

Reformas educativas



y rol de docentes

Denise Vaillant¹

Uruguay. Coordinadora programa GTD-PREAL/ORT
Universidad Ort, Uruguay.

El propósito de este artículo no es otro que ubicar en toda su gravitación y complejidad el rol de los docentes en los procesos de reforma educativa en América Latina. Se dirá, y con razón, que los docentes son importantes en cualquier época, país o región, pero no deja de ser cierto que en América Latina, a la vista de algunos resultados no muy buenos, es hoy imprescindible incluir el tema como una de las prioridades en la agenda de los gobiernos. Una de las problemáticas principales con que se enfrentan las políticas públicas en el sector educación en la actualidad es cómo mejorar el desempeño de los docentes. Los diagnósticos coinciden en señalar que las propuestas tradicionales 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.

¹ Denise Vaillant es doctora en Educación de la Universidad de Québec, Montreal (Canadá), y tiene 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, consultora de varios organismos internacionales y autora de numerosos artículos y libros referidos a la temática de formación docente, reforma e innovación educativas. Actualmente es catedrática en Políticas Educativas de la Universidad ORT de Uruguay y coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Profesionalización Docente en América Latina del Programa para la Reforma Educativa en América Latina (PREAL-IAD-ORT).
E-mail: defe@adinet.com.uy
Las opiniones vertidas en este trabajo son responsabilidad de la autora y no comprometen a las instituciones en las que se desempeña.



En la práctica, las realidades educativas han probado ser difíciles de transformar

LAS REFORMAS y sus resultados²

En la historia de la educación, todo balance siempre parece o tardío o prematuro. Es complejo, a veces, establecer la influencia o pertinencia de un acontecimiento o de un fenómeno, porque no siempre se sabe cuál es la cadena de consecuencias que ha engendrado. Aun así, no parece muy osado que nos atrevamos a fijar ciertas conclusiones que emergen del análisis del proceso reformista de la educación en América Latina.

Casi todos los países latinoamericanos impulsaron, durante los años ochenta y noventa, una serie de transformaciones que llevaron a un escenario educativo actual bastante más favorable que el de las décadas pasadas. Lo primero que cabe concluir, desde el punto de vista institucional, es que hoy existe una mayor descentralización administrativa y que han surgido nuevos pactos por la educación. En el plano estrictamente pedagógico se han puesto en marcha importantes reformas curriculares, hay programas para mejorar la calidad y equidad de la enseñanza a nivel básico y medio, se experimenta con ampliaciones de jornada y se cree más adecuado focalizar los programas hacia los grupos vulnerables a efectos de lograr objetivos de equidad. También, y me parece que es digno de ser subrayado, se comienzan aceptar como principios importantes la evaluación de resultados del aprendizaje y la responsabilidad de las escuelas por asegurarlos.

² Este artículo se basa primordialmente en: Vaillant, D. (2005). *Formación de docentes en América Latina. Reinventando el modelo tradicional*. Barcelona, Octaedro.

TABLA 1. EJES DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

Áreas	Estrategias
Calidad y equidad	Focalización en escuelas situadas en contexto de pobreza de nivel básico. Extensión de jornada escolar. Discriminación positiva hacia grupos vulnerables.
Propuestas curriculares	Renovación de contenidos. Trabajo en proyectos. Distribución de textos.
Perfeccionamiento docente	Incentivos para mejora de la calidad. Programas de desarrollo profesional.
Gestión	Descentralización administrativa y pedagógica. Autonomía escolar y participación local. Participación de padres y comunidad.
Evaluación de aprendizajes	Mejora de los sistemas de evaluación. Realización de pruebas nacionales. Participación en mediciones internacionales.

Fuente: D. Vaillant, 2004.

Sin embargo, a pesar de los avances, los esfuerzos realizados no fueron suficientes para garantizar un desarrollo educativo sostenido para los países de la región.

LOS AVANCES no son suficientes

Los resultados pocos satisfactorios llevan a cuestionar la dirección de los cambios u opciones de política adoptados. En la práctica, las realidades educativas han probado ser difíciles de transformar. Persisten las desigualdades respecto a la distribución de oportunidades educativas y el rendimiento sigue siendo bajo. Entre los mayores problemas se encuentran, sin duda, los fenómenos de la repetición y el abandono escolar³. Son conocidos los efectos negativos de la repetición, que en muchos casos se acumula, provocando fenómenos de sobreedad y abandono temprano. Además, implica considerables costos para los sistemas educativos⁴.

A nivel institucional existen obstáculos políticos que impiden avanzar hacia formas modernas y eficientes de gestión administrativa y nuevas formas de financiamiento de la educación. Pocos países en América Latina están en condiciones de adaptarse a los desafíos de un contexto emergente. Recordemos que la última década del siglo XX registró apenas un 3% de crecimiento del producto, sólo un punto más que durante la “década perdida” de los años ochenta. Al 44% de la población viviendo en condiciones de pobreza⁵, al 19% en condiciones de indigencia y a la peor distribución del ingreso entre las regiones del mundo, se suman ahora los desafíos emergentes de la revolución tecnológica y la mundialización.

