FORMAS & REFORMAS DE LA EDUCACIÓN

PREAL

Serie Políticas

JUNIO 2012 - Año 14 / Nº **41**

El actual escenario de las políticas docentes en América Latina

Tanto a nivel mundial como en América Latina y el Caribe, existe una preocupación creciente por abordar los desafíos relacionados con el fortalecimiento de la profesión docente, bajo el entendido de que la preparación y el grado de compromiso de los docentes ocupa un lugar decisivo entre los factores que inciden en la calidad de la educación.

Organismos como UNESCO, OECD, OEI, OEA, MERCOSUR, Banco Mundial y PREAL han desplegado esfuerzos mediante estudios, investigaciones, reuniones y publicaciones sobre esta temática. Las tendencias convergentes son la preocupación por atraer estudiantes con mejores condiciones para un buen desempeño profesional, elevar la calidad de la formación inicial de los profesores, fortalecer la formación continua, promover carreras que incidan en el desarrollo profesional y garanticen remuneraciones adecuadas, establecer condiciones para un trabajo docente efectivo e implementar sistemas de evaluación de desempeño basados en estándares con criterios consensuados.

En este contexto, UNESCO-OREALC está impulsando la iniciativa del *Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes para América Latina y el Caribe* que se inserta en la estrategia de UNESCO a nivel mundial llamada "Profesores para una Educación para Todos". Este proyecto generó el documento "Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe", en cuya elaboración se ha privilegiado la información de ocho países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Perú y Trinidad y Tobago.En esta edición se resumen algunos de los contenidos de ese documento sobre la caracterización de los docentes de la región (recuadro 1), situación actual y nudos críticos que se observan en la educación inicial docente, en la formación continua y en la carrera docente (recuadro 2) y, principalmente, la identificación de algunas tendencias acerca de las instituciones y procesos de las políticas docentes, considerando los factores que afectan su formulación e implementación.

Políticas difíciles

El análisis de las políticas docentes en la región debe incluir la consideración de una paradoja de base: mientras prácticamente todo discurso reconoce su importancia y centralidad, los cursos de acción efectiva respecto a los docentes no ocupan la posición estratégica en los diseños de políticas.

Esto se debe a múltiples razones. Las políticas docentes no ocupan el centro efectivo de las prioridades, porque son de alto costo cuando se proponen afectar al conjunto de la docencia, poco visibles para el público en su implementación, políticamente complejas, y de mediano y largo plazo en el logro de los efectos buscados. En suma, están en el polo de las 'políticas difíciles'.

Aumentos de cobertura escolar, mejoramientos de infraestructura y equipamiento, adquisición de materiales educativos son, entre otras, medidas cuyos resultados son observables y apreciados en el corto plazo. En cambio, mejorar la formación inicial y continua, así como los salarios y condiciones de trabajo de decenas de miles y hasta millones de maestros, resultan objetivos de alto costo y difícilmente abordables por gobiernos de cuatro a seis años.

Más aún, dentro del ámbito de las políticas docentes, se tiende a privilegiar aquellas que, junto con tener mayor visibilidad, contribuyen a evitar conflictos con el sector docente, como ocurre con los mejoramientos salariales y de incentivos, mientras que los cambios profundos que se requieren son generalmente postergados o abordados mediante medidas parciales de impacto reducido en relación a la magnitud de los desafíos.

En el marco del Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes, impulsado por UNESCO/OREALC, se preparó el documento "Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe". Junto con caracterizar la profesión docente e identificar los nudos críticos en distintas etapas del desarrollo de la misma, se analizan los factores y procesos de la formulación e implementación de las políticas públicas relacionadas con el profesorado en la región, materia en la cual se focaliza la presente edición de la serie Políticas. Dicha información ha sido la base para formular orientaciones realistas en esta área donde, más allá de los consensos existentes sobre la importancia de la labor docente para el logro de una educación de calidad para todos, se requiere avanzar con acciones concretas.

