para el mejoramiento de los aprendizajes.
- Un tercer elemento son *los criterios de ascenso que deben ser acreditados* para pasar de uno a otro de los escalones. Estos son, en general, evaluación del desempeño, capacitación académica y profesional, experiencia (antigüedad).

Si bien desde una mera perspectiva económica se podría decir que “las carreras escalares tratan de superar la estructura plana de salarios completando el monto a percibir con otros rubros además de la antigüedad” (Morduchowicz, 2002), en realidad no se trata de proponer simplemente otro modo de remunerar a los profe-

sores ya que supone un modelo diferente de funcionamiento de las instituciones escolares y se plantea adecuar las posibilidades de pago a esto.

A pesar de esto, es de reconocer que poner en práctica estos modelos de nueva carrera docente no resulta una tarea simple. Las pocas experiencias que se conocen han desnudado una serie de dificultades que van desde las resistencias gremiales y la complejidad del aparato administrativo necesario para gestionarlas, hasta la dificultad de sostenerlas financieramente.

Los desafíos políticos en torno a cómo cambiar la carrera docente tienen su origen en que la actual situación fue diseñada para el ejercicio preprofesional, o quizás para la etapa del profesional autónomo. Por esto no tienen cabida, ni pueden reconocerse salarialmente, otros modelos de trabajo docente como el del profesional colegiado o el profesional posmoderno. Estrategias como la re-certificación o la inclusión de incentivos, no alcanzan por sí solas para superar el problema de la carrera actual.

Esfuerzos más válidos pueden orientarse al desarrollo de alternativas creativas de cómo organizar un sistema apoyado en una carrera escalar que sea técnica, política, administrativa y financieramente viable.

4. Reformas de la formación docente: oportunidad y dificultades

Se ha señalado ya que la reforma de la formación docente es una pieza absolutamente importante en la transformación del sistema educativo pero, como se ha visto, su concreción está condicionada por una serie de desafíos.

Los que hemos encarado hasta acá surgen fundamentalmente a partir del contenido de las decisiones. Existen, además, otros desafíos originados en la dinámica misma del proceso de transformación que se constituyen también en “temas políticos” que tienen que ver con la gestión o conducción de la reforma.

Entre estos se destacan:

- a) Los intereses del docente como trabajador.

b) Los intereses del sector privado en la formación y el desarrollo profesional de los profesores.

c) La oportunidad y el *timing* de los cambios.

a) Los intereses del docente como trabajador¹⁶

Ha de tenerse en cuenta que los profesores, en tanto tales, forman parte de la fuerza de trabajo de la sociedad y por ello sus relaciones con el Estado revisten, en muchas ocasiones, el carácter de empleador-empleado.

Desde mediados del siglo xx, en casi toda la región latinoamericana, los educadores del sistema escolar público desarrollaron una fuerte organización sindical y profesional. La precariedad de la base material del Estado docente, unida a la opción política por la expansión del sistema escolar, hizo muy difícil que se mejoraran sustantivamente las condiciones de trabajo y las remuneraciones de los docentes.

Por esto, además de realizar esfuerzos para garantizar la formación profesional de los profesores, el Estado se vio ante el desafío de organizar y de remunerar crecientes dotaciones de docentes, respondiendo a las demandas sociales de ampliación del acceso y de elevación de los niveles de escolaridad. En la medida en que el Estado fue definiéndose como una suerte de Estado benefactor, con significativa responsabilidad social, se estableció con los docentes una compleja y conflictiva relación.

Por una parte, el Estado requería docentes calificados a los cuales otorgaba una formación profesional comparativamente elevada y contrataba en calidad de funcionarios, con creciente reconocimiento de derechos. Por otra parte, el Estado benefactor careció en Latinoamérica de la base material suficiente como para subvenir adecuadamente el doble costo de la multiplicación del cuerpo docente y de las demandas corporativas que esto iba gestando.

.....

¹⁶ En este punto se ha seguido fundamentalmente a Núñez y Vera (1990).

A lo anterior se sumaron los efectos de las crisis coyunturales de la hacienda pública y, especialmente, los impactos de la persistente y a veces aguda inflación, sobre salarios que se fijaban mediante el mecanismo rígido de la ley. Ello creó las premisas básicas para la fuerte presencia del sindicalismo docente y para una relación conflictiva entre el Estado empleador y los maestros. En muchos países, las movilizaciones y las huelgas crecieron hasta tal punto que parecieron constantes.