³ De acuerdo al informe UNESCO (2004). *EFA Rapport Global de Suivi 2005: Qualité de l'Éducation*. Paris, UNESCO. En varios países latinoamericanos, más del 20% de los estudiantes que ingresan a primaria no llegan al quinto año; la repetición en primaria supera el 8% en la mayoría de los países, llegando, en el caso extremo, al 25% en Brasil.

⁴ Según Torres, R.M. (1999). “Nuevo rol docente, ¿qué modelo de formación, para qué modelo educativo?”. En *Aprender para el futuro. Nuevo marco de la tarea docente*. Madrid, Fundación Santillana. Cada año repiten 32,2 millones de alumnos, entre la enseñanza primaria y la secundaria, lo que representa una pérdida anual de 5.200 millones de dólares.

⁵ Ver CEPAL (1999). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.

LOS CAMBIOS desmienten sus promesas

Los diagnósticos sobre la situación educativa latinoamericana coinciden en señalar que, en materia de calidad y equidad, la realidad de la educación desmiente sus promesas. En ellos se menciona: la distancia que separa a las escuelas públicas de las privadas y sus respectivos resultados del aprendizaje; las altas tasas de repetición, deserción temprana y bajos puntajes de los grupos más pobres; el excesivo centralismo y escasa autonomía a nivel de las escuelas; el deterioro de las condiciones de trabajo docente y desprestigio de la profesión; la frecuente desvinculación entre lo que se enseña en las escuelas y las exigencias de las ocupaciones y requerimientos de la sociedad; el financiamiento insuficiente⁶.

En los años 2000, la expansión de la pobreza en algunos países de América Latina ha tenido grandes implicaciones y secuelas, y ha obligado a la institución escolar –y a los docentes concretamente– a asumir funciones de contención social y afectiva, menoscabando así la función propiamente pedagógica de los centros educativos. Se comienza a pedir a la escuela lo que la familia ya no está en condiciones de dar: contención afectiva, orientación ético-moral, orientación vocacional. Ser maestro en este nuevo contexto de socialización –particularmente en las grandes metrópolis– puede alentar el desarrollo de nuevas y complejas competencias profesionales, o bien provocar un empobrecimiento del oficio si se lo reduce a una simple función de sustitución de la familia⁷.

Países como Argentina y Uruguay, que hasta hace no mucho tiempo se pensaban a sí mismos como sociedades modernas, igualitarias, integradas y educadas, han pasado por serias crisis en los últimos años. ¿Cuál es el papel de la escuela en esta crisis?⁸.

LOS ESCENARIOS de reforma

Muchas son las voces calificadas que se hicieron oír para advertir sobre la insuficiencia de las reformas. Una de ellas es la de M. Gajardo⁹. Esta autora ha mirado con sentido crítico el cuadro de las reformas educativas en el continente y redujo sus dificultades a cuatro nítidas hipótesis.

La primera, y más pesimista, consiste en suponer que las políticas en curso no son las más adecuadas para lograr los objetivos de equidad, calidad y participación perseguidos por las reformas. Mediante la segunda sostiene que, siendo las políticas correctas, las reformas en curso aún no rinden sus frutos, sea porque han sido incompletas o porque no ha pasado el tiempo necesario para ver sus efectos. La tercera hipótesis se relaciona con una necesaria consolidación y profundización de los cambios que prueban tener éxito y la introducción de medidas correctivas para los que demuestran lo contrario, a fin de avanzar en el diseño de una nueva generación de reformas. Por último, la cuarta hipótesis, que vincula los problemas educativos con variables sociales y económicas, lleva a afirmar que las reformas en curso no son suficientes para alcanzar los objetivos deseados y que se requiere, además, de la puesta en marcha de otros procesos para acelerar la velocidad y los resultados de los cambios.

⁶ Se trata de afirmaciones de carácter general que no reflejan evidentemente las diferencias existentes entre países, sistemas educativos y escuelas.

⁷ Ver, entre otros, el libro *Oficio de Professor na América Latina e Caribe*, Fundação Victor Civita-UNESCO, San Pablo, 2004.

⁸ Ver Dussel, I. y Finocchio S. (comp.) (2003). *Enseñar hoy. Una introducción a la educación en tiempos de crisis*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

⁹ Ver Gajardo, M. (1999). *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*. PREAL, documento n° 15, Santiago de Chile.

