

Políticas docentes:

# Regulaciones, formación y d

El reconocimiento de la incidencia del factor docente en la calidad educativa concede a las políticas destinadas a mejorar este cuerpo profesional una centralidad de la que han carecido históricamente; y para afrontar este reto con seriedad se debe abandonar la manida práctica del Estado de focalizar en cada ejercicio gubernamental uno u otro elemento aislado del complejo sistema educativo, social y político. El presente artículo detalla que en Latinoamérica se vienen construyendo alternativas viables desde el protagonismo y la práctica docente, y que a la postre constituyen movimientos pedagógicos con los cuales será preciso dialogar para delinear con mayor realismo y pertinencia las políticas docentes.

---

**PAULA SCALITER**

*Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), sede regional Buenos Aires*

---

**A**nualmente, el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) de la UNESCO, con sede en Buenos Aires, realiza un seminario internacional con la misión de intercambiar conocimientos, ponerlos en discusión, difundirlos y, de esta manera, poder contribuir al desarrollo no solo de una educación de calidad sino principalmente a la formación de especialistas en el área de planeamiento y gestión educativa en América Latina.

Bajo el tópico “Políticas docentes: Formación, regulaciones y desarrollo profesional”, el propósito general del Seminario, realizado en octubre del 2012, fue promover un espacio de discusión y reflexión sobre las múltiples

dimensiones implicadas en las políticas docentes, convocando al diálogo a una pluralidad de actores, voces y perspectivas nacionales, regionales e internacionales.<sup>1</sup> Se debe destacar que por primera vez se contó con la participación *on line* de más de 6 500 personas de todo el mundo (Argentina, México, Uruguay, Bolivia y Brasil fueron los países con mayor participación), lo que permitió la intervención de docentes, especialistas y decisores políticos a través de los foros y otras redes sociales.

En las siguientes páginas intentamos realizar un recorrido no lineal ni secuencial con la idea de recuperar planteos, reflexiones, análisis y experiencias expuestos por distintos oradores durante el Seminario. Con tal fin, consideramos necesario, antes, delinear el contexto nacional y global en el que se están dando estas discu-

---

<sup>1</sup> Los trabajos de todos los expositores serán recopilados en una publicación que estará disponible en el sitio web del IIPE UNESCO Buenos Aires: <<http://www.iipe-buenosaires.org.ar>>.

# Desarrollo profesional

siones, debido a que los sistemas educativos nacionales de la región y del mundo atravesaron profundos cambios, producto de las transformaciones sociales (diversidad cultural, revalorización de los pueblos originarios), económicas (globalización, concentración de la riqueza, diferencias socioeconómicas) y políticas (descentralización y cambios organizacionales).

La mayor parte de los países de América Latina y el Caribe experimentaron progresos importantes durante la década del 2000 en lo que atañe a su desarrollo global, crecimiento económico y —en menor medida— disminución de la pobreza, lo que generó un contexto más favorable que el del pasado para el avance en materia educativa. Sin embargo, la persistencia de elevados niveles de inequidad y pobreza, así como la alta proporción de población que reside en zonas rurales, siguen ofreciendo dificultades adicionales para la expansión de una educación de calidad (Informe OREALC 2012).

En este contexto, la agenda de las políticas educativas en la región está signada por una serie de transformaciones y desafíos. Por eso se amplió la cobertura de la educación a nuevos sectores sociales que anteriormente estaban excluidos de la escuela. Si se considera a América Latina y el Caribe en su conjunto, entre 1980 y 2009 se registró un descenso de los niveles de pobreza del 40,5% al 34,1%. Esta reducción es aún exigua, sobre todo si se tiene en cuenta que los porcentajes representan, en valores absolutos, a 189 millones de personas pobres (CEPAL 2009).

