

Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente

Inés Aguerrondo¹

INTRODUCCIÓN

Después de décadas de reformas educativas con resultados relativos, uno de los centros actuales 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, lo necesitan hacer si queremos que los estudiantes desarrollen nuevas formas de aprendizaje; y por el otro, porque si los

¹ Trabajo presentado en la Conferencia “El desempeño de maestros en América Latina y el Caribe: Nuevas Prioridades”, Brasil, Brasilia, 10-12 de julio de 2002.

profesores no acompañan y apoyan las reformas los más hermosos diseños fracasarán (Ávalos, 1999).

Hay demasiadas coincidencias acerca de que las propuestas tradicionales relativas a los profesores, su formación y su carrera ya no alcanzan. 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 actores singulares del mejoramiento de la educación, pues son muchos los factores que contribuyen a producir sus resultados. Pero, indudablemente, son actores que tienen un rol central que jugar y ese rol depende del mayor o menor grado en que se sientan, ejerzan y sean reconocidos como profesionales de la educación (Ávalos, 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 actual². 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 enfrentan con una serie de fuertes obstáculos para la profesionalización de los profesores. Los modelos de formación de profesores, las condiciones de empleo y

² 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).

de trabajo de la gran mayoría de los profesores, su inserción subordinada en la organización educativa, la calidad y orientación de su formación, la rigidez y uniformidad del currículo, son algunos 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 política 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”. ...“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 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 la 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 rol del Estado que parecía terminada unas décadas atrás, ahora está replanteada. “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 rol 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” (Kliksberg, 2002).

Para avanzar en la concreción de este objetivo, es útil distinguir entre las distintas responsabilidades que le caben al Estado en este tema ya que ellas determinan los ámbitos de decisiones que deben enfrentarse, y por lo tanto definen los desafíos políticos. Coincidimos con Paiva Campos en que, en primer lugar, corresponde 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; y creemos que, en segundo lugar, debe ocuparse de la regulación del acceso al empleo y las condiciones del desempeño profesional³.

Estas responsabilidades del Estado generan desafíos políticos en tanto suponen decisiones que modifican el funcionamiento tradicional del sistema educativo, los que se presentan en el siguiente cuadro y serán tratados en los puntos siguientes.

Responsabilidades y desafíos políticos del Estado respecto de la cuestión docente	
Relacionados con la calidad profesional de los docentes.	* Resguardar la calidad: – Asegurando que sea adecuada y se corresponda con las tendencias mundiales. – Instando a las instituciones formadoras para que mejoren la calidad académica de su oferta.
	* Resguardar la cantidad: – Asegurando que se titulen la cantidad y calidad de recursos humanos requeridos por el sistema educativo.
Relacionados con la formación permanente o el desarrollo profesional docente.	* Institucionalizar la necesidad y la oferta del desarrollo profesional permanente.
Relacionados con las condiciones de trabajo de los docentes.	* Implementar una carrera docente que apoye una educación de calidad.

I. 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 deci-

³ 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).

siones involucradas para lograrlo se enmarcan en lo que hemos llamado la *cuestión docente*, que abarca toda la vida del ejercicio profesional de los profesores, incluyendo tanto la formación inicial como la formación permanente, cruzada por 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 ellas se vuelven problemáticas en términos de viabilidad política, sea porque tocan tradiciones, cambian las reglas de juego, modifican concesiones, exigen más esfuerzo, pretenden dar más responsabilidad sin modificar salarios, etc.

Estos elementos tornan en un permanente desafío las distintas decisiones para la reforma de 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 quiera hacerse en otras áreas; por el otro, generar decisiones de política que enfrenten los mencionados desafíos.

Adicionalmente, existen algunos otros elementos de la realidad que agregan complejidad a estas decisiones:

- *Las decisiones afectan a gran cantidad de personas con características muy diferenciadas*

Los sistemas educativos abarcan una porción muy importante de la población total de un país y la tendencia es que siga expandiéndose, agregando la atención de nuevas edades y nuevos grupos sociales. Este rasgo lo diferencia 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 tiende a la reducción del Estado (Aguerrondo, 2001).

Esta característica 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, etc.” (Torres, 1999).

Este contexto obliga a la complejidad de las estrategias para producir cambios en la calidad de los profesores. Como se trata de un servicio 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 socioeconómicas, etc.

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.