Si las reformas llevadas adelante durante la década de los años ochenta y noventa en la mayoría de los países latinoamericanos sólo registraron éxitos parciales, esto fue porque no tuvieron en cuenta suficientemente a los docentes

© UNESCO/Michel Roget



Cualquiera de estas cuatro respuestas, con mayor o menor intensidad, definen un escenario que dista bastante de la concepción global, sistémica, que se supone ha de haber estado en las premisas y en los impulsos del proceso reformista. La distancia de la voluntad a los hechos, de la idea a los acontecimientos, ha sido más grande de lo que en su momento se creyó. Encontrar la conexión entre esos dos puntos, entre teoría y acción, sigue siendo la zona polémica, débil de este problema. Las reformas educativas cumplieron sólo parcialmente con las expectativas y demandas de las sociedades en las que fueron aplicadas. La gran pregunta es si ese cuadro trunco está terminado y no hay posibilidades de trabajar bajo su marco, o si se trata de un punto lento de un proceso que quizás se pueda acelerar y mejorar cualitativamente.

Si las reformas llevadas adelante durante la década de los años ochenta y noventa en la mayoría de los países latinoamericanos sólo registraron éxitos parciales, esto fue porque no tuvieron en cuenta suficientemente a los docentes. Si lo que se quiere realmente es modificar el modo de hacer las cosas en el aula para mejorar la calidad de los aprendizajes efectivamente desarrollados por los niños en los próximos años, las políticas educativas deberán poner en el centro de la agenda la cuestión de la profesionalización de los docentes, desde una perspectiva integral ¹⁰.

POLÍTICAS referidas a los docentes

Las políticas relativas a los docentes en América Latina abordan un tema complejo que abarca toda la vida del ejercicio profesional de los docentes, incluyendo las condiciones laborales, la formación inicial y en servicio y la gestión institucional.

Las condiciones laborales refieren a una carrera docente conformada piramidalmente por una serie de cargos que suponen diferentes funciones, existiendo una sola vía de incrementar el salario, que es ascender en la escala jerárquica del sistema educativo. Para un docente de aula, sólo hay una mejora sustancial de su ingreso pasando a ser director de la escuela, y de allí a supervisor. Es decir, únicamente se permite el ascenso a otros puestos alejándose del aula, lo cual tiene como consecuencia perversa el abandono de la tarea de enseñar por parte de quienes son buenos profesores. En la mayoría de los países, el rubro fundamental que determina el incremento del salario es la antigüedad.

¹⁰ Ver E. Tenti Fanfani (1995).

La formación inicial y en servicio ha tenido resultados relativos a pesar de que se le reconoce un papel clave en las reformas educativas. Los programas cortos y planes de estudios altamente teóricos suelen sacrificar la práctica en el aula y la preparación de las materias, aspectos fundamentales en la formación de buenos maestros. Las carreras se caracterizan por un bajo prestigio, un cuerpo docente mal capacitado, demasiado énfasis en el método basado en la exposición oral frontal y muy poca atención a técnicas pedagógicas apropiadas para los alumnos desfavorecidos. Este déficit se ve agravado por la mala calidad de la educación escolar básica y media que muchos –si no la mayoría– de los aspirantes a maestros reciben antes de ingresar a estudiar pedagogía.

La gestión institucional se basa en sistemas de evaluación docente que no funcionan sobre bases objetivas, ya que hay escasos indicadores reales y no existe cultura de evaluación. Como si esto fuera poco, el apoyo profesional que recibe el docente para su trabajo es generalmente muy débil. El sistema de acompañamiento está basado, a menudo, en el antiguo esquema de inspección, cuyo propósito es más burocrático que técnico. Hace falta un verdadero respaldo institucional y sistemático que retroalimente las instancias y las distintas pruebas que deben afrontar los maestros y profesores en su tarea en el ejercicio profesional.

La situación de los docentes aparece como uno de los problemas más difíciles enfrentados por los gobiernos y las sociedades, por sus implicancias políticas, ideológicas y financieras. A esto se agrega que frecuentemente las propuestas técnicas tradicionales han sido débiles y con escasos resultados.

Una rápida revisión de la bibliografía nos devuelve una perspectiva extremadamente simplista de cómo se abordan los temas relacionados con las políticas educativas referidas a los docentes. Esto quiere decir que, a pesar de que las experiencias son muchas, las variaciones son pocas. El centro del problema es cómo pasar de la repetición (“el más de lo mismo”) a la puesta en marcha de políticas sistemáticas que promuevan la mejora de la situación del docente.

Únicamente se permite el ascenso a otros puestos alejándose del aula, lo cual tiene como consecuencia perversa el abandono de la tarea de enseñar por parte de quienes son buenos profesores

LOS DOCENTES y las escuelas del mañana

Para responder a las nuevas exigencias que hoy tienen nuestros sistemas educativos seguimos confiando en maestros y profesores a los que exigimos habilidades, competencias y compromisos cada vez más complejos, sin las consiguientes contraprestaciones de formación, motivación o salario. He aquí una paradoja.

