

POLÍTICAS DOCENTES

FORMACIÓN, TRABAJO Y DESARROLLO PROFESIONAL

Margarita Poggi
(coordinadora)

Gary L. Anderson
Max Fredy Correa Noriega
Stella Maldonado
Verónica Piovani
Emma Patricia Salas O'Brien
Juana M. Sancho Gil
Guillermo L. Scherping Villegas
Sylvia Irene Schmelkes del Valle
Maurice Tardif
Emilio Tenti Fanfani
Denise Vaillant



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



**Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación**
Sede Regional Buenos Aires

Políticas docentes: formación, trabajo y desarrollo profesional /
Gary L. Anderson ... [et.al.] ; coordinado por Margarita Poggi.
- 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación IPE-Unesco, 2013.
240 p. ; 21x14 cm.

ISBN 978-987-1875-25-2

1. Políticas Educativas. I. Anderson, Gary L. II. Poggi, Margarita, coord.
CDD 379

Tapa: Theo van Doesburg, *Composición II*, 1916 (fragmento).

© IPE - UNESCO Buenos Aires

Agüero 2071

(C1425EHS) Buenos Aires, Argentina

Tel. (5411) 4806-9366

www.iipe-buenosaires.org.ar

info@iipe-buenosaires.org.ar

Impreso en Argentina.

Primera edición 2013.

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Edición a cargo de Publicaciones, IPE-UNESCO Buenos Aires.

Las ideas y las opiniones expresadas en estos textos son propias de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO o del IPE. Las designaciones empleadas y la presentación del material no implican la expresión de opinión alguna, cualquiera que ésta fuere, por parte de la UNESCO o del IPE, concernientes al estatus legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, fronteras o límites.

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Los autores

Gary L. Anderson (EE.UU.)

Profesor de Gestión y Política Educativa en la Facultad de Cultura, Educación y Desarrollo Humano en New York University (NYU). Fue docente y director escolar en Iowa, Nueva York y Puebla, México. Obtuvo dos premios Fulbright en México y Argentina, y dirigió un curso de posgrado en el Centro NYU de Buenos Aires. Sus principales temas de investigación son la gestión escolar, la política educativa y la metodología de la investigación, con énfasis en la investigación acción y la etnográfica crítica. Su último libro es *Advocacy Leadership: Toward a Post-Reform Agenda* (2009). Preparó también dos libros sobre investigación acción: *Studying Your own School* (1998) y *The Action Research Dissertation* (2005) (ambos con Kathryn Herr), y un libro sobre investigación cualitativa en América Latina: *Educational qualitative research in Latin America: The struggle for a new paradigm* (1997). Actualmente está estudiando el impacto de nuevas redes políticas que representan nuevas formas de gobernanza en la educación.

Max Fredy Correa Noriega (Colombia)

Licenciado en Ciencias de la Educación, con estudios de post-grado en Política Social y Estudios Políticos. Se ha desempeñado en la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) como Secretario Ejecutivo, Secretario de Educación y Organización, Coordinador de Proyectos de Cooperación Internacional y miembro del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes. Ha sido, además, instructor y orientador en áreas como análisis político, sistemas políticos y asesoría legislativa. Actualmente se desempeña como Director de la Escuela Nacional de Formación de FECODE.

Stella Maldonado (Argentina)

Actualmente ocupa los cargos de Secretaria General de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) y Secretaria de Formación de la Central de Trabajadores

de la Argentina (CTA). Ha sido también Secretaria de Educación de CTERA (2004 - 2007) y Secretaria de Derechos Humanos de SUTEBA (2000 - 2006). Es Maestra Normal Nacional y Asistente social, y se ha desempeñado como docente en el nivel primario y en educación de adultos. Tiene diversos artículos y materiales publicados sobre temas de educación y de derechos humanos.

Verónica Piovani (Argentina)

Licenciada en Comunicación Social (Universidad Nacional de La Plata). Estudios de Maestría en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de La Plata). Profesora universitaria de grado y postgrado (UNLP, UCALP). Investigadora de la UNLP. Participó en la creación de la Universidad Pedagógica. Fue Directora Provincial de Educación Superior y Capacitación Educativa (Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires, 2006 - 2011), Miembro del Consejo Superior (Consejera) de la Universidad Pedagógica de la provincia de Buenos Aires (2007; 2011), Miembro titular del Consejo Provincial de Educación y Trabajo (COPRET) (2009 - 2011). Presidió el Consejo Consultivo Técnico de la Educación Superior y el Consejo Consultivo de la Formación Docente de la provincia de Buenos Aires (2007 - 2011). Es Directora Ejecutiva del Instituto Nacional de Formación Docente (Ministerio de Educación de la Nación). Directora de la publicación académica *Voces de la Educación Superior*.

[8]

Emma Patricia Salas O'Brien (Perú)

Licenciada en sociología, Magister en Estrategias de Desarrollo y Políticas Sociales por la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa y con estudios concluidos en el doctorado de Ciencias Sociales en la Universidad Católica Santa María de la misma ciudad. Docente principal de la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa; fue docente e investigadora en el Instituto de investigación y políticas educativas de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. También ha ejercido la docencia en la Universidad Católica Santa María de Arequipa y el Instituto Universitario de Estudios para el Desarrollo, Ginebra, Suiza. En el año 2002 fue designada como miembro del

Consejo Nacional de Educación, en el año 2005 asumió la presidencia de esta institución liderando el proceso de aprobación del Proyecto Educativo Nacional 2021 como política de Estado. Actualmente desempeña el cargo de Ministra en la cartera de Educación de la República del Perú.