El sindicalismo docente fue consistentemente partidario de la presencia interventora del Estado en educación, defensor del carácter público de ésta, a la vez que apoyaba el modelo de desarrollo productivista y la intervención reguladora y planificadora del Estado. Por su parte, el Estado compensaba las bajas remuneraciones con oportunidades de empleo y estabilidad laboral y con espacios de participación, especialmente a partir de los años 50 en que la aceleración de la expansión y la crisis del Estado benefactor fue haciendo cada vez más difícil la solución al problema salarial.

En la actualidad, la situación de los docentes en este aspecto resulta, por un lado, complicada pero por el otro facilitadora. Asimismo, por un lado se reconoce una gran segmentación en el colectivo docente, lo cual significa que cualquier tipo de solución no puede ser uniforme ni única sino que se necesita desarrollar criterios generales que con márgenes de flexibilidad, permitan negociaciones parciales; por el otro, aunque este proceso no es el mismo en todos los países, se ha producido una suerte de agotamiento del discurso gremial y de sus promesas, por lo que se registra una distancia considerable entre los grupos gremiales y los docentes en general.

A partir de los cambios que se fueron sucediendo en las demandas de la sociedad, una de las dimensiones del fenómeno que ha dado en llamarse el *malestar docente* se expresa también en un distanciamiento bastante fuerte entre los dirigentes sindicales y las bases de profesores.

“Una causa de la imagen negativa que los sindicatos docentes pueden haber desarrollado en los años recientes es la naturaleza de los temas con los que se han

manejado. Muy pocos de ellos, si alguno, han protegido o mejorado el bienestar de los profesores, mientras que muchos más han sido desventajosos para los docentes individuales y para la profesión docente como un todo” (Lawton, 2001).

Juega también un papel fuerte el desarrollo de condiciones internas del manejo del poder, muy similares a las desarrolladas en el resto de la sociedad. No es raro que las cúpulas sindicales se perpetúen y puedan describirse según lo propuesto por “la ley de hierro de la oligarquía” con que Mitchells explicó cómo funcionan las grandes organizaciones y los partidos políticos.

En cuanto a la segmentación de la docencia, este no es un fenómeno nuevo. El sistema escolar heredado del siglo XIX se caracterizó ya por su segmentación social, cultural y profesional. Fue un sistema construido sobre la base de la agregación de subsistemas, cada uno de los cuales tenía objetivos diferentes y específicos, clientelas sociales diversas y grados de prestigio o legitimidades distintas.

La formación del docente, como se ha dicho, se impartía separadamente entre escuelas normales y universidades, sin que hubiera nexos de coordinación o continuidad en los procesos formativos. Contribuían a esta parcelación o fragmentación del sector docente las condiciones de trabajo y las remuneraciones de los profesores, ya que los profesores de secundaria eran contratados por números variables de horas semanales, mientras que los maestros primarios lo eran por “cargo” o empleos con una jornada estándar.

También el tipo, el tamaño y hasta las denominaciones de las instituciones donde prestaban el servicio de enseñanza, diferenciaban notablemente a las escuelas (primarias) de los colegios o liceos (secundarios) y a éstos de los institutos (terciarios).¹⁷ Hasta las propias organizaciones sindicales docentes comenzaron a organizarse en torno a alguna de estas denominaciones.

Es evidente que los procesos de cambio que están cruzando a la sociedad y a la educación también inciden en todos los agentes que tienen que ver con el hecho

.....
¹⁷ Esta denominación también era utilizada por ciertas instituciones de nivel secundario, sobre todo en el sector privado.

educativo. Es así que en otras regiones se registran situaciones en las cuales tanto las reformas de la formación docente inicial y permanente, como la de la carrera profesional, han podido avanzar a partir de negociaciones. Estas experiencias abren senderos interesantes para encarar los desafíos.

b) Los intereses del sector privado en la formación y el desarrollo profesional de los profesores

La polémica entre educación pública y educación privada ha estado desde siempre presente en el horizonte latinoamericano, pero en el marco del reconocimiento de que la educación es un bien público y que es un deber del Estado garantizar educación básica común a toda la población. Los defensores de la educación pública sostienen que el Estado no puede abandonar su obligación de defender el bien común, ya que la educación privada reemplaza los valores públicos por valores privados. Los sectores cercanos a la educación privada reclaman el derecho a la formación de las nuevas generaciones según el "ideario" específico de la creencia o comunidad de que se trate.