Las nuevas demandas y conocimientos sociales inciden en la demanda de una redefinición del trabajo del docente, de su formación y de su desarrollo profesional. Los roles que tradicionalmente han asumido los docentes, enseñando de manera conservadora un currículo caracterizado por contenidos académicos, hoy en día resultan, a todas luces, inadecuados. A los alumnos les llega la información por múltiples vías: la televisión, la radio, Internet. Los docentes no pueden permanecer al margen de estos nuevos modos de construcción de la realidad cotidiana. Evidentemente, la solución no está en un mero cambio del “rol docente” –sobre el cual suele insistirse–, sino de un cambio profundo del propio modelo escolar.

Todo indica que para transformar la escuela y el sistema escolar es indispensable cambiar de estrategia, es decir modificar el modo tradicional de pensar y de hacer las reformas e innovaciones que involucran a los docentes. Por más que se actualicen las propuestas curriculares, por más que se implementen programas de mejora de equidad y de calidad y se descentralicen las modalidades de gestión, si no se reconoce en los docentes el factor central de cambio, éste no tendrá lugar. Es necesario, en consecuencia, lograr reformas significativas, efectivas y ante todo sustentables en las prácticas profesionales y culturas de trabajo de los docentes.

INICIATIVAS para mejorar la docencia

En los años ochenta y noventa, la mayoría de los programas de mejoramiento de la calidad y equidad en América Latina de los niveles de enseñanza básica y media incluyeron: establecimiento de incentivos y programas de desarrollo profesional. El cuadro que sigue ordena algunas de las propuestas que han sido ensayadas en la región ¹¹.

Evidentemente, la solución no está en un mero cambio del "rol docente" –sobre el cual suele insistirse–, sino de un cambio profundo del propio modelo escolar

TABLA 2. INICIATIVAS PARA MEJORAR LA DOCENCIA

	País	Estrategia	Objetivos
Incentivos para mejora de la calidad	Colombia	Programa Nacional de Incentivos y Premio Galardón de Bogotá	Programa que se propone premiar a los mejores maestros por su desempeño, asignándoles un bono aproximadamente 1,5 veces el sueldo mensual promedio, y al mejor plantel de cada una de las 2.000 localidades.
	Chile	Ley de Estatuto de los Profesionales Premios de Excelencia	Estabilidad y profesionalización docente. Premios no monetarios para estimular la excelencia docente.
	Brasil	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magisterio	Perfeccionamiento profesional en servicio, ampliación de la carga horaria para actividades de planificación, piso salarial profesional, incentivos a la productividad.
Programas de Desarrollo Profesional	Argentina	Red Federal de Formación Continua	Sistema articulado de instituciones para brindar formación docente.
	Uruguay	Programa para Maestros de Escuelas de Tiempo Completo	Formación para atender fracaso escolar y niños en situación de riesgo social.

Fuente: Vaillant y Rossel, 2004.

¹¹ Ver, Vaillant, D. (2004). *Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates*. PREAL, documentos n° 31. Santiago de Chile, PREAL. <http://www.preal.org/docs-trabajo/VaillantN31.pdf>

Entre las innovaciones más destacadas para la dignificación de la función docente y el perfeccionamiento de los maestros se pueden citar, entre otras, las iniciativas llevadas adelante en Chile, donde desde 1990 se han establecido una serie de instrumentos para ofrecer estabilidad y profesionalizar al docente, como la Ley del Estatuto de los Profesionales; los Premios a la Excelencia Docente, que constituyen incentivos no monetarios, y la creación de un fondo especial para perfeccionar profesores dentro y fuera del país.

Por su parte, Brasil promueve desde 1998 el Fondo de Desarrollo de la Educación Básica y Valorización del Magisterio (FUNDEF). Este fondo generó estrategias para promover condiciones mínimas de remuneración para los profesionales de la educación. Con el 60% del fondo destinado a la remuneración de profesores y profesionales de la educación, los resultados de la iniciativa son alentadores. A su vez, la ley que dio lugar al FUNDEF estableció un plazo de cinco años para que los profesores obtuvieran la habilitación necesaria para el ejercicio de la docencia. Para llevar eso a cabo destinó recursos para la capacitación de los profesores “empíricos”, es decir, aquellos que no habían estudiado carreras que los formaran para su trabajo docente.

Argentina aparece como un caso interesante con la implementación de la Red Federal de Formación Docente Continua, que ofreció, a mediados de los noventa, instrumentos para la profesionalización a través de la capacitación de docentes en actividad. En cuanto al Uruguay, existe desde 1997 el Programa de Capacitación de maestros de escuelas de contextos socioculturales críticos y de escuelas de tiempo completo, destinados a enfrentar y solucionar el problema del fracaso al inicio de la escolaridad.

Los programas mencionados han tenido cierto impacto en el mejoramiento de las condiciones de los docentes y en su desarrollo profesional, aunque es escasa la evidencia empírica con que se cuenta para evaluar el impacto en las aulas de los cambios impulsados.