Juana M. Sancho Gil (España)

Catedrática de Tecnología Educativa del Departamento de Didáctica y Organización Educativa de la Universidad de Barcelona. Coordinadora del grupo de investigación Subjetividades y Entornos Educativos Contemporáneos (ESBRINA - <http://www.ub.edu/esbrina>), codirectora del Centro de Estudios sobre el Cambio en la Cultura y la Educación (<http://www.cecace.org>) y coordinadora de la Red Universitaria de Investigación e Innovación Educativa (REUNI+D, Ministerio de Economía y Competitividad - <http://reunid.eu>). Tiene extensa experiencia en gestión de proyectos de investigación, asesorías y evaluación de programas institucionales. Ha publicado diversos libros y artículos en medios nacionales e internacionales relacionados con la innovación y la mejora de la educación, la formación docente y el impacto de las tecnologías de la información y la comunicación en la educación.

Guillermo L. Scherping Villegas (Chile)

Profesor de Estado de la Universidad de Chile y Director Ejecutivo de la Revista *Docencia* del Colegio de Profesores de Chile. Miembro de la Comisión Nacional de Formación Inicial Docente, del Consejo Asesor Presidencial para la Educación, de la Comisión Técnica para la Carrera Profesional Docente y del Comité de Expertos; Asesor del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP). Fue dirigente nacional del Colegio de Profesores de Chile y actualmente es Asesor Educacional de su Directorio. Es evaluador Institucional de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y consultor del Consejo Superior de Educación. Se desempeña como Editor General del Portal Digital de Arte, Cultura y Educación "Pluma y Pincel" (<http://www.plumaypincel.cl>). Es dirigente nacional de la Central Unitaria de Trabajadores de

Chile (CUT) y actual Coordinador de la Secretaría de Educación de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Mercosur.

Sylvia Irene Schmelkes del Valle (México)

Socióloga, posee una Maestría en Investigación y Desarrollo Educativo por la Universidad Iberoamericana. Investigadora de educación desde 1970. Ha publicado más de 150 trabajos, entre libros y artículos, sobre los temas de calidad de la educación, educación de adultos, formación en valores y educación intercultural. Fundó y fue Coordinadora General de Educación Intercultural y Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública (2001-2007). Se desempeñó como presidenta del Centro de Investigación e Innovación Educativa de la OCDE (2002-2004). Recibió la medalla Joan Amos Comenius, otorgada por la República Checa y por la UNESCO, en 2008. Actualmente dirige el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana en la ciudad de México.

[10]

Maurice Tardif (Canadá)

Fundador y director del Centro de Investigación Interuniversitario sobre Formación y Profesión del Docente en Canadá (CRIFPE-Montreal). Profesor titular de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Montreal y Ph. D. en Fundamentos de la Educación de dicha Universidad. Obtuvo el premio "Marcel Vincent" de la Asociación franco-canadiense para el progreso de las Ciencias (2008) y es miembro de la Sociedad Real de Canadá donde dirigió un programa de altos estudios de investigación dedicado al análisis de la evolución del personal de la enseñanza primaria y secundaria en Canadá. Publicó recientemente *La division du travail éducatif* (PUF, 2011); *Le virage réflexif. Où en sommes-nous 30 ans après Schön?* (De Boeck, 2012); *La pédagogie - Théories et pratiques de l'Antiquité à nos jours* (Lachenelière, 2012).

Emilio Tenti Fanfani (Argentina)

Licenciado en Ciencias Políticas Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina (1963-1968); obtuvo el Diploma Superior de

Investigación y Estudios Políticos en el Tercer Ciclo de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas de París (1968-1971). Ha trabajado como docente e investigador en Colombia, México y Francia. Es profesor titular de la cátedra de sociología de la educación e investigador principal del CONICET en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Entre otras obras, publicó: *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación* (Buenos Aires, Siglo XXI, 2007). Dirige la colección "Sociología y política de la educación" en la Editorial Siglo XXI de Argentina.

Denise Vaillant (Uruguay)

Doctora en Educación de la Universidad de Quebec en Montreal, Canadá, posee una Maestría en Planeamiento y Gestión Educativa de la Universidad de Ginebra, Suiza. Ocupó varios cargos de responsabilidad en la Administración de Educación Nacional de Educación Pública en Uruguay. Es profesora universitaria, asesora de varios organismos internacionales y autora de diversos artículos y libros referidos a las temáticas de profesión docente, reformas e innovación educativas. Miembro de numerosas Asociaciones Científicas y Profesionales. Integra el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigadores de Uruguay (ANII). Actualmente es la Directora Académica del Instituto de Educación de la Universidad ORT-Uruguay. También, es Presidenta del Comité Científico del Observatorio Internacional de la Profesión Docente con sede en la Universidad de Barcelona.