Para acceder al documento, ver http://www.orealc.cl/docentesyevaluacion2012/documentos/

INTER-AMERICAN DIALOGUE

Directora responsable: Marcela Gajardo E-mail: mgajardo@preal.org
Santa Magdalena 75, of. 1002. • Santiago - CHILE • Tel: (562) 3344302. Fax: (562) 3344303
Internet: www.preal.org

CINDE

Recuadro 1

CARACTERÍSTICAS DE LOS DOCENTES LATINOAMERICANOS

- En América Latina y el Caribe existen 6,4 millones de maestros o profesores para la educación primaria y secundaria. En el nivel primario, 78% son mujeres; en el secundario, 57%.
- El número de estudiantes que atiende un profesor presenta importantes variaciones entre los países. El promedio regional en primaria es de 23 alumnos por docente, en secundaria inferior es de 18 y en secundaria superior es de 15.
- En cuanto a formación inicial, hay en los distintos países una amplia gama de experiencias escolarizadas y semiescolarizadas que habilitan a los docentes para el ingreso al servicio, y hay también grandes diferencias en cuanto a la proporción de docentes que poseen un título de educación terciaria. La tendencia en un horizonte de mediano plazo es que todos los miembros del cuerpo docente en la mayoría de los países de la región cumplan con esta condición.
- En 2008, en promedio, el 74,6% de los docentes cumplía con los requisitos nacionales de certificación para enseñar en el nivel de primaria; en secundaria, el 64,4%.
- Los docentes de la región se autoadscriben a la clase media o media baja, exhiben patrones de consumo cultural de cierta precariedad y manifiestan una inconformidad con sus condiciones de trabajo, aunque un nivel razonable de satisfacción con la profesión.
- El 28% de los docentes que enseñan en sexto grado de educación primaria en la región desarrollan una actividad laboral adicional a la enseñanza, lo que dificulta su disponibilidad para participar en actividades de la escuela o de perfeccionamiento.

Tendencias en la formulación e implementación de políticas docentes

Una dimensión generalmente olvidada, pero de una importancia estratégica, es la forma como se generan las políticas públicas hacia el sector docente y, en particular, la existencia de una institucionalidad encargada del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de ellas.

En este ámbito, es preciso identificar algunas tendencias que se observan en América Latina.

En primer lugar, cabe señalar que las políticas docentes de carácter formal se establecen por instrumentos legales, y es relativamente fácil conocer sus contenidos y características en los textos del caso. Más difícil de observar, sin embargo, es en qué medida estas políticas están *institucionalizadas*, o sea, si se han constituido en prácticas que persisten a través del tiempo y permiten la acumulación progresiva de conocimientos, competencias y modalidades legitimadas de acción.

Esto lleva a preguntarse sobre los procesos de institucionalización internos dentro de la comunidad docente, las asociaciones profesionales y sindicales, la institucionalización de las agencias responsables por la formación de los docentes, y sobre las agencias gubernamentales responsables por la elaboración y gestión de las políticas públicas referidas a los docentes. En lo que sigue, se abordan algunos de estos ámbitos.

Para comenzar, cabe destacar tres aspectos que afectan la creación e implementación de las políticas docentes:

Debilidad de la institucionalidad pública. Las instituciones que diseñan e implementan políticas y programas sobre docentes, no siempre son suficientemente robustas en términos de sus atribuciones, recursos y continuidad de su gestión. En especial, se manifiesta un problema de que las distintas dimensiones de la política docente son dirigidas por instancias diferentes, por ejemplo, la formación inicial respecto de la formación continua y, ambas, en relación con los temas salarios, incentivos y regulación del trabajo docente.

Ausencia de políticas docentes integrales. En ocasiones, se piensa que hay que comenzar por mejorar la formación inicial docente sin considerar que una carrera docente poco atractiva o escuelas que no renuevan sus métodos de enseñanza constituyen factores que minimizan el efecto del intento por mejorar la formación inicial. Otras veces, se pone acento en mejoramientos de salarios y de incentivos docentes que resultan poco efectivos si al mismo tiempo no hay un esfuerzo por mejorar la calidad de la formación inicial y de las oportunidades de desarrollo profesional.