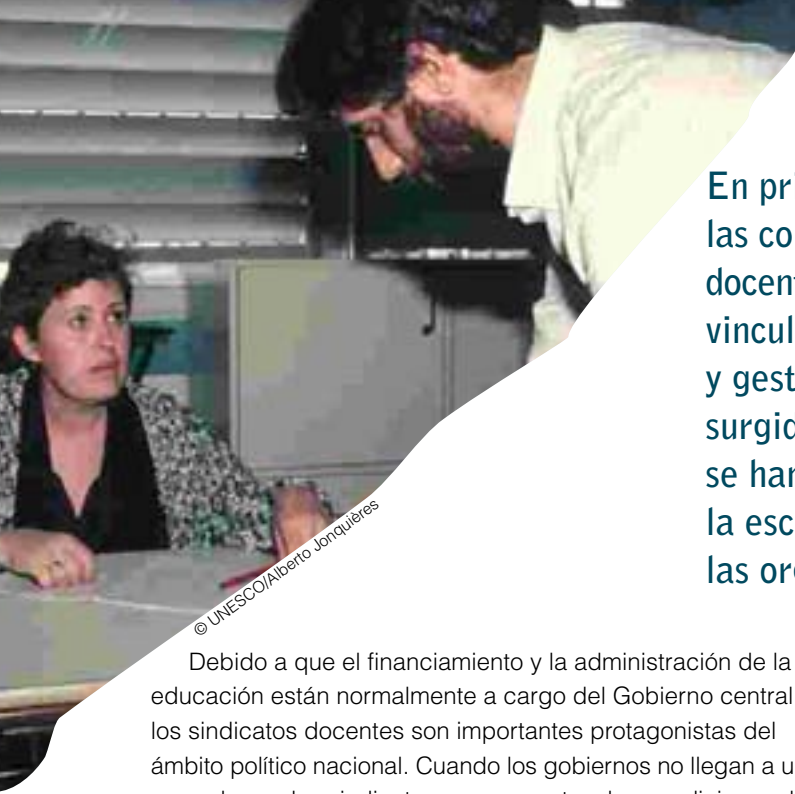
TRANSFORMACIÓN y sindicatos

Las reformas educativas de las décadas de los ochenta y noventa en América Latina impulsaron una serie de cambios que afectaron directamente a los docentes y a las organizaciones sindicales que los representan. Éstas se opusieron frecuentemente a las transformaciones propuestas y constituyeron un serio obstáculo a la implementación de las reformas.

La influencia de los sindicatos docentes no puede ser desconocida. Estas asociaciones gremiales refieren por lo general el grupo más grande de empleados públicos en los países latinoamericanos. Cuando se habla de maestros y profesores, se hace referencia a millones de personas, y en cada país –aun en naciones pequeñas, como el Uruguay– el cuerpo de docentes representa un porcentaje muy elevado de su población activa y tiene una participación muy alta del empleo público. Este rasgo lo diferencia fuertemente de otros sectores del sector público.

Además, el oficio docente continúa expandiéndose al ritmo del desarrollo cuantitativo de la escolarización de la sociedad. Al inaugurar el siglo XXI, América Latina contaba con más de siete millones de educadores trabajando en alguno de los niveles que conforman la educación formal. A éstos habría que agregarle todos aquellos que enseñan idiomas, artes, oficios, técnicas, que se ofrecen en una variada red de instituciones cuyas dimensiones no son exactamente conocidas. Aunque algunas estimaciones muy preliminares estarían indicando que los docentes que se desempeñan en el sector educativo no formal podrían duplicar a aquellos que lo hacen en el sistema formal. Esto estaría advirtiendo sobre la urgente necesidad de diseñar políticas para actuar sobre ese colectivo hoy excluido de las iniciativas para mejorar la docencia.

Impactan las cifras cuando nos referimos a la educación básica. América Latina cuenta con más de tres millones de maestros de primaria, de los cuales más de la tercera parte están en Brasil y México. Este grupo representa más de 5% de todos los profesores del mundo que enseñan en los diferentes niveles y el 14% de los maestros que enseñan en educación básica en los cinco continentes.



© UNESCO/Alberto Jonquères

En primer lugar, han existido reivindicaciones sobre las condiciones de trabajo, los salarios y la profesión docente. En segundo lugar, se han registrado reclamos vinculados a las transformaciones en la organización y gestión del sistema educativo. Finalmente, han surgido protestas relacionadas con la forma en que se han diseñado e implementado las reformas y con la escasez de espacios de diálogo y negociación con las organizaciones de docentes

EL REGRESO a la centralidad del docente

Debido a que el financiamiento y la administración de la educación están normalmente a cargo del Gobierno central, los sindicatos docentes son importantes protagonistas del ámbito político nacional. Cuando los gobiernos no llegan a un acuerdo con los sindicatos con respecto a las condiciones de empleo de los maestros, la acción colectiva puede perturbar la educación y a veces culminar en una parálisis política, como ha ocurrido en numerosos países de la región.