En nuestros países existe una presencia bastante fuerte de la educación privada, que funciona dentro de las regulaciones del Estado y, también en algunos casos, subsidiada parcial o totalmente por éste. Esta presencia no es nueva. Su crecimiento se remonta a un proceso iniciado hace más de un siglo y poco tendría que ver con las reformas educativas recientes. En este marco, es de reconocer que ni en las décadas anteriores, ni como resultado de las últimas reformas educativas orientadas a la descentralización, ha habido en la región una tendencia a la privatización en la educación alentada por políticas públicas.

El fenómeno se encontraría más cercano a lo que se puede denominar *privatización espontánea* que los economistas aplican a los cambios en las preferencias de la demanda, los cuales reflejan, sin duda, el lugar relativo de los intereses específicos de distintos sectores, como por ejemplo las iglesias o los empresarios.

Una característica interesante respecto de la educación privada es que a medida que se avanza en los niveles educativos se observa una mayor tendencia hacia el consumo de la educación brindada por el sector privado. Según el *World Education Report 2000*, de la UNESCO, en América Latina y el Caribe el porcentaje de matrícula privada es, para primaria, 16.4% (1996); para secundaria, 23.8% (1996), y para terciaria, 34.7% (1994). En el nivel superior no universitario, donde se localiza generalmente la formación de profesores, está la mayor participación de la matrícula privada.

La expansión del sector privado se monta sobre la expansión de los sistemas educativos, y busca los nichos más redituables para sus intereses. En términos generales, las ofertas de educación privada tienen dos grandes vertientes de intereses: la oferta confesional y la no confesional. La primera reconoce como móvil un ideario sostenido en una confesión religiosa, mientras que la segunda está movida por intereses económicos.

En el caso de los intereses confesionales, la base de la justificación está en que en esta instancia es donde se forma a los formadores de la juventud; en relación con los intereses económicos, la racionalidad puede estar en que es un tipo de oferta que requiere instalaciones menos costosas que las de los demás niveles (por ejemplo, no se requieren patios, los grupos de alumnos pueden ser más numerosos y las aulas “rendir” más), y lo que sería hipotéticamente costoso (como bibliotecas o laboratorios), aunque pueda formar parte de las normas y regulaciones, en general no es exigido fehacientemente por los controles estatales.

La oferta privada de formación de profesores abarca tanto instituciones dedicadas a la formación inicial, a veces complementada por oferta de actividades de desarrollo profesional, como otras cuyo objetivo se concentra en los cursos de perfeccionamiento posteriores a la certificación.

La aceptación de títulos habilitantes o supletorios para el ejercicio particular de la enseñanza, la modificación de las condiciones de trabajo y la estabilidad del personal docente en los institutos particulares, la validez de los títulos otorgados a sus alumnos, la fiscalización de esta oferta educativa a cargo de organis-

mos estatales creados especialmente para ello y la regularidad en el otorgamiento de las subvenciones económicas constituyen, entre otros, elementos claves en el crecimiento y consolidación de los servicios educativos de gestión privada.

Debido a que el Estado es el que fija las condiciones para la validez administrativa de los certificados que estas instituciones emiten, cualquiera de las decisiones que constituya un desafío –comentado anteriormente– contra la tradición y la rutina del funcionamiento del sistema educativo, repercute necesariamente en las instituciones del sector privado.

Un aumento de las exigencias de calidad, la necesidad de generar controles, la exigencia de una determinada formación académica para el personal que enseña en los profesorados, la necesidad de una biblioteca actualizada, son todos factores de potencial fricción con los sostenedores de estas ofertas.

Estas decisiones impactan de manera específica en los oferentes privados y resulta, a veces, más difícil que se cumplan en este sector que en la oferta pública. Sin embargo, como parte de una estrategia de reforma de la formación docente, es indudable que ambos sectores deben estar comprendidos en estas estrategias.

c) La oportunidad y el *timing* de los cambios

El sistema educativo es un todo complejo y es poco posible cambiarlo si no se le encara con un enfoque sistémico (Tedesco, 1998). No han resultado exitosos, por esto, los esfuerzos para cambiar la formación docente que se aplican independientes de todo otro esfuerzo de cambio de otras partes del sistema. Esto plantea el problema de cómo jerarquizar y ordenar las decisiones de reforma.