- *Las políticas para mejorar la calidad de los docentes suponen fuerte impacto presupuestario*

La complejidad y el gran número, como características propias del sector, así como su condición de personal-intensivo, determinan que cualquier estrategia que se plantee tiene fuertes implicancias presupuestarias. Es bien sabido que el peso del salario es el componente principal del gasto educativo, que ocupa entre un 80 a un 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 la que hay que llegar, es claro que cualquier propuesta que se quiera implementar, si se quiere incidir en una parte grande el profesorado, representa costos considerables.

- *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 (RR&P) 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 RR&P tengan décadas de obsolescencia, y se perpetúen como parte de la rutina del sistema educativo. Por esto, este

tema aparece cuando se decide realizar alguna reforma ya que seguramente hay RR&P que necesitan 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 la preparación de las decisiones, lo cierto es que las RR&P 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 RR&P correspondientes, fundamentalmente 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.

– *Es difícil lograr estrategias integrales y coherentes*

Una gran cantidad de actores intervienen en diferentes aspectos del quehacer educativo, los cuales muchas veces son portadores de distintas perspectivas. No siempre las demandas de estos actores coinciden o son complementarias, lo que genera serias dificultades 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 referido a las instituciones escolares donde practican los futuros profesores o donde inician su carrera. El peso de los primeros años de experiencia profesional juega de 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 de otros aspectos de la reforma educativa, de otras áreas críticas del desempeño docente tales como los salarios y de 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 Regional⁴ sobre parti-

⁴ 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.

cipación de los educadores. 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 rol que tienen los docentes en su implementación y desde esta perspectiva se preocupan de 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 generalmente a dar a conocer la reforma, conseguir el apoyo de los profesores, promover el aprendizaje de los nuevos conceptos o contenidos, hacer posible que se puedan ensayar las nuevas estrategias. La finalidad perseguida es el logro de resultados que, en general, se refieren a cambios en los alumnos y alumnas, definidos principalmente 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 recreación 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 (Ávalos, 1999).

Algunos informes que describen procesos de reforma educativa muestran que existe una dualidad en las demandas ya que no es 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 estas decisiones.

– *Habitualmente estas decisiones son percibidas como amenazantes*

Los procedimientos y rutinas que sostienen al sistema educativo están tan “naturalizados” que resulta 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 solo son percibibles a mediano y largo plazo.

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 quitado credibilidad en los cambios en la mayoría de los profesores. 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 el medio de estas tensiones se presenta 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 que le caben al Estado, 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 solo 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 relacionados con este campo problemático tienen que ver con cambios en la estructura y contenidos de la formación docente inicial, control de la calidad de la formación que se imparte y reordenamiento de la oferta de instituciones formadoras de profesores.

1. Cambios en la estructura y contenidos de la formación docente inicial

Existe hoy cierto consenso técnico entre los especialistas en torno al diagnóstico del problema educativo, y a las líneas generales de las nue-

vas propuestas curriculares. Pero la cuestión de cómo deben formarse los profesores continúa siendo uno de los temas en el cual coexisten todavía opiniones diversas.

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. 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.

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.

Los temas básicos del debate actual, que generan campos de desafíos políticos, se refieren al *locus* de la formación inicial, el *peso* de la formación pedagógica y el de la formación en la disciplina a enseñar y la reducción de 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 sistemas educativos de los países desarrollados y en países de ingreso medio, la formación docente está en el nivel terciario y la universidad (Martin, 1999). El lugar de la formación inicial ha ido variando, desde ocupar un primer lugar posprimario, 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. En la mayoría de los países las viejas “escuelas normales” han sido transformadas en institutos superiores con carreras que van de 2 a 5 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. Por otro, 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, solo cuando se modifica negativamente la situación de las instituciones formadoras tradicionales, presentándose el mayor desafío cuando se concentra la formación docente inicial en la universidad y se 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 y 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 enfatizó 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 énfasis diferentes 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 período que va desde el ingreso a la escolaridad hasta el egreso del secundario⁵.

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 currículo 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 y su impacto en la reestructuración de los contenidos de la formación no ha alcanzado para replantear viejas concepciones acerca de la formación. Todavía no está presente 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) corresponde solo dar las bases para que luego se siga aprendiendo.

A la hora de 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 por 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

⁵ En la bibliografía internacional este tramo se identifica con la sigla K-12, o sea, desde el kindergarten hasta el grado 12.

buen aprendizaje docente está la de que se pueda 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.