Asimismo, los modelos de gobierno y gestión del sistema educativo han sufrido transformaciones. Algunos de estos cambios están relacionados con un mayor acercamiento a las necesidades y demandas de las comunidades locales: el diseño de organizaciones institucionales de acuerdo con los cargos docentes existentes que permiten, en muchos casos, una mejor utilización de los recursos humanos y físicos, y el planeamiento de estrategias de enseñanza y proyectos vinculados con

las realidades de los alumnos que posibilitan mejorar su aprendizaje y la inclusión de las tecnologías de la información y la comunicación en la vida cotidiana.

Por lo tanto, el ejercicio del trabajo docente se halla en un proceso de reestructuración a largo plazo. Con sus diferencias, 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 estudiantes, la revisión de los vínculos entre la enseñanza y el aprendizaje, así como el respeto y la promoción de la diversidad. Los docentes son actores claves para enfrentar tales objetivos, y el apoyo a su desarrollo profesional se plantea como un tópico central de las políticas educativas de América Latina.

La problematización de este asunto fue uno de los ejes que atravesó las diferentes instancias del Seminario. Desde una perspectiva histórica, el reconocido experto canadiense Maurice Tardif introdujo el tema abordando las distintas etapas que comprende la construcción del oficio del docente:

**“**En pocas palabras, se puede afirmar que la enseñanza es un trabajo de lenta evolución cuando se la compara, por ejemplo, con el trabajo industrial o el tecnológico. Simplificando la temática se puede afirmar que la evolución de la enseñanza escolar moderna pasó por tres eras que corresponden cada una a un periodo histórico particular: la era de la vocación, que predomina en los siglos XVI a XVIII; la era del oficio, que se instaura a partir del siglo XIX; y la era de la profesión, que empieza lentamente a imponerse en la segunda mitad del siglo XX”.

El fin de esta contextualización histórica es poder pensar hacia dónde se dirige la enseñanza en el sistema educativo formal en el siglo XXI e indagar qué saberes están presentes en los docentes contemporáneos. Así, Tardif indica que las tres etapas no son lineales, ya que existe un número importante de sis-

temas educativos en los que los docentes aún no alcanzaron la era de la profesionalización, debido a que el Estado no tuvo la capacidad de construir políticas claras para el sector. El autor plantea que muchos docentes tienen la sensación de que los beneficios obtenidos durante la era del oficio (carrera, protección, estabilidad del empleo, jubilación, etcétera) hoy están amenazados y han sido reemplazados por una profesionalización que tiene visos de competencia, imputabilidad, remuneración por mérito, precariedad del empleo y del estatuto docente. “De hecho, la profesionalización parece emparejarse hoy más bien con una proletarización. Es la razón por la cual la transición entre la era del oficio y la era de la profesión genera importantes resistencias en los docentes de la mayoría de los países”, señaló Tardif.

Por su parte, Emilio Tenti hizo hincapié en el hecho de que el rol del docente está siempre asociado al desarrollo del oficio de enseñar:

**||** El saber práctico, cuando está acompañado de las reglas y esquemas que lo orientan, gana en eficacia y productividad y al mismo tiempo puede convertirse en patrimonio de un colectivo, es decir de un grupo de individuos que realizan el mismo trabajo. La codificación del saber permite su difusión masiva y tiene una importancia mayor ya que cuando el hacer se vuelve consciente el oficio cambia de nivel y permite realizar acciones complejas y coordinadas por parte de un colectivo de individuos”.

Además, como derivación de este punto, Tenti enfocó su análisis en la permanencia de los docentes en el sistema educativo debido a que inician su formación y preparación cuando ingresan a una institución escolar desde la niñez y nunca dejan el sistema educativo hasta su jubilación. Esto le da la particularidad de ser una profesión endogámica que las distingue de otras, asociadas o no al Estado (a diferencia de los docentes, los ingenieros, abogados o médicos pueden trabajar o no en el aparato burocrático, pero en algún momento han pasado por la Universidad u otros ámbitos laborales).