Índice

“Introducción”, <i>Margarita Poggi</i>	15
“El oficio docente en la actualidad. Perspectivas internacionales y desafíos a futuro”, <i>Maurice Tardif</i>	19
“Las políticas de formación docente en América Latina. Avances y desafíos pendientes”, <i>Denise Vaillant</i>	45
“Formación de docentes para la diversidad”, <i>Sylvia Irene Schmelkes del Valle</i>	59
“Cambios macropolíticos e institucionales, nuevos paradigmas e impacto en el trabajo docente”, <i>Gary L. Anderson</i>	73
“Riqueza del oficio docente y miseria de su evaluación”, <i>Emilio Tenti Fanfani</i>	121
“Las agendas de las organizaciones sindicales y las regulaciones del trabajo docente”, <i>Stella Maldonado</i>	143
“La Federación Colombiana de Educadores frente a las regulaciones del trabajo docente en Colombia”, <i>Max Fredy Correa Noriega</i>	151
“Agenda de los sindicatos docentes: Colegio de Profesores de Chile”, <i>Guillermo L. Scherping Villegas</i>	177
“El desarrollo profesional docente en contextos de cambio”, <i>Emma Patricia Salas O’Brien</i>	183

“Aprender a ser docente en la formación inicial y los primeros años de trabajo: aportes de un estudio con profesorado de primaria”,

Juana M. Sancho Gil 197

“Las políticas públicas de formación docente en la Argentina actual”,

Verónica Piovani..... 223

INTRODUCCIÓN

Desde su creación, el IPE-UNESCO Buenos Aires ha destacado la importancia de la cuestión docente como uno de los ejes clave de las políticas educativas de América Latina. Al mismo tiempo la UNESCO, tanto de manera global como en el ámbito regional, ha subrayado la prioridad de la temática señalando –entre otras– la necesidad de atender cuestiones vinculadas con la formación y su calidad, el desarrollo de la profesión docente, las condiciones que definen la carrera y promoviendo una visión amplia para sustentar el desarrollo de políticas integrales en esta materia.

Con sus diferencias y matices, los sistemas educativos latinoamericanos están alcanzando ciertos objetivos vinculados con la expansión cuantitativa y deben, al mismo tiempo, realizar mayores esfuerzos para asumir los desafíos pendientes: el acceso efectivo al conocimiento sistemático y complejo por parte de los y las estudiantes, la revisión de los vínculos entre la enseñanza y el aprendizaje, el respeto y la promoción de la diversidad. Para enfrentar estos desafíos, los docentes son actores clave, y el apoyo a su desarrollo profesional se plantea como un tópico central de las políticas educativas. Los docentes continúan estando en el centro de la escena de las políticas y, por ende, en las agendas de política educativa de América Latina.

¿Qué responsabilidad les cabe a las políticas, a las escuelas y a los docentes en la tarea de garantizar la equidad y la calidad de la educación que se ofrece? ¿Cómo promover y regular el desempeño docente en contextos diversos y en escenarios de marcada desigualdad social? ¿Pueden coexistir las regulaciones laborales generadas en función de concepciones burocráticas que priorizan la homogeneidad del cuerpo docente con regulaciones que impulsan una mayor individualización de las trayectorias y las responsabilidades profesionales? Estas y otras preguntas constituyen cuestiones relevantes a la hora de analizar y desarrollar las políticas educativas que la región necesita.

Sin duda, no habrá en los distintos capítulos que integran este texto una sola respuesta para cada una de estas preguntas. La

cantidad de ideas que han surgido a partir de exposiciones e interrogantes en el seminario convocado por el IPE-UNESCO Buenos Aires, en sus modalidades presencial y virtual, suscitan a su vez la multiplicación de temáticas a tener en cuenta.

La idea vinculada con la identidad docente se halla relacionada con eras o momentos –que Maurice Tardif introduce en las siguientes páginas–, tales como la de la vocación, el oficio y la profesión. Dicho autor en un principio plantea que estos rasgos son las huellas en la historia de la construcción de una identidad, con el alerta de que no pueden pensarse como desarrollo histórico. Puede sostenerse entonces que algunos rasgos de la profesión siguen presentes, pero hoy la tensión se hace más evidente entre el oficio por un lado y la profesión por otro; en otros términos, la definición de una identidad en relación con un oficio/trabajo, o la definición de la identidad docente como profesión.

[16]

Identificamos, a título de hipótesis, cierta conexión: cuando la identidad docente se halla vinculada en concreto con un puesto de trabajo, aparece más el peso del oficio sobre la profesión. Por el contrario, cuando esta identidad se vincula más con el conocimiento –relacionado con la transmisión pero también con la producción sobre el hacer– surge más la profesión. En tanto, ninguna de las dos se ve desplazada por la otra. Conocimiento práctico, conocimiento teórico, qué es lo que parece ganar un primer plano es entonces solo una cuestión de énfasis, de acento, en relación con el conocimiento que se está poniendo en juego, tanto en la formación inicial como entre otras instancias de formación, y cómo ese conocimiento es atravesado y enriquecido en la experiencia.

En este sentido, la formación docente también se ve determinada por un espacio, un tiempo y una institución específica, y debe contribuir a producir rupturas en el conocimiento tácito. La formación docente implica cierta provocación respecto de ese conocimiento tácito, sólo basado en lo experiencial con el desafío de *in-formar* esa experiencia.

Otro punto para reflexionar se relaciona con el hecho de que cuando se produce cierto diagnóstico sobre la formación docente, se suele hacer mención a cierta desvalorización de ella, que además se hace extensiva a los estudiantes y a los formadores. Esto en general

conduce a una paradoja, se definen ciertos rasgos negativos, en tanto también se los identifica como sujetos y actores imprescindibles en las instituciones educativas.

Las instituciones formadoras deben revisarse a sí mismas. Al mismo tiempo que se subrayan ciertos aspectos negativos en la formación cabe reconocer los aspectos positivos como producto de una práctica concreta. Correrse –como bien invita Sylvia Schmelkes– de la perspectiva del déficit y empezar a asumir las condiciones concretas que caracterizan hoy el hacer docente, quizá sea esta una de las opciones más certeras. No obstante, en verdad, éste es el camino más arduo.