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 profesora (Ávalos, 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 solo 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 tendencia 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 llamada *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” (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 que le caben al Estado en relación con la tutela de la calidad educativa, un segundo grupo de desafíos tiene que ver con el control de la calidad académica de la formación de los futuros profesores.

La expansión de los sistemas educativos en la educación básica ha generado una fuerte demanda de personal para la enseñanza, lo que ha repercutido en una expansión de la oferta de formación docente, con insuficientes recursos materiales y humanos adecuados para garantizar un mínimo de calidad para esta formación.

Aun cuando existe la tendencia de localizar la formación inicial de los profesores en el nivel de educación superior, sea universitaria o no universitaria, subsisten fuertes indicios de que no todas las ofertas de formación resguardan 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, aunque, 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 para resguardar el nivel de la formación profesional que ofrecen las instituciones existentes, sean estas universidades o instituciones terciarias, tales como la creación de regímenes de acreditación de la calidad académica de las carreras o de las instituciones formadoras, la introducción de elementos de incentivar 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*

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

Una respuesta que se impone progresivamente como procedimiento de control consiste en 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, propio en la actualidad del nivel superior, como consecuencia de lo cual en la gran mayoría de los países las universidades se encuentran hoy en el medio de procesos de autoevaluación, evaluación externa, acreditación, etc.

La acreditación (de carreras o de instituciones) consiste en organizar un procedimiento mediante el cual se establecen estándares de calificación académica que obligan a 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.

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 solo, la adecuación a los criterios profesionales; por lo tanto, si los cursos de calificación profesional también confieren grado académico es necesario que satisfagan asimismo los primeros” (*Op. cit.*).

Esta distinción es importante porque hay una serie de criterios, compartidos internacionalmente, que deben estar presentes en los procesos de acre-

ditación, y estos no son exactamente los mismos para ambos tipos de acreditación⁶. Los resultados de tal evaluación son elementos que agregan transparencia a los procesos y se toman en cuenta para diversas situaciones.

Los procesos de acreditación tienen además una importancia creciente en relación con los reconocimientos internacionales y con 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 desea realizar una parte de su formación o desea ser autorizado a ejercer la docencia.

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 esto tenga consecuencias concretas para ciertas instituciones, o que se deba 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 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 atendibles por gran cantidad de instituciones, dando un tiempo adecuado para la aplicación de nuevos indicadores que ajusten más la situación. No obstante, a pesar de que se tomen estos recaudos, en muchos casos la mera propuesta de este tipo de regulaciones despierta reacciones definitivamente negativas.

– *Los concursos de proyectos innovadores*

Otra estrategia para resguardar la calidad de la formación inicial de los profesores es la implementación de incentivos económicos a través de la

⁶ 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 hecha 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, así como
- la participación de empleadores y profesionales del sector en la definición de tales criterios y en la apreciación de los cursos (Paiva Campos, 2002).

organización de concursos de proyectos innovadores, posibles de ser financiados en la medida en que cumplan con ciertos parámetros orientadores⁷.

Esta estrategia se vuelve indispensable en los casos en que la formación docente se ofrece fundamentalmente en las universidades dado que estas, 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 condiciones que orientan a las instituciones formadoras para presentar sus proyectos de cambio.

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 (Ávalos, 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 estos 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” (*Op. cit.*).

Mejorar la calidad académica de los formadores de formadores es una tarea complicada. Es preciso resolver carencias relacionadas tanto

⁷ 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 (mayormente universidades).

con su competencia académica disciplinar como con su idoneidad 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 el modelo pedagógico que traen los alumnos-futuros-profesores de entrada.

Encarar este tipo de estrategias requiere de tiempo y de una estructura de capacitación. No es suficiente realizar 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, 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 (*Op. cit.*) 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 son los que 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 es su obligación de asegurar que se califiquen (o sea que se titulen) la cantidad y calidad de recursos humanos que necesitan los demás niveles del sistema educativo para funcionar con calidad.

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

Un indicador cierto de la maduración de un sistema educativo es la capacidad de autorregularse. Esto es importante dado que 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. Es necesario hacer una adecuación del sistema de formación de docentes y del compromiso del sistema educativo y de las instituciones que forman profesores, para poder cumplir con la cantidad de personal que el sistema necesita en los distintos niveles y modalidades.

En este sentido, es preciso establecer acuerdos de reordenamiento de la oferta de formación docente dentro de las distintas regiones del país, teniendo en cuenta también la oferta universitaria, y pactar con estas instituciones una distribución más racional de los esfuerzos.