Niveles de inversión y acciones discontinuas. Más allá del necesariamente elevado gasto público destinado a remuneraciones del personal docente, la inversión en programas de mejoramiento de la formación inicial y de desarrollo profesional continuo es por lo general bajo y varía según las coyunturas económicas y las prioridades de las distintas administraciones. Por otra parte, salvo excepciones, las políticas hacia el sector docente carecen de una proyección de largo plazo: programas anunciados como grandes soluciones al poco tiempo son dejados de lado y reemplazados por otros, sin mediar evaluaciones rigurosas ni estudios que sustenten las nuevas iniciativas.

Gobiernos y sindicatos docentes

Las relaciones entre gobiernos y sindicatos docentes son otro factor a considerar en la formulación e implementación de políticas hacia al profesorado. Estas relaciones pueden ser de oposición o de apoyo de los sindicatos docentes a las políticas oficiales y –por esta vía– contribuir al avance, la modificación o al fracaso de dichas políticas.

En muchos países, las organizaciones de docentes tienen incidencia sobre el sistema de apoyos políticos más generales con que cuentan los gobiernos. En ciertas condiciones, esta incidencia puede hacer que los sindicatos docentes se conviertan en actores con un importante poder de veto sobre las políticas estatales.

Por otra parte, es posible encontrar en el panorama regional patrones de negociación e intercambio con predominio del diálogo, con distinto grado de institucionalidad y abordando agendas con diferente complejidad y amplitud. Las instancias de diálogo sostenido generan condiciones para la participación de las organizaciones sindicales docentes en las políticas educativas, a la vez que suponen la contención de las demandas y preferencias de los afiliados en el marco de las posiciones que sostienen las organizaciones docentes en los procesos de negociación.

Debe tenerse en cuenta que el predominio del diálogo involucra negociaciones en contextos e intercambios que tienen grados variables de transparencia y de incertidumbre, pues se ponen en juego recursos e

incentivos (prebendas, promesas, aumentos salariales, cargos, aportes estatales a organizaciones de los sindicatos, apoyos o favores políticos) que no forman parte de la agenda pública de los actores, pero que pueden facilitar o entorpecer el establecimiento de acuerdos. En los últimos años, en distintos países se ha promovido la conformación de consejos consultivos y otro tipo de mesas de diálogo y acuerdo político-educativo con una ampliación de la cantidad y el reconocimiento de los actores, no solo con los sindicatos docentes.

Por último, están los patrones de relación con predominio de la confrontación, como aquellos en los que las organizaciones de docentes ejercen su capacidad de movilización y bloqueo como recurso estratégico en los procesos de resistencia y/o negociación. La confrontación no siempre es evitada por los gobiernos, que en algunos casos optan por imponer posiciones de fuerza en el conflicto. Esta opción puede debilitar a un actor opositor en lo inmediato, pero no está exenta de consecuencias, pues expone al sistema educativo a potenciales situaciones de baja gobernabilidad, afectando la capacidad