Un razonamiento que ha determinado políticas de este ámbito expresa “empecemos por formar los nuevos profesores, que cuando lleguen a las escuelas van a cambiar la enseñanza”. Lamentablemente, este argumento ha quedado superado por la realidad, en tanto y en cuanto desconoce las intermediaciones del sistema, y el poder de la organización. La literatura sobre el tema enseña que cuando los nuevos profesores llegan a la escuela no la cambian; más bien ocurre lo contrario: la escuela los cambia a ellos haciendo inútil todo el esfuerzo anterior.

Se ha discutido anteriormente la cuestión del cambio de la escuela y del cambio de la formación docente. Para lograr resultados, parecería que deben tener cierta simultaneidad, y estar involucrados, ambos, en un contexto más amplio de reforma. Nuevos profesores ayudan a cambiar las escuelas, y las nuevas realidades que se van gestando en las escuelas ayudan a que los profesores cambien más. Lo que parece adecuado es la necesidad de generar nuevos “sentidos”, para poder direccionar y ordenar estos cambios.

Otro aspecto es el que se refiere a la progresión y la secuencia de los cambios. ¿Cómo se introduce una reforma? Las estrategias tradicionales han sido lineales y, en función de una lógica simplista que se apoya en el funcionamiento por ciclos anuales del sistema educativo, han supuesto que tienen que avanzar con el alumno. Es decir, se empieza una reforma por el primer curso y se propone que su avance sea anual, incluyendo cada año un curso más.

Algunas reformas poco exitosas pueden explicarse en función de la aplicación de esta estrategia. Un primer problema es que define que la unidad de organización del sistema educativo (o la unidad de cambio) es el alumno. Hoy está claro que la unidad de cambio en educación es la escuela (la institución escolar) y en tanto no exista una estrategia para pensar el cambio sistémico sobre la base de esta unidad, los cambios serán difíciles, porque la estrategia de avance anual introduce una fuerte ruptura dentro de la organización.¹⁸

Un problema adicional de la estrategia de avance anual es que, con el paso del tiempo, la fuerza del cambio disminuye. Esto quiere decir que en el momento en que tiene más fuerza abarca la parte más pequeña de la organización. A medida que pasan los años, la fuerza disminuye, pero los patrones tradicionales de funcionamiento se mantienen vigentes y, aunque se siga avanzando en la aplicación, es probable que la innovación se “burocratice”, es decir los cambios se produzcan formalmente pero, en realidad, se siga trabajando igual que antes, aunque sea con las nuevas denominaciones (Aguerrondo, 2002).

.
¹⁸ Esto ocurre porque se alarga demasiado el tiempo en que deben “convivir” el sistema viejo y la nueva propuesta, y la institución se resiente porque no puede funcionar plenamente con ninguna de las dos lógicas.

Una tercera cuestión relacionada con la oportunidad de las reformas de la formación docente se refiere a que, en esta época de reformas, no todos los niveles del sistema, ni sus diferentes componentes, han estado sometidos a igual cantidad de innovaciones. Lo más probable es que se hayan hecho más cambios en los primeros grados de la primaria que en los últimos, en la escuela primaria que en la secundaria, en la secundaria que en los terciarios.

Es decir, la formación docente inicial forma parte de aquella parte del sistema educativo menos acostumbrada a estar involucrada en procesos de cambio. Aún más, en aquellos lugares donde se forma de manera separada a los profesores de primaria de los de media, es factible que haya habido propuestas de cambio para la formación de profesores de primaria pero no (o mucho menos) para los de secundaria.

De este modo, es necesario tener en cuenta que cualquier propuesta de cambio debe prever la posibilidad de enfrentarse con actores que no saben encararla. Asimismo, al no tener éstos experiencia de introducción de cambios, es probable que las nuevas situaciones generen reacciones de desconfianza y recelo ante lo desconocido, incrementando por ello las resistencias.

¿Cómo prepararse para poder manejar estas reformas con los menores costos y la mayor probabilidad de resultados? Al respecto, Kliksberg (2002) presenta una serie de proposiciones de trabajo que surgen de la observación y el estudio de los problemas de gestión y del análisis de errores típicos que se cometen en los intentos de reformas del sector social.