La historia de las resistencias y conflictos que sindicatos docentes y gobiernos han vivido en América Latina en los procesos de reforma de los años ochenta y noventa ha estado fuertemente centrada en tres áreas. En primer lugar, han existido reivindicaciones sobre las condiciones de trabajo, los salarios y la profesión docente. En segundo lugar, se han registrado reclamos vinculados a las transformaciones en la organización y gestión del sistema educativo. Finalmente, han surgido protestas relacionadas con la forma en que se han diseñado e implementado las reformas y con la escasez de espacios de diálogo y negociación con las organizaciones de docentes.

Los sindicatos docentes han ejercido, en algunos casos, una fuerte resistencia a los cambios propuestos y han sido en muchas circunstancias opositores de los procesos de reforma. Por lo general, esa oposición responde a que los procesos de transformación implican, en algún momento, un cambio en las reglas de juego históricas del sistema educativo, por ejemplo la inamovilidad de los cargos, la antigüedad como criterio central de premio salarial o la exigencia de capacitación.

Pero más allá de estas constataciones, la región no ha tenido, en general, un desarrollo conjunto y sistemático de espacios de diálogo que permita establecer puntos de encuentro y generar acuerdos con una visión a largo plazo.

Después de dos décadas de reformas educativas con resultados relativos, debemos aceptar algo que puede sonar muy obvio: que para cambiar la educación es necesario hacerlo con los docentes. A ellos se les reconoce un papel clave en las reformas educativas por razones que aparentemente son contradictorias y que Fullan ¹² resume en su muy citada frase “la formación docente tiene el honor de ser, simultáneamente, el peor problema y la mejor solución en educación”.

Los docentes son vistos como problema, entre otras causas, porque constituyen el grupo más numeroso de empleados del Estado. Consumen un porcentaje altísimo del presupuesto educativo ¹³, dejando escaso margen para invertir en mejoramiento e innovación. Desde este punto de vista, los docentes constituyen una dificultad para los tomadores de decisiones y los planificadores que se enfrentan a un círculo vicioso difícil de quebrar: bajos salarios que no pueden mejorarse pero que a la vez refuerzan el bajo estatus social de la profesión.

Las cosas empeoran aún más pues, a menudo, nos enfrentamos con una especie de profecía autocumplida: los que tienen a su cargo los cambios no confían en los docentes debido a los malos resultados en las evaluaciones de los alumnos. Los maestros y profesores, por su parte, como resultado de estas percepciones, se sienten cada vez menos satisfechos con su trabajo y, en algunos casos, resienten los cambios que se les pide hacer.

Pero los docentes son vistos por muchos no como un problema, sino como la solución. Esto ocurre solamente cuando se los considera como actores que juegan un papel central para responder a las cuestiones que dejó pendiente el siglo XX y a los desafíos del siglo actual.

¹² Fullan, M. (1993). *Change forces: probing the depths of Educational Reform*. London, the Falmer Press.

¹³ Entre un 80 y un 95%.

LA AGENDA del siglo XX y la del XXI

En América Latina heredamos del pasado siglo deudas que reclaman adecuada satisfacción: universalización de la cobertura preescolar, básica y media; mejora de la calidad y resultados de la enseñanza de competencias básicas, particularmente entre los sectores más pobres; modernización de la educación técnica de nivel medio y superior.

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 equidad social y la integración cultural. 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 y de los docentes 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 requieren 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 unas trayectorias laborales futuras inestables, con probable rotación no sólo entre puestos, sino, incluso, de tipo de ocupación y de sector de la economía.

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 alumnos, 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 alumnos 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 ¹⁴.

Las formas tradicionales de enseñar ya no sirven porque la sociedad y los alumnos han cambiado

EL COMPROMISO de la sociedad

La expansión de la escolarización de los alumnos, la mejora de la calidad de la enseñanza o la reducción del fracaso escolar no es una tarea exclusiva del sistema educativo, de las escuelas y de los docentes. Es principalmente una responsabilidad de los poderes públicos, de las familias y de la sociedad en su conjunto.

En América Latina, la educación ha sido históricamente considerada como un compromiso de toda la sociedad, pero en la práctica, sin embargo, el diseño y la implementación de políticas educativas o la reforma de los sistemas de educación han recaído mayoritariamente sobre los gobiernos, y sólo en menor medida sobre otros actores en la sociedad.

De una sociedad comprometida con la educación depende que se incrementen de forma sostenida los presupuestos educativos para que se puedan alcanzar los objetivos previstos. Sabemos que América Latina invierte por alumno mucho menos que los países industrializados. La limitación de recursos no es nueva, se ha agudizado incluso en la última década a partir de la crisis fiscal de los noventa. Hoy, este problema tiene serias consecuencias en la masificación de la cobertura escolar, de los salarios y de los propios procesos de reforma.

¹⁴ Braslavsky, C. (2002). *Teacher education and the demands of curricular change*. Nueva York, American Association of Colleges for Teacher Education.