Recuadro 2

CARACTERIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE FORMACIÓN Y DE CARRERAS DOCENTES

Caracterización actual	Nudos críticos
FORMACIÓN INICIAL DOCENTE	
Aunque el origen de la formación inicial se encuentra en las escuelas normales de nivel secundario, en las últimas décadas la evolución ha sido hacia la educación superior o terciaria. La duración de los estudios pedagógicos fluctúa entre 3 y 5 años. En algunos países existe una oferta de profesores superior a las necesidades, pero en otros hay escasez de profesores, especialmente para ejercer en zonas rurales o en disciplinas del área científica. Se advierten debilidades importantes respecto de las habilidades básicas al ingreso a las carreras pedagógicas y en relación con la calidad de la formación docente. Esto último se expresa en la ausencia de especializaciones disciplinarias para la formación de los docentes de educación básica y de habilidades necesarias para el ejercicio práctico de la profesión. Aunque las regulaciones para la formación pedagógica son débiles, en los últimos años comienzan a instalarse sistemas de acreditación, de pruebas de egreso o habilitación para el ejercicio profesional, y de formulación de estándares que, junto con servir a los procesos anteriores, permiten orientar los currículos formativos.	Bajo nivel de formación de quienes ingresan a los estudios pedagógicos. Débil calidad de los programas de formación. Insuficiente regulación. Tensión entre lógicas escolarizantes y lógicas académicas en la formación docente. Formación universalista y no diferenciada para grupos sociales desfavorecidos. Estándares y evaluación de egreso. Formación de profesionales no docentes como alternativa a la formación docente.
FORMACIÓN CONTINUA	
Existe consenso en que la formación continua es una necesidad ineludible en la actividad docente y que no debe ser tratada como un elemento remedial, sino como un componente tan relevante como la formación inicial, debiéndose abordar ambas en forma articulada. La formación continua ofrecida por los programas estatales es amplia y variada en cuanto a contenidos, modalidades y metodologías, pero adolece de un abordaje sistemático, no atiende adecuadamente a todos los profesores ni a los que más lo necesitan, y no hay estándares de calidad suficientes. El análisis de los modelos curriculares y pedagógicos lleva a concluir que, a pesar de su número y aparente diversidad, los currículos de formación continua presentan una baja especialización, predominando los acentos teóricos y las visiones generales. En varios países de la región hay un ánimo de impulsar políticas de formación centradas en la escuela, donde los colectivos docentes asumen un papel protagónico y el referente es la práctica como fuente de reflexión, análisis y aprendizaje.	Escasa relevancia y articulación de la formación continua. Bajo impacto de las acciones emprendidas. Desconocimiento de la heterogeneidad docente. Ampliación de la oferta en forma desregulada. Poca consideración de la realidad de las escuelas y del aprendizaje colaborativo. Dificultades para la regulación y pertinencia de la oferta de posgrados.
CARRERA DOCENTE	
En relación a la carrera docente existe una modalidad de promoción vertical y otra horizontal. La primera tiene relación con la posibilidad de dejar la función docente para tomar otras responsabilidades, como funciones de dirección o supervisión, y la segunda, menos frecuente, se refiere a posibilidades de desarrollo profesional sin que sea necesario dejar de ejercer como profesor de aula. Los criterios tradicionalmente más decisivos para avanzar en la carrera son la antigüedad en la función y la realización de cursos de perfeccionamiento o postgrados, siendo mucho menor la incidencia del desempeño profesional.	Dificultad para atraer y retener buenos docentes. Carreras que desconocen fases de la docencia. Disociación entre carrera y desarrollo profesional. Ausencia de reglas claras sobre incentivos y tensiones en el profesorado. Tensión entre estructuras salariales centrales y remuneraciones diferenciadas. Necesidad de consensos para la evaluación del desempeño.

estatal de movilizar el "gobierno activo" y el compromiso o la iniciativa de los docentes en función de alcanzar el éxito en las políticas de mejoramiento de la calidad educativa.

Fuerzas externas e internas a la profesión docente

Todo sistema educativo corre el riesgo de no ser eficaz en su función de bien público; de servir más a lógicas particularistas que sistémicas, pero hay fuerzas claves que permiten reducir este riesgo. Este es también un aspecto a considerar en la formulación e implementación de políticas docentes.

Los sistemas educativos corren constantemente el riesgo de quedar cautivos de los proveedores en lo que respecta a puestos docentes y administrativos, control de decisiones y de procesos clave de organismos educacionales, nombramientos, medidas disciplinarias, distribución de incentivos y alicientes, capacitación, administración y sistemas de gestión del personal.