Sus propuestas son:

1. Cuidado con marginar la importancia de la gerencia y también de considerarla como una “panacea”.

Primero todo se concentraba en el diseño de la política, dando poca importancia a “la implementación”. Pero llevar adelante políticas requiere hacerlo con las organizaciones existentes que tienen sus propias tecnologías, normatividad, actitudes culturales, intereses en conflicto, luchas de poder, etcétera. La “política” no termina en la eta-

pa del diseño y la política real, que resulta después del proceso de gerencia, puede ser muy diferente de la política que se ordenó llevar a cabo.

2. Gerenciar en el campo social no es lo mismo que hacerlo en otras áreas.

Las dos grandes diferencias tienen que ver con la naturaleza cualitativa de lo social y el largo plazo que se necesita para lograr resultados. Esto significa que hay que sostener acciones continuadas durante periodos extensos, y prever cómo mantener el apoyo a pesar de que sus resultados no sean visibles. Surge la necesidad de una “gerencia social”, que debe tomar todos aquellos aspectos de otras gerencias que le puedan ser útiles, pero debe tener un perfil propio correlativo a sus metas particulares.

3. Se debe montar una institucionalidad social fuerte, jerarquizada y profesionalizada.

Las respuestas deben darse en cambios en las políticas, pero también tener registro en los instrumentos institucionales. Debe establecerse un servicio civil profesional en las instituciones sociales, con adecuadas remuneraciones, posibilidades de desarrollo, entrenamiento continuo y, en la parte más alta, una gerencia especializada y estable. Deben tomarse en cuenta los puntos de vista de los ministerios sociales en el diseño de las políticas económicas.

4. Optimizar resultados en el campo social requiere necesariamente abordajes intersectoriales.

Los programas sociales procuran metas que por la configuración del problema mismo no son alcanzables por un solo actor organizacional. Las causas de la pobreza son múltiples e interrelacionadas. Combatirlas efectivamente requiere abordajes consiguientemente intersectoriales.

5. Hay que aprender gerencia interorganizacional. Que consiste en comparar programas desde varias instancias (Ministerios, niveles de gobierno,

etcétera). Gerenciar la operación conjunta de distintas organizaciones no es lo mismo que llevar adelante una organización específica.

6. Es necesario superar las falsas oposiciones entre gobierno, por un lado, y ONG y sociedad civil por el otro.

El problema social latinoamericano no puede ser delegado exclusivamente al Estado. El Estado y las ONG deben aliarse estrechamente aprovechando los puntos fuertes de cada uno y minimizando sus limitaciones.

7. Una clave para la eficiencia: descentralización más participación. Los riesgos de la descentralización se pueden contrarrestar involucrando a los diversos actores en la participación. Así como la descentralización requiere de la participación, crea también oportunidades importantes para esta última, y los “círculos virtuosos” que puede desencadenar una participación genuina son formidables.

8. Se necesitan pactos y concertaciones sociales de apoyo para posibilitar una gerencia social eficiente.

Los programas sociales necesitan contar con respaldos amplios de la sociedad para poder cumplir con efectividad sus metas. Existen sectores que desconfían casi por principio de estos programas. Se debe procurar contrarrestarlos explicando detalladamente a la opinión pública sus aportes posibles y procurar, en el marco de los mecanismos democráticos, concertaciones sociales de apoyo. Estas concertaciones dan la base para “aguantar” los extensos periodos que con frecuencia se necesitan para lograr objetivos tangibles en el campo de lo social.

Buenos Aires, junio de 2002.