Esta necesidad de reordenamiento está dada también debido a que los 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.

Todas estas estrategias son difíciles de implementar y presentan desafíos para la decisión porque cuestionan la tradición de nuestros sistemas educativos y cuestionan 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 le caben 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. Los desafíos se concentran en la necesidad de transformar esta área.

1. 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 acción 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*.

Las ofertas de capacitación para el personal que se encuentra enseñando se registran desde larga data, en parte debido a la gran cantidad de personal que todavía hoy en América Latina se encuentra a cargo de alumnos, en tareas de enseñanza, pero que no son profesores titulados, problema que afecta en forma particular a la enseñanza secundaria.

Los porcentajes de profesionales universitarios que en algunos casos ocupan estos cargos en el nivel secundario no resultan tan significativos como para resolver esta situación.

Otras situaciones siempre presentes, pero cada vez más acuciantes, son el avance permanente del conocimiento científico y 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, desde la profesión docente misma, claras demandas indicando que las nuevas propuestas pueden fracasar si no hay acciones apropiadas dirigidas a los profesores para comprometerlos con los cambios y ayudarlos a implementarlos en la forma diseñada. Esto ha llevado a que se intentaran una serie de estrategias de capacitación de los docentes.

2. Principales estrategias

Así como en la formación inicial ha habido casi un formato único que ha perdurado a lo largo del tiempo, en la formación profesional es justamente a la inversa: se han sucedido una serie de estrategias diferentes, con diversos resultados y 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 ochenta se produjo una fuerte crítica al concepto tradicional de formación en-servicio: por un lado las investigaciones mostraron el poco efecto de los cursos de perfeccionamiento realizados por profesores y, por el otro, los propios profesores manifestaron una opinión adversa sobre estas actividades.

Para 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 impartir cursos a los docentes que participarían en ella. Con este procedimiento se pretendía garantizar que los que aplicaban la innovación tuvieran las competencias adecuadas. 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 fue la capacitación en servicio, es decir, el recurso de atender las necesidades del personal en el mismo momento en que se realizaban los cambios. Bajo esta denominación se incluyen las experiencias cuyo objetivo fundamental fue el cambio de los contenidos de la enseñanza. Fue común que se generaran 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 del nuevo currículo del desarrollo de los contenidos para cada grado y “actividades sugeridas” y para cada área (Aguerrondo, 1992).

Característica de esta etapa fue también la capacitación en “ondas” sucesivas en la que en un primer momento un grupo de profesores eran capacitados y estos, en un segundo momento, se transformaban en capa-

citadores 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 el aprendizaje de la tarea de enseñar y el de enseñar a enseñar requieren 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 esta 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 primero 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 su proliferación 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 sostenimiento de los conocimientos académicos de lo que se va a enseñar, se centran en los elementos para modificar la práctica de la enseñanza en el aula. Para esto 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 que a veces es interdisciplinario y otras se realizan entre profesores de una misma área disciplinaria. Finalmente, disponen de *materiales* o herramientas primordialmente pedagógicos para facilitar la comprensión del nuevos conceptos 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 el perfeccionamiento institucional, que implica transformaciones en 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. Supone, asimismo, que la

transformación y el mejoramiento de la calidad de la educación necesitan del cambio en las actitudes y la formación del personal docente, así como de las condiciones institucionales y estructurales que enmarcan su trabajo (Aguerrondo, 1992).

3. Hacia la formación continua del personal de la enseñanza

Las estrategias de capacitación que se han sucedido no han alcanzado todavía para eliminar una serie de rupturas que sostienen incoherencias 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 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, se 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, y se hagan cargo tanto de la formación inicial como del desarrollo profesional de los profesores, sosteniendo una carrera profesional que pueda ser desarrollada a lo largo de toda la vida.

4. El desafío del e-aprendizaje

En el mundo de hoy 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 esta. La misión de la educación no solo será aprender y enseñar a convivir con ella sino 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.

El largo camino recorrido desde el inicio de las primeras acciones de capacitación a través de estrategias a distancia hasta el actual e-aprendizaje ha sido largo⁸. Las primeras acciones ofrecían 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 actuales requeridas por la sociedad y supone que estas deben ser manejadas por los profesionales de la enseñanza para su propio desarrollo y para trabajar con los alumnos con esta tecnología.