Otro tema clave son las regulaciones del trabajo docente, mencionadas en varias intervenciones a lo largo de esta obra conjunta. Resulta claro, en las distintas presentaciones, la necesidad de poner contexto a las regulaciones del trabajo docente. El Estado tiene un papel definido, no el mismo pero sí definido y claro en este aspecto, aunque se caracterice de modo distinto en cada país, según tradiciones, historia y coyunturas más actuales. Junto con la idea de articular el plano de las estructuras –al que lleva inmediatamente la cuestión de la regulación– con el plano de las interacciones en la vida escolar cotidiana, se destaca cómo éstas interjuegan en la definición del trabajo docente.

Otro de los interrogantes presentes en varias exposiciones relativas a las regulaciones de la vida de los docentes en las instituciones se vincula con la dificultad de escindir las condiciones laborales – que constituyen un aspecto importante de esas regulaciones– con la organización curricular y la misma organización institucional. Las políticas deberían considerar esta complejidad; muchas veces, por el desconocimiento de esta trama de condiciones, resultan infructuosos algunos intentos de cambio.

Desde los representantes de las organizaciones sindicales, se enfatiza además la necesidad de superar cierta endogamia; por un lado la necesidad de una escuela abierta con fuerte inserción social y comunitaria, y por otro la responsabilidad social que hoy tiene el movimiento sindical para incorporar a otros colectivos sociales. Lo colectivo no tiene aquí sentido sólo con ser pensado en el trabajo docente; más aún, se llama a pensar este trabajo resignificándolo

con otros colectivos sociales que tienen algo que decir sobre lo que acontece en la educación.

Respecto de las políticas de formación docente, no podemos desconocer, particularmente en la formación inicial, que se están formando actores, agentes, docentes, que se desempeñarán en un espacio público que es el educativo. Sin duda esto conlleva responsabilidad colectiva, múltiples responsabilidades están en juego, desde el Estado hasta otros actores involucrados, y supone pensar un Estado presente a través de las regulaciones que produce. El espacio educativo es público cuando forma al público que conforma esa escena, lo cual no supone homogeneidad; implica la sensibilidad para lo diverso, en relación con objetivos comunes. Aquí es donde más se pone en juego el compromiso ético valorativo al que se hace mención en varias oportunidades en este seminario.

[18]

El propósito general de este seminario ha sido promover un espacio de discusión y reflexión sobre las múltiples dimensiones concernidas en las políticas docentes, convocando al diálogo a una pluralidad de actores, voces y perspectivas tanto nacionales como regionales e internacionales. Más allá de todas las estadísticas, impactan los agradecimientos por la oportunidad de acercar este seminario a territorios remotos. A partir de su publicación sabemos que podrán alcanzarse otros actores ocupados en la temática. Esperamos que también este texto colabore en un agudo proceso de reflexión sobre el presente y el futuro de las políticas docentes.

Margarita Poggi

Directora

IIPE-UNESCO

Sede Regional Buenos Aires

LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN DOCENTE EN AMÉRICA LATINA. AVANCES Y DESAFÍOS PENDIENTES¹

Denise Vaillant

Durante las últimas décadas, América Latina ha experimentado con una amplia gama de políticas y reformas. Si bien, en muchos casos, las orientaciones fueron semejantes, su éxito ha variado considerablemente. Mientras que algunos países han mantenido la orientación básica de sus políticas durante largos periodos, creando así un entorno predecible y estable, otros han experimentado cambios frecuentes.

El concepto de “política” entendido como “policy” no tiene un uso estándar y a menudo proyecta un significado ambiguo. Si nos referimos más específicamente a las políticas educativas, éstas son un conjunto de opciones colectivas interdependientes que se asocian a decisiones que adoptan los gobiernos y sus representantes. En términos generales, el concepto “política” conlleva la existencia de diversas opciones y refiere a un conjunto de decisiones interrelacionadas que son adoptadas por un actor o grupos de actores políticos que involucran la definición de metas y medios para su logro en el marco de una situación particular (Miller y Sydney, 2007).

Una política educativa, entre ellas las referidas a la formación docente, incluye explícita o implícitamente al menos tres elementos: una justificación para considerar el problema a ser abordado; un propósito a ser logrado por el sistema educativo; y una teoría o conjunto de hipótesis que explique cómo ese propósito será alcanzado.

La formulación de políticas de formación docente guarda estrecha relación con los procesos de cambio educativo. En ese sentido, Fullan (2002) plantea una visión del cambio que, sin dejar de tener racionalidad, se entiende más como un viaje que como un diseño específico. Toda transformación educativa avanza con paradojas y

¹ Este artículo se inspira a partir de otros trabajos previos de la autora (véanse Referencias bibliográficas) y, en particular, de los correspondientes al año 2005 y al año 2012.

contradicciones que se van solucionando siempre y cuando prevalezca la interacción y la colaboración. Igualmente todo cambio educativo no es un simple problema técnico, sino un asunto cultural que requiere prestar atención a la cultura organizacional de los centros educativos como factor resistente al cambio, pero también que sin el cambio cultural –de los significados compartidos en el centro escolar, como unidad básica del cambio– éste no ocurrirá, es decir, no se institucionalizará.