Bibliografía

- Aguerrondo, Inés (2001), "Decentralization of schools may be not enough (some reflections on 'steering-from-below'), IIEP/Paris", en *Forum on The organization of Ministries of Education*, 20 y 21 de junio, París.
- (2002), *Escuelas del futuro. Cómo piensan las escuelas que innovan*, Buenos Aires, Papers Editores (Educación) (en prensa).
- Avalos, Beatrice y María Eugenia Nordenflycht (1999), *La formación de profesores. Perspectiva y experiencias*, Santiago de Chile, Aula XXI/Santillana.
- Bascia, Nina (2001), "Big change questions: Do Teacher Unions demonstrate potential to promote positive forms of pedagogical, curricular and organizational change that benefit student learning?", en *Journal of Educational Change*, 2: 65-70, Netherlands, Kluwer Academic Publishers.
- Biddle, Bruce J., Thomas L. Good e Ivor F. Goodson (2000), *La enseñanza y los profesores III. La reforma de la enseñanza en un mundo en transformación*, Buenos Aires, Paidós (Temas de educación).
- Birgin, Alejandra et al. (1998), *La formación docente. Cultura, escuela y política. Debates y experiencias*, Buenos Aires, Troquel Educación.
- Braslavsky, Cecilia (1999), *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*, Buenos Aires, Santillana (Premio Andrés Bello 1999).
- Careaga, Adriana (2002), "La formación inicial de profesores de educación media en Uruguay en el ámbito de los CERP. Una tensión entre la tradición y la innovación", ponencia presentada en la reunión *El desempeño de maestros en América Latina: nuevas prioridades*, 10 al 12 de julio, Brasilia.
- Darling-Hammond, Linda (1990), "Evolución en la evaluación de profesores: nuevos papeles y métodos", en Millman y Darling-Hammond, *Manual para la evaluación del profesorado*, Madrid, La Muralla.
- Delors, Jacques (1996), *La educación encierra un tesoro*, Madrid, Santillana/UNESCO.

- Carnoy, Martin (2001), “La articulación de las reformas educativas en la economía mundial”, en *Globalización y Educación. Revista de Educación*, número extraordinario, Madrid, Ministerio de Cultura, Educación y Deporte.
- IIEP/UNESCO (2001), *Los docentes argentinos. Resultados de un encuesta nacional sobre la situación y la cultura de los docentes. Proyecto Capacitación de Dirigentes Políticos en Educación*, Buenos Aires, Ministerio de Educación.
- Frigerio, Graciela et al. (1995), *El sistema educativo como ámbito laboral*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires (CEA-CBC).
- Fullan, Michael (1993), *Change Forces: Probing the Depths of Educational Reform*, Londres, Palmer.
- Gajardo, Marcela (1999), *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, septiembre, Santiago de Chile, PREAL (Documento, 15).
- Hargreaves, Andy (1999), “Cuatro edades del profesionalismo docente”, en Beatrice Avalos y María Eugenia Nordenflycht, *La formación de profesores. Perspectiva y experiencias*, Santiago de Chile, Aula XXI/Santillana.
- (1998), “Dimensiones subjetivas e institucionales de la formación docente”, en A. Birgin, I. Dussel, S. Duschatzky y G. Tiramonti, *La formación docente*, Buenos Aires, Troquel.
- Harris, Alma y Ann Shelton Mayes (1997), “The role of open and distance learning in enhancing teacher professionalism”, en Andy Hudson y David Lambert, *Exploring Futures in Initial Teacher Education*, Londres, Institute of Education-University of London/Bedford Way Papers.
- Hood, Christopher (1998), *The Art of the State: Culture, Rethoric and Public Management*, Oxford, Clarendon Press.
- Huberman, Susana (1996), *Cómo aprenden los que enseñan*, Buenos Aires, Aique.
- Kliksberg, Bernardo (2002), “América Latina: una región en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social”, en *Primer Congreso de Políticas Sociales sobre Estrategias de Articulación de las políticas sociales*, mayo, Buenos Aires, Asociación Argentina de Políticas Sociales/Universidad de Quilmes.