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 idea de una asociación que incluye genuinamente al equipo docente de una escuela

⁸ 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 la TV, video, grabador.
3. Basada en NTI, como correo electrónico, Internet, video conferencia interactiva, campus digital.

Llamamos a esta tercera e-aprendizaje.

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. Son escasos y difíciles de retener en la administración los perfiles profesionales necesarios para llevarlos a la práctica, y es difícil y costosa la adquisición, mantenimiento y reposición del material tecnológico base para operarlas.

5. 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 desarrollar masivamente incluso estrategias más clásicas de ofertas para el desarrollo profesional del cuerpo docente. Como nuestros ministerios no están pensados para gestionar ofertas de capacitación masiva, se necesita armar una base institucional propia para llevar a cabo estos proyectos pero a menudo no hay estructura institucional ni competencias de gestión o conocimientos adecuados. Por esto 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 solo 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 esto 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 solo 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.

Así, con relación a como 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 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 borrosa la distinción presencial/a distancia y planteando, por último, la necesidad de estrategias integradas (*Op. cit.*).

IV. DESAFÍOS RELATIVOS A LAS MODIFICACIONES EN LA CARRERA DOCENTE

Dentro de las responsabilidades que le caben al Estado en relación con la *cuestión docente* ocupan también un lugar importante los temas que hacen 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, aun cuando existe una red importante de educación privada. La 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 este no lo autoriza.

Para efectos laborales, el docente estatal es un empleado público, y su situación profesional y condiciones de trabajo reconocen un primer marco regulatorio externo al 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 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, lo que 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. Pero hace ya un tiempo que la definición tradicional de estabilidad del ‘servidor público’ (*civil servant*) es cuestionada en base a la contraposición de los derechos individuales a los derechos generales de la población. En el campo de la educación se contraponen el derecho a la estabilidad del empleado público al derecho de la sociedad a recibir educación de calidad, lo que ha llevado a desarrollar el concepto de *idoneidad académica y eficiencia en el desempeño* como requisito que relativiza la estabilidad.

Muchas experiencias de reforma del Estado han tratado de producir cambios en este sentido, pero los resultados parecen demostrar que el desarrollo de procedimientos para 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 educación y que se pueden resumir en una serie de rasgos comunes, entre los que se destacan:

- *La carrera esta 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, que es ascender en la escala jerárquica del sistema educativo. Para un docente de aula solo hay una mejora sustancial de su ingreso pasando a ser director de la escuela, y de allí a supervisor. Es decir, solo 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 garantizando continuidad y adquisición de cierta de competencias académicas o profesionales. Sin embargo, el significado otorgado 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 docente, o por su superior directo en la escuela, el director. Con posterioridad, en algunos países surgieron sistemas de evaluación del desempeño profesional de cada agente a través de formularios que deben ser rellenados periódicamente. A pesar de que estos esfuerzos se basaron en una lógica que pretendía mayor profesionalidad, es bastante común que los formularios se rellenen solo 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 principal del incremento del salario es la antigüedad, que marca diferencias salariales aun cuando no

haya pasado un período suficiente que lo justifique. No son raras las escalas salariales que incrementan su 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 diferentes 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, etc. 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,

transitando 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, tanto en función de la mayor eficiencia en la gestión, como 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 en realidad implica 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 rol docente, la formación y la capacitación para el desarrollo profesional, los modelos de gestión de la educación en general, y también en particular lo que hace al reclutamiento, el ingreso, el ascenso y el retiro del personal. El carácter poco sistémico de las reformas de la formación docente no ha permitido encarar hasta ahora el problema desde esta perspectiva más holística. Por lo general, se ha tratado de llevar a la práctica estrategias apoyadas en perspectivas parciales que, en definitiva no han ayudado a dar resolución al 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. 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 desde la perspectiva de la economía, que deja un poco de lado la racionalidad pedagógica, y 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 recertificación del personal de la enseñanza es uno de los 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. Al respecto se señala 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 currículo, 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 en 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 ha considerado 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 enseñanza⁹.

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

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

incluye la mejora de la calidad del profesorado, iniciándose una serie de cambios en las regulaciones laborales que comprenden la evaluación y la certificación periódica, que tienden a condicionar cada vez más la permanencia de los profesores, sean estos interinos como titulares.

Esta realidad ha avanzado mucho fuera de la región en la última década¹⁰. Algunos países han adoptado programas que incluyen niveles más altos para la admisión en escuelas de educación, tests de competencia para la certificación, evaluación de rendimiento y una 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.