Cambio educativo y políticas de formación docente

[46]

Según Fullan (2002), la mayoría de los investigadores distingue tres grandes fases en el proceso de cambio. La primera fase –denominada indistintamente iniciación, movilización o adopción– consiste en el proceso que lleva la decisión de adoptar el cambio e incluye ésta. La segunda fase –implementación o aplicación inicial (normalmente los dos primeros años de aplicación)– abarca los primeros intentos de llevar una idea o reforma a la práctica. La tercera –llamada continuación, incorporación, “rutinización” o institucionalización– se refiere a si el cambio se incorpora como parte integrante del sistema o, por el contrario, desaparece como consecuencia del desgaste o de la decisión de abandonarlo.

En las etapas de movilización, de implementación y de institucionalización, ocurren procesos internos cuyas características condicionan las posibilidades de permanencia o de abandono de una innovación. Estos procesos internos de las distintas etapas adoptarán formas diferentes dependiendo de la serie de circunstancias históricas, políticas y técnicas en que se ven envueltas.

En América Latina, buena parte de las políticas de formación docente y de las innovaciones y reformas que de ellas resultan, fracasan durante la etapa de movilización. Muchas propuestas innovadoras no registraron niveles de avance importantes en los últimos años, debido a las fallas en esa etapa. Varias razones explican el fenómeno: no existieron las condiciones previas necesarias; faltó determinación de los beneficiarios o bien existieron problemas en la elaboración de la propuesta.

Dado que cualquier experiencia de cambio es justamente un intento de transformación, siempre se producen desajustes de las situaciones existentes y es necesario reacomodar de otra forma las cosas. Son varias las razones que revelan esos desajustes, pero dos de ellas sobresalen muy especialmente. La primera tiene que ver con que el ámbito educativo es eminentemente un campo político, por lo cual los intereses en juego para que cambie o no una situación remiten necesariamente a una realidad cuyos tiempos no son necesariamente aquellos que necesitan los políticos. Con frecuencia se toman decisiones sobre cambios en la formación de docentes y se trata de llevarlos a la práctica sin una previsión mínima y atendiendo básicamente necesidades de interés político.

La segunda razón refiere a tiempos en educación que son bastante rígidos, carecen de elasticidad, sobre todo si se trata de incidir en aspectos internos del sistema educativo formal. El sistema educativo está organizado temporalmente en cursos lectivos que tienen una duración anual determinada que se repite todos los años, variando escasamente su fecha de inicio y su término. Esto supone que las decisiones sobre transformaciones para un año lectivo determinado deban ser tomadas con suficiente antelación como para que puedan ser ejecutadas en el año lectivo siguiente y que el cuerpo docente las acepte.

Los condicionantes que hemos mencionado evidencian una situación que no es sencilla. Los tiempos políticos no siempre permiten tomar las decisiones con la anterioridad que se requiere y por tanto algunas políticas decididas son comunicadas tan tarde que no llegan a ser plenamente conocidas o aceptadas por los docentes. Esta ha de ser, tal vez, la causa más común de las resistencias que ulteriormente afectan el éxito de las diversas propuestas.

Durante la implementación, las políticas de formación se ponen en marcha y aparece una serie de fenómenos que tienen que ver con las resistencias creadas y con las formas en que se enfrentan y resuelven dichas resistencias. En esta etapa tienen lugar dos fenómenos de vital importancia para el proceso. Uno de ellos es *la clarificación*, que en términos reales consiste en dar respuesta a una pregunta: “para mí, en mis actuales circunstancias, ¿qué significa esta política de formación?”; o mejor dicho, ¿en qué medida

me beneficia o perjudica? El otro fenómeno relevante es el de *la adaptación mutua*, que consiste en la influencia que la puesta en marcha de una política de formación y el contexto ejercen entre sí. Un cambio propuesto, resultado de una política, nunca será –con el devenir del tiempo– el que fue inicialmente introducido en un sistema educativo.

Es interesante considerar el instrumental teórico facilitado por Berman y McLaughlin (1980), según esos autores tanto *la clarificación* como *la adaptación mutua* pueden garantizar cambios más exitosos, cuando se cumplen una serie de condiciones, entre las cuales deben destacarse, entre otras, las ventajas comparativas en relación con lo existente; la compatibilidad con lo previo a su introducción; el hecho de que los cambios sean simples y comprensibles para los beneficiarios; que las transformaciones estén dotadas de legitimidad; que las políticas sirvan a una necesidad específica; que las propuestas sean prácticas y, por sobre todo, de buena calidad.

[48]

El factor *sentido práctico de los docentes* es esencial, así lo reconoce Hargreaves (1996); según este autor, para la mayoría de los docentes, la cuestión central del cambio es saber si es práctico ya que en ellos hay un sentimiento muy fuerte de lo que sirve y lo que no; de cuál cambio dará buenos resultados y cuál no; no en abstracto ni como norma general, sino para determinado docente en determinado contexto.

En términos generales, es de rigor destacar que el proceso de implementación dista mucho de ser lineal. Para desesperación de los planificadores de laboratorio, el proceso es impredecible; las condiciones de la realidad actúan a menudo de manera protagónica y es necesario tenerlas en cuenta a la hora de planificar.

Las políticas de formación se asocian fuertemente a una serie de cambios que serán inestables hasta el momento en que se produce su asimilación y su incorporación. Hay una serie de factores que intervienen en la continuidad de los cambios, entre ellos, las nuevas normas o legislaciones. Mientras dura la etapa de institucionalización pueden producirse tres procesos principales: consolidación, burocratización e interrupción. A diferencia de los componentes de las demás etapas, éstos son alternativos ya que el proceso de cambio puede tomar una de estas tres vías. Cuando la política de formación

se afianza y enriquece, podemos hablar con propiedad de consolidación. La burocratización aparece cuando se produce la erosión de la experiencia, se mantiene la forma pero no el contenido innovador. Al mediar una disposición formal que determina que la experiencia debe dejar de existir, estamos situados de lleno en un escenario de interrupción de la política de formación.