No podemos plantearnos cambios en la situación de docentes mirando para otro lado, haciendo como si la crisis no existiera. Las dificultades están y se hacen sentir. Y es quizás por eso que debemos partir obligatoriamente de lo que tenemos. Requerimos mucha más inversión en educación de la que hoy existe para lograr la docencia que queremos. Pero también necesitamos cambiar los mecanismos de asignación, utilización y distribución de recursos.

No alcanzan las buenas intenciones, ni las declaraciones, ni tampoco las palabras. Llevamos años diciendo que la docencia en América Latina debe cambiar y que, a pesar de las importantes reformas en curso, las distintas intervenciones que involucran la situación de los docentes, no siempre han sido satisfactorias. Quizás esto sea así porque el tema no se asume como una política pública de largo aliento y porque se trata de una cuestión cargada, política e ideológicamente, con implicaciones financieras que, en casi cualquiera de los escenarios posibles, son inmensas.



© UNESCO/Dominique Rogier

LA SECUENCIA exitosa

El cambio en el rol y papel de los docentes ha sido postulado por buena parte de las reformas educativas de la región; sin embargo, la experiencia parece indicar que, en lugar de seguir insistiendo en su necesidad, sería importante comenzar a reconocer la significativa dificultad que existe para implementar en forma eficaz las transformaciones propuestas¹⁵. ¿Cuáles son las condiciones para implementar un cambio que lleve a mejorar las enseñanzas impartidas por maestros y profesores? ¿Qué características tiene este proceso? ¿Qué mecanismos de la estructura institucional alientan o recortan estos intentos?

Si vamos a hacer un cambio hemos de preguntarnos cómo hacer para que el mismo tenga éxito. Varios procesos son, a nuestro entender, fundamentales: una buena propuesta de innovación o idea; un adecuado respaldo a las transformaciones que se hacen, con adhesión al proyecto y recursos materiales y una cierta continuidad que permita que el cambio se mantenga en el tiempo. Todo esto acompañado de voluntad política y de consensos.

El perfil de los recientes procesos innovadores en materia de docentes en las sociedades latinoamericanas sugiere que deba considerarse como un imperativo la previsión de viabilidades para garantizar el éxito de las transformaciones; no alcanza con una buena planificación del cambio, es preciso, además, que los pasos a dar respondan a requisitos de factibilidad de los hagan viables en consonancia con las

variables político-culturales, organizativo-administrativas y de orden material¹⁶.

La dimensión político-cultural implica la necesidad de proponer un proceso de cambio que pueda insertarse dentro del marco de las representaciones de los diferentes grupos beneficiarios. Para incrementar la gobernabilidad de la situación o de facilitar la viabilidad de la decisión, es fundamental entender cuál es la lógica que genera la oposición de los diferentes sectores. El análisis profundo de las representaciones sociales sobre la escuela, su papel en la sociedad, lo que se espera de ella, es un elemento fundamental para contener la propuesta innovadora, ya que será a partir de la comprensión de estas representaciones y de sus divergencias en los diferentes grupos sociales que se podrá encontrar una propuesta válida y se podrán organizar estrategias de viabilización de esa propuesta.

¹⁵ Ver Tedesco, J.C. (1993). *Tendencias actuales de las reformas educativas*. París, UNESCO-Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI.

¹⁶ Ver Aguerro, I. (1992). *La innovación educativa en América Latina: balance de cuatro décadas*. Perspectivas, vol. XXII, n° 3, pp. 381-394.

La viabilidad material debe verse en tres planos: recursos humanos, tiempo, recursos materiales

En su dimensión política, la viabilidad reclama la capacidad de negociación, alianza, cooperación, de los impulsores de la transformación con los grupos de poder que pudieran oponerse a ella. Estos grupos serán diferentes según el contenido de la transformación y la coyuntura histórica específica, y pueden existir en las diversas instancias de la sociedad, dentro y fuera del sistema educativo. La construcción de la viabilidad política supone, por ello, negociar con sectores tan diferentes como agrupaciones sindicales docentes, estamentos de la burocracia educativa y centros de poder ideológico.

La viabilidad organizativo-administrativa requiere del manejo de dos dimensiones: la organizativa, es decir cómo se estructuran, vinculan y manejan los diferentes tipos de decisiones y recursos para conducir adecuadamente el proyecto de reforma; y la administrativa, esto es cómo se inserta el proyecto en la burocracia existente. La manera en que se resuelva esta articulación es vital, y uno de los puntos más polémicos a resolver. Cuando las decisiones no se articulan con la burocracia existente se corre el riesgo de aislamiento y de que no exista una relación fluida con el resto del sistema educativo. Contrariamente, cuando el apoyo de la burocracia es excesivo e incondicional se puede provocar efectos negativos en la expansión del proceso de reforma.

La viabilidad material debe verse en tres planos: recursos humanos, tiempo, recursos materiales; cada uno de ellos reviste una importancia central. Si nos referimos a los recursos humanos, en todo proceso de reforma están involucradas diferentes categorías de actores que hacen el cambio posible. En lo que tiene que ver con el tiempo, tanto los docentes como la opinión pública en general exigen resultados rápidos, sin tener en cuenta que cualquier innovación (incluso a pequeña escala) requiere de por lo menos tres años para su institucionalización. Los recursos materiales son condicionantes extremos en tiempos de escasez, que América Latina los tiene en abundancia.