Propuestas de este tipo se enfrentan con aspectos centrales de la identidad tradicional de los profesores, por lo que representan reales desafíos a la decisión política. La validez de un sistema de este tipo se expresa en que cada instancia de evaluación tenga 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 instancia, sustituir los *certificados* de competencia profesional que se otorgaban por toda la vida, por *licencias profesionales*, que son carácter no vitalicio¹¹. 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

¹⁰ En 1981 solo siete estados de USA estaban aplicando un programa de examen de profesores para la acreditación de su grado de profesionalidad; diez 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).

¹¹ En varios estados de USA 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 (Pullin, 2001).

certificará o recertificará. En el caso de países federales, se requiere un acuerdo interestadual 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.

– *Incentivos para el mejor desempeño*

La idea de introducir incentivos salariales en la remuneración 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 ochenta 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 práctica¹², 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 resultados¹³.

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 el 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 docentes¹⁴.

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 los maestros se seleccionan de sectores de la sociedad con un fuerte recorte de capital cultural, condición esta que les dificulta su desempeño profesional. Esta es una situación estructural, difícil de resolver con este tipo de 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. Por tratarse de una tarea centrada en lo vincular, 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 del nivel socioeconómico en los resultados educativos (Mizala y Romaguera, 2002).

Sin embargo, y a pesar de la cerrada oposición a este tipo de iniciativas por parte de la directiva gremial del sector, hay indicios de que en los profesores que están en las escuelas, las opiniones están divididas¹⁵. Esto

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

¹⁵ Indicios sobre este tema se presentan en Chile, donde un 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 un 41.4% de los maestros y un 44.7% de los profesores está de acuerdo con que los mejores maestros ganen más que los demás (IIPE/UNESCO-Buenos Aires, 2001).

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.

– *Las carreras escalares*

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

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 con el profesional en desarrollo, luego el profesional avanzado y termina con el experto.
- *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,

tutoraje de profesores noveles, coordinación del desarrollo curricular, investigación, capacitación de docentes, elaboración, difusión, etc.

- *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” (*Op. cit.*), en realidad no se trata de proponer simplemente otro modo de remunerar a los profesores ya que suponen un modelo diferente de funcionamiento de las instituciones escolares y se plantean adecuar las posibilidades de pago a esto.

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.

V. REFORMAS DE LA FORMACIÓN DOCENTE: OPORTUNIDAD Y DIFICULTADES

Se ha señalado ya que en la reforma de la formación el docente es una pieza absolutamente importante en la transformación del sistema educativo, aunque su concreción está condicionada por una serie de desafíos. Los que se han analizado hasta acá surgen 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” relacionados con la gestión o conducción de la reforma. Entre estos se destacan los intereses del docente como trabajador, los intereses del sector privado en la formación y el desarrollo profesional de los profesores y la oportunidad y el *timing* de los cambios

1. Los intereses del docente como trabajador¹⁶

Los profesores forman parte de la fuerza de trabajo de la sociedad y por ello sus relaciones con el Estado revisten, en muchas ocasiones, el carác-

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

ter de empleador-empleado. En casi toda la región latinoamericana, desde mediados del siglo XX 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, estableciendo con los docentes una compleja y conflictiva relación.

Por una parte, el Estado requería docentes calificados a los cuales le otorgaba una formación profesional comparativamente elevada y los 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 enfrentar adecuadamente el doble costo de la multiplicación del cuerpo docente y de las demandas corporativas que esto iba gestando. A esto se sumaron los efectos de las crisis coyunturales de la hacienda pública y, especialmente, los impactos de la 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 y profesores. 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 esta, 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: 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 per-

mitan negociaciones parciales, pero también 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, 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.

Es evidente que los procesos de cambio que están cruzando a la sociedad y a la educación también tienen su incidencia en todos los agentes relacionados con el quehacer 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 con estos sectores. Estas experiencias abren senderos interesantes para encarar estos desafíos.

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

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 este. La polémica entre educación pública y educación privada ha estado desde siempre presente en el horizonte latinoamericano, reconociendo 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 públi-

cos 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.

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 de 16.4% (1996); para secundaria de 23.8% (1996) y para terciaria de 34.7% (1994). En el nivel superior no universitario, donde se localiza generalmente la formación de profesores, se sitúa la mayor participación de la matrícula privada.

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 de 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 organismos 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, que van 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.