América Latina y las políticas de formación docente

En América Latina heredamos del pasado siglo deudas que reclaman adecuada satisfacción: universalización de la cobertura preescolar, básica y media; incorporación de las poblaciones indígenas al sistema escolar; mejora de la calidad y los resultados de la enseñanza de competencias básicas, particularmente entre los sectores más pobres; fortalecimiento de la profesión docente, desarrollo de más autonomía en la toma de decisiones. Por otro lado, debemos aceptar que la educación latinoamericana tiene que dar el salto hacia el siglo XXI y emprender las nuevas tareas de las cuales dependen el crecimiento económico, la cohesión social y la integración cultural y el acceso a las TIC.

Ambas agendas –la pendiente del siglo XX y la del siglo XXI– son tremendamente exigentes, requieren un formidable esfuerzo y, obviamente, docentes que ayuden a desarrollar en niños, jóvenes y adultos las capacidades que les permitan desempeñarse en la sociedad actual y en la futura. Hoy, además, las responsabilidades del sistema educativo se han multiplicado como resultado de los cambios en el mundo del trabajo. Hay ciertas ocupaciones que demandan un nivel de escolarización cada vez mayor, con lo cual aumenta la distancia entre los que tienen baja y alta educación. Un número creciente de actividades requiere que las personas sepan leer y entender información técnica y lo mismo ocurre con la exigencia de estar alfabetizado en informática. También, niños y jóvenes necesitan ahora formarse para trayectorias laborales futuras inestables, con probable rotación, no sólo entre puestos, sino, incluso, respecto del tipo de ocupación y del sector de la economía (Schwartzman y Cox, 2010).

Mejorar la calidad de la enseñanza y enseñar mejor siguen siendo uno de los principales objetivos de la educación. Otro, tan importante como los anteriores, es conseguir que esa calidad de enseñanza llegue a todos los estudiantes, es decir, que haya una mayor equidad educativa. Pero estos objetivos y funciones que debe desarrollar el sistema educativo generan múltiples dilemas y contradicciones.

Las formas tradicionales de enseñar ya no sirven porque la sociedad y los estudiantes han cambiado. Se han ampliado los lugares para aprender, los sistemas para acceder a la información, las posibilidades de intercambio y de comunicación y los alumnos escolarizados; pero los objetivos educativos, la forma de organizar la enseñanza y las condiciones de los profesores se mantienen prácticamente inalterables.

[50]

Una de las problemáticas principales con que se enfrentan las políticas educativas en la actualidad es cómo mejorar el desempeño de los docentes. Según Namó de Mello (2005), los docentes son parte del problema en virtud de su falta de preparación, del corporativismo, del acomodarse a una carrera que expulsa a los mejores. Pero deben ser parte de la solución porque sin la participación, el compromiso y la dedicación de los profesores será imposible superar la desigualdad educativa. Es necesario poner a aprender a la fuerza laboral docente latinoamericana y a enseñar a alumnos que desafían a la pedagogía de la uniformidad. Es tan simple como eso, y muy difícil.

La profesionalización de los docentes se construye a partir de la confluencia de tres elementos: la existencia de condiciones laborales adecuadas; una formación de calidad; y una gestión y una evaluación que fortalezca la capacidad de los docentes en su práctica. Sin embargo, el contexto actual en la mayoría de los países latinoamericanos está marcado por :

- Un entorno profesional que presenta dificultades a la hora de retener a los buenos maestros y profesores en la docencia. Son escasos los estímulos para que la profesión docente sea la primera opción de carrera. A esto se agregan condiciones de trabajo inadecuadas y serios problemas en la estructura de remuneración e incentivos.

- Muchos maestros y profesores están muy mal preparados y además el cuerpo docente necesita un perfeccionamiento mediante un esfuerzo masivo de formación en servicio.
- La gestión institucional y la evaluación de los docentes no han actuado por lo general como mecanismos básicos de mejora de los sistemas educacionales.

Pese a estos patrones comunes, todo análisis sobre la situación de los docentes a nivel latinoamericano debe tener en cuenta las variaciones significativas existentes entre los diferentes países de la región. Así, con extrema precaución, formulamos dos preguntas principales: ¿cuáles son las políticas educativas que promueven condiciones laborales adecuadas, una formación inicial de calidad, instancias de desarrollo profesional y una gestión y evaluación que fortalezca a los docentes en su tarea de enseñanza?; y ¿cómo lograr que esas políticas se formulen y se mantengan en el tiempo?

[51]

Las políticas de formación docente y su efectividad

En el origen de los sistemas educativos modernos se registró un gran debate acerca de la necesidad y la pertinencia de la formación especializada de los docentes y la exigencia de los títulos para el ejercicio de la actividad. Los “empíricos” reivindicaban el conocimiento práctico que se adquiría a través de la experiencia, mientras que los que tenían una formación formal (en el exterior o en las incipientes instituciones formadoras de docentes) reivindicaban una especie de monopolio ocupacional en beneficio de quienes poseían títulos otorgados por instituciones formadoras de docentes.