- Lawton, Stephen B. (2001), "Big change questions: Do Teacher Unions demonstrate potential to promote positive forms of pedagogical, curricular and organizational change that benefit student learning?", en *Journal of Educational Change*, 2: 65-70, Netherlands, Kluwer Academic Publishers.
- Llach, Juan, Silvia Montoya y Flavia Roldan (1999), *Educación para todos*, Buenos Aires, IERAL.
- Marcelo García, Carlos (1995), *Formación del profesorado para el cambio educativo*, Barcelona, EUB SRL.
- Martin, Michaela (1999), "The role of the university in initial teacher training: trends, current problems and strategies for improvement", en *IIEP Contributions*, núm. 32, París, UNESCO.
- Messina, Graciela (1999), "Estudio sobre el estado del arte de la investigación acerca de la formación docente en los noventa", *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 19, OEI.
- Millman, Jason y Linda Darling-Hammond (1997), *Manual para la evaluación del profesorado*, Madrid, La Muralla.
- Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera (2002), "El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED) en Chile", ponencia presentada en la reunión *El desempeño de maestros en América Latina: nuevas prioridades*, 10 al 12 de julio, Brasilia.
- Morduchowicz, Alejandro (2002), *Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes*, mayo, Santiago de Chile, PREAL (Documento, 23).
- (2001), *(Des)regulación y financiamiento de la educación privada en la Argentina*, abril, Buenos Aires.
- (1999), "El subsidio a la demanda: entre la liturgia económica y los (irresueltos) problemas educativos", ponencia presentada en el *Seminario internacional sobre políticas de descentralización de la educación: reformas y regulación de los sistemas escolares*, noviembre, Santiago de Chile, CIDE-PIIE.
- Navarro, Juan Carlos y Aimée Verdisco (2000), *Teacher Training in Latin America. Innovations and Trends*, núm. EDU-114, Inter-American Development Bank/

- Sustainable Development Department/Education Unit (Technical Papers Series).
- Nielsen, Dean H. y Maria Teresa Tatto (1991), "The cost-effectiveness of distance education for teacher training", en *BRIDGES Research Report*, núm. 9, Cambridge (citado en Rosa María Torres, *op. cit.*).
- Núñez, Iván y Rodrigo Vera (1990), *Participación de las organizaciones de docentes en la calidad de la educación*, Santiago de Chile, UNESCO/OREALC.
- Paiva Campos, Bártoło (2002), "A acreditação da formação no contexto da certificação para o desempenho docente. Estudo de caso: Portugal", ponencia presentada en la reunión *El desempeño de maestros en América Latina: nuevas prioridades*, 10 a 12 de julio, Brasilia.
- Pullin, Diana (2001), "Key questions in implementing teacher testing and licensing", en *Journal of Law & Education*, vol. 30, núm. 3, julio.
- Reynolds, D. *et al.* (1996), *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza*, Madrid, Aula XXI/Santillana.
- Roggi, Luis (1999), "Los cambios en la formación docente en América Latina: una perspectiva comparada", ponencia presentada en el *Seminario internacional sobre calidad de la educación*, Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella.
- Saidi, Mahieddine (2002), "Organización de los Ministerios de Educación y capacidades institucionales", en Inés Aguerrondo, *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización en red*, Buenos Aires, IPE/UNESCO.
- Schiefelbein, Ernesto, Cecilia Braslavsky, B. Gatti y S. Farres (1994), "Las características de la profesión de maestro y la calidad de la educación en América Latina", en *Boletín del Proyecto Principal en América Latina y el Caribe*, núm. 34, Santiago de Chile, UNESCO/OREALC.
- Tedesco, Juan Carlos (1998), "Current trends in educational reform", en *Education for the Twenty-First Century. Issues and Prospects. Contributions to the Work of the International Commission on Education for the Twenty-first Century*, chaired by Jacques Delors, París, UNESCO.

- (1992), “Privatización educativa y calidad de la educación en América Latina”, en *Propuesta Educativa*, núm. 6, año IV, Buenos Aires, FLACSO/Miño y Dávila.
- Torres, Rosa María (1999), “Nuevo rol docente: ¿qué modelo de formación, para qué modelo educativo?”, en *Revista Novedades Educativas*, núm. 99, Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas.
- Vaillant, Denise (2002), “Formación de formadores”, documento presentado en la reunión *El desempeño de maestros en América Latina: nuevas prioridades*, 10 al 12 de julio, Brasilia.
- Wideen, Marvin F. y Peter P. Grimmett (1997), “Exploring futures in initial teacher education-The landscape and the quest”, en Andy Hudson y David Lambert, *Exploring Futures in Initial Teacher Education*, Londres, Institute of Education-University of London/Bedford Way Papers.
- Wolff, Laurence y Claudio de Moura Castro (2001), *Public or Private Education for Latin America? That is the (False) Question*, EDU-119, Inter-American Development Bank/Sustainable Development Department/Education Unit.

Formación docente: desafíos de la política educativa

se imprimió por encargo de la
Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos,
en los talleres de

con domicilio en

el mes de agosto de 2003.
El tiro fue de 15 000 ejemplares
más sobrantes de reposición.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección General
de Normatividad de la Secretaría de Educación Pública.