3. La oportunidad y el *timing* de los cambios

El sistema educativo es un todo complejo y es poco posible cambiarlo si no se lo encara con un enfoque sistémico (Tedesco, 1998). No han resultado exitosos, por esto, los esfuerzos de cambiar la formación docente independientes de cambios 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 tienen que 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. 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 organización¹⁷.

¹⁷ 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.

Un problema adicional de esta 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).

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 integra aquella parte del sistema educativo menos acostumbrada a estar involucrada en procesos de cambio. Aun más, en aquellos lugares donde se forma de manera separada a los profesores de primaria de los de media, pueden haberse propuesto cambios de la formación de profesores de primaria pero no (o mucho menos) en los de secundaria.

Cualquier propuesta de cambio debe prever la posibilidad de enfrentarse con actores que no saben encararla. Asimismo, al no tener 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.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUERRONDO INÉS (2002), *Escuelas del futuro. Cómo piensan las escuelas que innovan*, Papers Editores, Educación, Buenos Aires (en prensa).
- AGUERRONDO INÉS (2001), *Decentralization of schools may be not enough (some reflections on 'steering-from-below')*, IIEP/Paris, Forum on “The organization of Ministries of Education”, Paris, June 20/21, 2001.
- ÁVALOS BEATRICE Y NORDENFLYCHT MARÍA EUGENIA (1999), *La formación de profesores. Perspectiva y experiencias*, Aula XXI/Santillana, Santiago, Chile.

- 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, Kluwer Academic Publishers, Netherlands.
- BIDDLE BRUCE J, GOOD THOMAS L, GOODSON IVOR F. (2000), *La enseñanza y los profesores III. La reforma de la enseñanza en un mundo en transformación*, Paidós, Temas de Educación, Buenos Aires.
- BIRGIN ALEJANDRA, DUSSEL INÉS, DUSCHATZKY SILVIA, TIRAMONTI GUILLERMINA (1998), *La formación docente. Cultura, escuela y política. Debates y experiencias*, Troquel Educación, Buenos Aires.
- BRASLAVSKY CECILIA (1999): *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*, Santillana, Buenos Aires, 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", Brasilia, julio 10-12 de 2002.
- 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*, Editorial La Muralla, S.A.
- DELORS, JACQUES (1996), *La educación encierra un tesoro*, Santillana/Ediciones UNESCO, Madrid.
- CARNOY, MARTIN (2001), *La articulación de las reformas educativas en la economía mundial*, en *Globalización y Educación*, Revista de Educación, Número Extraordinario 2001, Ministerio de Cultura, Educación y Deporte, Madrid.
- IPE/UNESCO-Buenos Aires (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, Convenio Ministerio de Educación – IPE/UNESCO-Buenos Aires.
- FRIGERIO GRACIELA, KORNBLIT ANA LÍA, LLOMOVATE SILVIA, MENDIZÁBAL NORA, MIGNONE, EMILIO Y NEFFA JULIO CÉSAR (1995), *El sistema educativo como ámbito laboral*, Colección CEA-CBC, Universidad de Buenos Aires.

- FULLAN MICHAEL (1993), *Change Forces: Probing the Depths of Educational Reform*, Palmer Ed., London.
- GAJARDO, MARCELA (1999), *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década*, PREAL, Documento N° 15, Santiago de Chile, septiembre de 1999.
- HARGREAVES ANDY (1998), *Dimensiones subjetivas e institucionales de la formación docente*, en Birgin, A., Dussel, I., Duschatzky, S. y Tiramonti, G., La formación docente, Editorial Troquel, Buenos Aires.
- HARGREAVES ANDY (1999), *Cuatro edades del profesionalismo docente*, en Ávalos, Beatrice y Nordenflycht, María Eugenia, La formación de profesores. Perspectiva y experiencias, Aula XXI/Santillana, Santiago, Chile.
- HARRIS ALMA Y SHELTON MAYES ANN (1997), *The role of open and distance learning in enhancing teacher professionalism*, en Andy Hudson y David Lambert, Exploring Futures in Initial Teacher Education, Institute of Education, University of London/Bedford Way Papers, London.
- HOOD CHRISTOPHER (1998), *The art of the State: culture, rhetoric and public management*, Oxford: Clarendon Press.
- HUBERMAN SUSANA (1996), *Cómo aprenden los que enseñan*, Aique Grupo Editor, Buenos Aires.
- KLIKSBERG BERNARDO (2002), *América Latina: una región en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social*, Primer Congreso de Políticas Sociales sobre “Estrategias de Articulación de las políticas sociales”, Asociación Argentina de Políticas Sociales y Universidad de Quilmes, Buenos Aires, mayo de 2002.
- 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, Kluwer Academic Publishers, Netherlands.
- LLACH JUAN, MONTOYA SILVIA Y ROLDÁN FLAVIA (1999), *Educación para todos*, IERAL, Buenos Aires.
- MARCELO GARCÍA CARLOS (1995), *Formación del profesorado para el cambio educativo*, EUB SRL, Barcelona.
- MARTIN MICHAELA (1999), *The role of the university in initial teacher training: trends, current problems and strategies for improvement*, IIEP Contributions, N° 32, Unesco, Paris.