La probabilidad de éxito de los procesos de reforma y de un cambio en el rol y papel de los docentes para mejora de los aprendizajes se relaciona no solamente con las características de las etapas de movilización, implementación e institucionalización; también, con las viabilidades político-culturales, administrativas, organizativas y materiales, y con los docentes en tanto actores claves de implementación. La selección de la estrategia adecuada de cambios en una reforma también es un factor que puede determinar su éxito.

EL CARÁCTER INTEGRAL de las políticas

El rol de los docentes necesita transformarse al compás de los cambios que se están operando en los sistemas sociales y económicos. Para hacerlo son necesarias estrategias sistémicas de acción y no políticas parciales.

Avanzar hacia el mejoramiento de la profesión docente sólo puede hacerse como parte de un cambio sistémico que compromete a la institución escolar, así como al modelo de pensar y hacer política educativa.

El estudio de las reformas que se desarrollaron en América Latina durante los años ochenta y noventa muestra que muchas veces se adoptaron enfoques parciales. Un sistema sólido y eficaz de formación docente, inicial y en servicio, es pieza vertebral de cualquier proyecto de desarrollo y cambio educativo. Pero esto es insuficiente. Es baja la probabilidad de formar bien a un buen docente a partir de un mal egresado de una mala educación secundaria.



No quiero incurrir en la imperdonable candidez de afirmar que los docentes no son parte del serio problema de la educación en América Latina; lo que sí pretendo puntualizar es que, de un modo muy exacto, son parte decisiva de la solución

Esto no da resultados; sólo un enfoque sistémico puede dar cuenta de las múltiples dimensiones que integran las políticas referidas a los docentes. Hay que pensar en los diversos aspectos que hacen al problema; desde la selección de los estudiantes de los institutos de formación docente, sus programas y estrategias pedagógicas, pasando por las modalidades de inserción profesional, la carrera y criterios de evaluación de desempeño, hasta las recompensas materiales que se asocian con la profesión.

REINVENTANDO el modelo tradicional

Cuando se recorre la historia de la educación, se descubre que no basta con imaginar el punto de llegada y proceder a armar el listado de objetivos, perfiles y competencias deseadas en los docentes; es preciso definir una estrategia concertada en la que se establezca con claridad qué y cómo se va a avanzar en este objetivo, y para la que se aseguren los recursos financieros y humanos necesarios.

Transformar la educación y reinventar el modelo de docencia son tareas sociales, colectivas, que involucran al Estado, a los maestros y profesores y a toda la sociedad. Si no entendemos esto, no abarcaremos en su justa medida el fenómeno y la dinámica de la educación, y sólo estaremos merodeando el problema, desplazándolo de su centro.

No quiero incurrir en la imperdonable candidez de afirmar que los docentes no son parte del serio problema de la educación en América Latina; lo que sí pretendo puntualizar es que, de un modo muy exacto, son parte decisiva de la solución. La experiencia acumulada en varios intentos que tuvieron lugar en varias partes del mundo, no solamente en el continente americano, nos demuestra de un modo palmario que si en un proceso de reforma educativa muchas cosas funcionan bien, si todo se hace conforme a una buena planificación y a ideas claras y bien delimitadas, pero no se atiende debidamente la situación de los docentes, la suma de todo es siempre insuficiente, se sigue sintiendo la falencia del sistema y poco, en consecuencia, lo que efectivamente se avanza.

Aún queda mucho para hacer. Pero me parece, más allá de otros puntos que seguramente estarán en cualquier definición de cambio, hay tres grandes temas en torno a los cuales reflexionar. Uno de ellos es considerar la centralidad de los docentes en el proceso educativo, para que no ocurra lo que tuvo lugar en la reforma de las décadas de los ochenta y noventa, que, aun cuando los docentes no estuvieron totalmente ausentes, no estuvieron tan presentes como hubiera sido deseable. La necesidad de un cambio planificado para mejorar la situación de los docentes que tenga en cuenta las condiciones laborales, la formación inicial y continua y la gestión institucional de la docencia, es otro gran asunto a tener en cuenta. Y, por último, asumir, diría casi que con rango doctrinario, que cualquier reforma que se intente debe tener un carácter integral, congregando en su proceso a todos los actores y a todos los factores, que, si están, operan a favor, y, si faltan, se constituyen como obstáculos.

Creo, sin exceso de optimismo, que estamos en una inmejorable situación para afrontar este desafío. El camino que han abierto las reformas oficia de guía para identificar metas, errores, posibilidades. Y algo más: puso en la conciencia de nuestras sociedades la necesidad del cambio. Lo que, habida cuenta de la singular historia de inmovilismos que al respecto tenemos, no es poca cosa. **e**