Una serie de fuerzas compensatorias permiten evitar o reducir esta propensión a quedar cautivos. Dos de estas fuerzas son claves: un Estado sólido que cuente con una administración pública eficaz que se rige por mecanismos acertados de rendición de cuentas; y una cultura profesional firmemente arraigada, que comprometa al profesorado y otros partícipes importantes con valores de conducta, estándares altos de idoneidad docente y una orientación al interés público. La primera actúa externamente sobre la profesión docente, que la vive como la presión de la 'rendición de cuentas'; la segunda actúa internamente, desde la profesión. A continuación, algunas palabras sobre ambos temas.

Accountability y 'controles externos'. En muchos países, los resultados insatisfactorios de la calidad de la educación pública llevaron a crear sistemas externos que buscan influenciar y conducir las actividades docentes desde afuera, sea por la evaluación y monitoreo de las actividades de los maestros y los resultados pedagógicos logrados, sea por la sistematización de los contenidos que los estudiantes deben aprender o por alteraciones en las carreras docentes, restringiendo la autonomía de los maestros en clase y creando estímulos positivos o negativos en función de sus logros según metas definidas externamente. Estas intervenciones externas han sido fuertemente cuestionadas por muchas organizaciones docentes y por especialistas, que ven en ellas un deterioro de la profesionalización docente y una subordinación de las comunidades educativas a diversos agentes privados cuyas propuestas pueden ser muy descontextualizadas respecto de las necesidades de las escuelas, cuando no determinadas por intereses económicos particulares.

Fuerzas y dinámicas internas a la profesión. La organización interna de la profesión docente, sea en su vertiente intelectual y profesional, sea en su vertiente sindical, es solamente una parte del tema más amplio de la institucionalización de la profesión y de las políticas docentes, que incluye desde las acciones de las autoridades educativas hasta el involucramieto creciente de familias, movimientos sociales, organizaciones filantrópicas y empresas en la vida de las escuelas, trayendo muchas veces contribuciones importantes, pero también creando para las escuelas y sus maestros la necesidad de lidiar con actores muy distintos de los tradicionales.

El desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación, así como el trabajo de identificación de las competencias requeridas de los profesores para tener buenos resultados en sus actividades, más el desarrollo de los procedimientos de evaluación de los estudiantes y especificación detallada de los currículos, ha llevado a muchos a la conclusión de que el papel tradicional del maestro como profesional autónomo está superado, y que los profesores son hoy trabajadores u operarios como los demás.

La conclusión es que, aunque no exista más lugar para profesiones cerradas y sin influencias externas, esto no significa que los conocimientos, los valores de responsabilidad y de misión y el dominio de las prácticas educativas sean menos importantes de lo que se suponía en el pasado. En lugar de una institución docente central, los sistemas educativos modernos necesitan también de una pluralidad de instituciones externas e internas a la profesión, desde la organización de los cursos de formación inicial hasta las instituciones que participen de los procesos de especificación de los currículos, sistemas de evaluación, proveedores de materiales pedagógicos como libros y contenidos de TIC, además de las escuelas y de las redes de administración y financiamiento de los sistemas escolares.

En un escenario virtuoso para el futuro, se podría esperar que el lado profesional y técnico de los docentes fuera mejorando, al mismo tiempo que se fortalecieran las instituciones externas de apoyo, evaluación y seguimiento de los resultados de la educación. Junto a sus aspectos claramente positivos, la autonomía profesional trae también sus riesgos de estancamiento y resistencia a la innovación, sobre todo si predominan tendencias conservadoras y corporativistas sobre las dimensiones propiamente profesionales. El modelo ideal de las profesiones autónomas ya no es posible en las sociedades contemporáneas, lo que no significa que los temas de la institucionalización profesional hayan perdido su importancia. Para que este escenario virtuoso pueda ocurrir, es necesario que los diferentes actores entiendan y acepten que se necesitan unos y otros, y aprendan a convivir y colaborar.

Esta publicación es posible, como otras actividades de PREAL, gracias al apoyo de la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la GE Foundation, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) y el Banco Mundial, entre otros donantes. Las opiniones vertidas en este trabajo son de responsabilidad de los autores y no comprometen necesariamente a PREAL ni a las instituciones que lo patrocinan.