- MESSINA GRACIELA (1999), *Estudio sobre el estado del arte de la investigación acerca de la formación docente en los noventa*, Revista Iberoamericana de Educación, N° 19, OEI.
- MILLMAN JASON Y DARLING-HAMMOND LINDA (1997), *Manual para la evaluación del Profesorado*, Editorial La Muralla, S.A., Madrid.
- MIZALA ALEJANDRA Y ROMAGUERA PILAR (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”, Brasilia, julio 10-12 de 2002.
- MORDUCHOWICZ ALEJANDRO (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” organizado por CIDE-PIIE, Santiago de Chile, noviembre de 1999.
- MORDUCHOWICZ ALEJANDRO (2001), *(Des)regulación y financiamiento de la educación privada en la Argentina*, Buenos Aires, abril de 2001.
- MORDUCHOWICZ ALEJANDRO (2002), *Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes*, PREAL, Documento N° 23, mayo 2002.
- NAVARRO JUAN CARLOS Y VERDISCO AIMÉE (2000), *Teacher training in Latin America. Innovations and trends*, (No. EDU-114) Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Education Unit, Technical Papers Series.
- NIELSEN DEAN H. Y TATTO MARÍA TERESA (1991), *The Cost-Effectiveness of Distance Education for Teacher Training*, BRIDGES Research Report, N° 9, Cambridge, citado por Torres, Rosa Maria, *op cit*.
- NÚÑEZ IVÁN Y VERA RODRIGO (1990), *Participación de las organizaciones de docentes en la calidad de la educación*, UNESCO/OREALC, Santiago, Chile.
- PAIVA CAMPOS BARTOLO (2002), *A creditação 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”, Brasilia, julio 10-12 de 2002.
- PULLIN DIANA (2001), *Key Questions in Implementing Teacher Testing and Licensing*, en Journal of Law & Education, Volume 30, Number 3, July 2001.
- REYNOLDS D., BOLLEN R., CREEMERS B., HOPKINS D., STOLL L. Y LAGERVEIJ N. (1996), *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza*, Ed. Santillana, Aula XXI, Madrid.

- ROGGI LUIS (1999), *Los cambios en la formación docente en América Latina: una perspectiva comparada*, Buenos Aires, ponencia en la Universidad Torcuato Di Tella, Seminario internacional sobre Calidad de la Educación.
- 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, IIPE/UNESCO-Buenos Aires.
- SCHIEFELBEIN ERNESTO, BRASLAVSKY CECILIA, GATTI B. Y FARRES S. (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, N° 34, UNESCO-OREALC, Santiago.
- TEDESCO JUAN CARLOS (1992): *Privatización educativa y calidad de la educación en América Latina* en Propuesta Educativa N° 6, Año 4, FLACSO, Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- 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. Paris, Unesco Publishing.
- TORRES ROSA MARÍA (1999), *Nuevo rol docente: ¿qué modelo de formación, para qué modelo educativo?*, Revista Novedades Educativas N° 99, Buenos Aires.
- VAILLANT DENISE (2002), *Formación de formadores*, documento presentado en la reunión “El desempeño de maestros en América Latina: Nuevas prioridades”, Brasilia, julio 10-12 de 2002.
- WIDEEN MARVIN F Y GRIMMETT PETER P. (1997), *Exploring Futures in Initial Teacher Education – The landscape and the quest*, en Andy Hudson y David Lambert, Exploring Futures in Initial Teacher Education, Institute of Education, University of London /Bedford Way Papers, London.
- WOLFF LAURENCE Y MOURA CASTRO CLAUDIO DE (2001), *Public or Private Education for Latin America? That is the (False) Question*, Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Education Unit, EDU-119.