La pertenencia institucional de los modelos de formación ha dado lugar a un apasionado debate. Para algunos, la formación inicial de los maestros y profesores debe situarse en las universidades mientras que para otros debe tener el carácter de educación superior no universitaria y localizarse en institutos de formación docente.

La educación de los maestros de educación básica, desde sus orígenes, se vinculó académicamente a las unidades técnicas de las Secretarías-Ministerios de Educación, lo mismo que todas las

escuelas primarias públicas en cada país. Esta dependencia, de ambas, permitía una mejor articulación entre el currículo de formación desarrollado en las Escuelas Normales y el currículo desarrollado en las escuelas de primaria. Cuando, en la mayoría de los países, la formación docente pasa a depender de las universidades, se rompe el vínculo tradicional con las escuelas. Las universidades son normalmente autónomas respecto de las políticas de los Ministerios o Secretarías de Educación.

[52]

Existen argumentos a favor y en contra de situar la formación docente inicial en la universidad. Por un lado, muchos especialistas señalan ventajas, ya que se brinda la oportunidad a los futuros docentes de formarse en ámbitos de excelencia académica, con buenos profesores que realizan docencia, investigación y extensión. La formación universitaria permite romper el isomorfismo con una propuesta muy distinta de la de nivel primario o medio. Por otro lado, algunas experiencias de formación docente en universidades han sido muy criticadas por dos razones fundamentales: quienes imparten clase a los futuros docentes tienen, a menudo, más bajo nivel académico que los que se desempeñan en las licenciaturas y además, en muchos casos, la formación es muy teórica en detrimento de la reflexión sobre la práctica.

Aun cuando la inclusión de la formación docente en las universidades se realice con éxito, sigue sin poder afirmarse que estar dentro de las universidades redundará por definición en la formación de mejores docentes. Hay quienes afirman que el nivel universitario de la formación de maestros puede representar una elevación formal de calificación, pero lo que elevará la calidad de la enseñanza y reforzará las competencias profesionales en la sala de clase, es la articulación teoría-práctica, lo cual requiere reducir la distancia entre los ámbitos de formación de docentes y las escuelas. En este sentido hay autores que sostienen que la conexión entre las escuelas y la formación mejora cuando ésta se convierte en un centro de innovación pedagógica.

Para algunos investigadores y sobre todo para los propios protagonistas, que son los futuros docentes, resulta insufrible la contradicción entre el modelo de enseñanza ideal y el desempeño real en clase. ¿Cómo lograr que los programas de formación inicial no queden en

mera retórica e incidan efectivamente en lo que ocurre en el aula y lo que aprenden los estudiantes de los centros educativos?

Opciones para las políticas docentes

Parecería que el contexto social en el que se ejerce la docencia es central para el buen desempeño del profesor. El desánimo que embarga a muchos docentes tendría sus raíces más en factores contextuales que en las situaciones concretas del aula, aunque ellas sean difíciles. Por esa razón se necesita contar con condiciones laborales adecuadas e impulsar una cultura profesional que permita mayores niveles de satisfacción en maestros, profesores y en los estudiantes. Una de las tareas esenciales del momento actual en América Latina es encontrar la manera de mejorar las perspectivas de carrera de los docentes y modificar el imaginario colectivo referido a esta profesión. La superación de esta situación pasa, conjuntamente, por devolver la confianza en sí mismos a maestros y profesores; pero también, por mejorar las condiciones de trabajo y por exigir que los docentes se responsabilicen por sus resultados. Se debería convertir la formación docente en una carrera atractiva para jóvenes con buenos resultados educativos en la educación media aumentando el nivel académico exigido.

La revisión reciente de la literatura (Vaillant y Marcelo, 2012) y el intercambio que hemos mantenido con numerosos colegas a lo largo y ancho de América Latina, parecen confirmar que, para que la formación docente no quede en mera retórica e incida efectivamente en lo que los docentes hacen en el aula y en lo que aprenden los estudiantes de los centros educativos, habría que impulsar una serie de políticas, entre las cuales: el acuerdo respecto de los criterios básicos a cumplir durante la etapa de formación; la determinación de requisitos para la titulación; el monitoreo de las instituciones de formación docente; los mecanismos de reclutamiento; la selección de formadores y los programas de inserción en la docencia.

Las políticas deberían sustentarse en acuerdos sobre criterios profesionales que constituyan marcos para una buena enseñanza y que sean el requisito básico para una formación y un desempeño

laboral de calidad. Los países deberían contar con referenciales que establezcan en forma observable lo que los docentes deben saber y ser capaces de hacer en el ejercicio de su profesión. Este marco de actuación tomaría en cuenta lo que dice la investigación y los propios docentes acerca de los conocimientos, las capacidades y las competencias que ellos deben tener. Los criterios profesionales también refieren a las responsabilidades de los docentes respecto de la formación integral y los logros de aprendizaje de sus estudiantes, así como de su propio desarrollo profesional. Estos criterios identifican las características esenciales de una buena enseñanza, dejando espacio a distintas maneras de ejercerla.

[54]

Una segunda categoría de políticas que podría contribuir al mejoramiento en el desempeño docente refiere a la determinación de requisitos para la certificación profesional de los programas de formación inicial del profesorado. Durante ese periodo, los docentes están en la fase inicial de su preparación y se consideran “candidatos”. Habría que establecer cuáles son los requisitos para que esos candidatos desempeñen parcialmente las funciones que corresponden a los docentes plenamente cualificados en un ambiente de trabajo real (un centro educativo) durante un periodo de tiempo considerable. Al finalizar esta etapa de práctica docente y tras superar una serie de criterios de evaluación, los maestros y profesores podrían recibir su título docente.

El monitoreo de las instituciones de formación docente constituye otra de las políticas clave. Se debería contar con bases de datos actualizadas que incluyan, por ejemplo, el rendimiento por cohortes de los estudiantes. Se requiere mejorar la producción de investigaciones dando prioridad a los estudios que evalúen la formación que realizan las instituciones. El monitoreo de las instituciones de formación debería permitir que éstas, de manera prospectiva, identifiquen las posibles demandas en educación.

Para mejorar el desempeño de los docentes, es necesario también pensar en políticas relacionadas con los mecanismos de reclutamiento para diversificar el ingreso de aspirantes a la profesión docente y revertir la tendencia que sólo haya postulantes de bajo nivel cultural e ingresos y en su mayoría mujeres. Habría que lograr que la elección de la profesión docente sea la primera opción de carrera y prestar

particular consideración al perfil socio-demográfico de maestros y profesores y a la mejora de las condiciones de trabajo y de la estructura de remuneración e incentivos.

La selección de formadores constituye también una política a impulsar. Los formadores de futuros docentes deben responder eficazmente a los requerimientos actuales de la formación docente para lo cual habría que generar condiciones para que ellos mismos revisen sus marcos conceptuales y sus prácticas. En algunos casos se deberá pensar en mecanismos que permitan que los formadores que tengan mejor disposición para adoptar las nuevas visiones reemplacen a aquellos que no las tienen.

Los programas de inserción a la docencia constituyen una de las opciones de política más interesantes para asegurar un buen desempeño. La forma cómo se aborde el periodo de inserción tiene una importancia trascendental en “el proceso de convertirse en docente”. Además, este tema podría ser una puerta de entrada para que las autoridades, los hacedores de políticas, los investigadores piensen el tema articuladamente con otros asuntos como el referido a la carrera y el desarrollo profesional, a la evaluación y a las remuneraciones.

[55]

Ingredientes de una buena receta

Las políticas educativas dependen de realidades muy diferentes en función de su historia previa, tradiciones, posibilidades económicas y prioridades en educación. Cada país debe encontrar las políticas adecuadas según sus propias circunstancias. Las recetas no existen aunque sí es posible inventariar cuáles son los ingredientes de una “buena receta”. Es así que en este artículo hemos pretendido identificar una serie de factores que –a pesar de la heterogeneidad de contextos– actúan positivamente en la mejora de las políticas de formación docente.

Si algo sabemos hoy es que los docentes importan para influir en el aprendizaje de los estudiantes y para mejorar la calidad de la educación. Importan en definitiva como un recurso necesario e imprescindible para la sociedad de la información y del conocimiento. Y puesto que los docentes son un factor clave, necesitamos buenas

políticas para que la formación inicial y continua cumpla con los estándares profesionales de calidad que aseguren el compromiso que toda sociedad debe asumir: el derecho de niños y jóvenes de aprender.

Referencias bibliográficas

Berman, P. y McLaughlin, M. (1980), "Factors affecting the Process of Change", en M. Milstein (dir.), *Schools, Conflict and Change*, New York, Columbia University, Teachers College Press.

Fullan, M. (2002), El significado del cambio educativo: un cuarto de siglo de aprendizaje, *Profesorado, revista de curriculum y formación del profesorado*, 6 (1–2). <http://www.ugr.es/~recfprof/rev61ART1.pdf>

[56]

Hargreaves, A. (1996), *Profesorado, cultura y postmodernidad: cambian los tiempos, cambia el profesorado*, Madrid, Morata.

Miller, G., Sidney, M. (eds.) (2007), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Lincoln, United States, CRC Press.

Namo de Mello, G., "Profesores para la igualdad educacional en América latina. Calidad y nadie de menos", en *Revista PREALC N° 1: Protagonismo docente en el cambio educativo*, Santiago de Chile, julio 2005, OREALC-UNESCO.

Schwartzman, S.; Cox, C. (ed.) (2010), *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*, UQBAR Editores, Santiago de Chile.

Vaillant, D. (2012), "Formación inicial del profesor para las escuelas del mañana". *Diálogo Educativo*, v. 12, n. 35, pp. 167-183, 2012. El artículo está disponible en: <http://www2.pucpr.br/reol/index.php/dialogo?dd1=5587&dd99=view>

— (2010), "Iniciativas mundiales para mejorar la formación de profesores", en *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 91, pp. 543-561, Brasilia. El artículo está disponible en: <http://>

www.denisevaillant.com/PDFS/ARTICULOS/2010/RevEstudios-Ped2010.pdf

- (2010), “Capacidades docentes para la educación del mañana”, en *Pensamiento Iberoamericano*, v. 7, pp. 113-128. El artículo se encuentra disponible en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/sumarios/7/presente-y-futuro-de-la-educacion-iberoamericana/>
- (2005), *Formación de docentes en América Latina. Re-inventando el modelo tradicional*, Barcelona, Octaedro.
- Vaillant, D. y Marcelo García, C. (2012), *Ensinando a Ensinar. As quatro etapas de uma aprendizagem*, Curitiba, Editora da Universidades Tecnológica Federal do Paraná.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2013
en los Talleres de Arte Gráfica NesDan S.R.L.
Virrey Cevallos 1975 - CABA - Tel. (5411) 4305 5357 / 1665
www.nesdansrl.com.ar - nesdan@nesdansrl.com.ar