A partir de una mirada de la planificación de las políticas de formación inicial docente, la especialista uruguaya Denise Vaillant enfatizó sobre el doble reto que debe asumir el sistema educativo: atraer candidatos bien calificados y promover su mejor desempeño. Ninguno de estos dos aspectos puede ser considerado de forma independiente, ya que el reclutamiento de buenos candidatos para ingresar a la carrera docente deriva en un mejor servicio de la tarea de enseñar, y un buen desempeño de los maestros en actividad incide en el

modo en cómo se reclutan buenos estudiantes para la formación inicial.

Desde esta perspectiva podemos ubicar la experiencia relatada por la licenciada Verónica Piovani, quien dio a conocer los propósitos que motivaron la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), inaugurado en Argentina en el año 2007. Para la funcionaria, el desafío fundamental que debió asumir fue y sigue siendo el de llevar adelante políticas nacionales que permitieran generar acuerdos y consensos en un país federal, respetando las heterogeneidades y tradiciones de los distintos espacios de formación inicial. Para ello, insistió en la importancia de planificar la oferta en la formación docente que se encontraba fragmentada.

Con base en otro punto de vista, la mexicana Sylvia Schmelkes introdujo el debate sobre la educación intercultural en la formación docente. Las realidades latinoamericanas deben ser tenidas en cuenta a la hora de pensar en este tópico, debido a que muchas de las premisas centrales de la pedagogía moderna, relacionada con la calidad de los resultados de aprendizaje, son puntos centrales también de la educación intercultural. Así como existen varias experiencias focalizadas en la formación de docentes indígenas, también debe enfatizarse la importancia de incorporar la formación intercultural en maestros “regulares”, teniendo en cuenta los procesos migratorios que están ocurriendo en las grandes ciudades de la mayoría de los países latinoamericanos. La visión de Schmelkes, basada en la educación como derecho, se centra en el respeto, la atención a la diversidad y una mirada pluralista en la formación de docentes, con el fin de favorecer la integración de niños y niñas indígenas.

En tanto, Gary Anderson se explayó sobre la relación existente entre los cambios políticos, sociales y económicos y su impacto en las reformas educativas. El investigador estadounidense remarcó que un factor influyente que impacta en los sistemas educativos y que merece especial atención es la rendición de cuentas (*accountability* en inglés); pues si bien ésta aparece históricamente a través de las regulaciones de los departamentos de Estado, de los sindicatos, de las políticas de libros de textos, entre otras formas de regulación externa, actualmente atraviesa nuevas formas, de mayor complejidad, basadas en resultados. En este sentido, las escuelas son consideradas como “buenas” en tanto logren generar coherencia entre los distintos tipos de *accountability* y los mejores líderes educativos, aquéllos que saben y logran mantener el balance entre estas “fuerzas”. Ander-



TAREA

son plantea que esta exigencia está afectando además las formas de pensar acerca de los maestros, la enseñanza y el aprendizaje:

**//** Las nuevas formas de rendición de cuentas basadas en resultados (por lo general resultados de las pruebas) han cambiado la forma de pensar acerca de lo que los profesores enseñan y cómo lo enseñan. Los nuevos maestros consideran cada vez más la enseñanza como un trabajo temporal en lugar de una carrera a largo plazo y los sindicatos del sector público están a la defensiva. En todo caso, la formación del profesorado se está moviendo fuera de las universidades y los nuevos maestros están cada vez más capacitados en el trabajo. Un enfoque obsesivo en la enseñanza de habilidades cognitivas académicas ha sustituido un enfoque en la educación física, la creatividad, la participación política, educación para la salud o la inteligencia emocional. Los profesores están cada vez más desmoralizados por un sistema de medios de comunicación que parece culparlos por todo y por problemas sociales sobre los que tienen muy baja injerencia”.

“Los docentes han sido abandonados”: ésta fue una frase que tiñó la mesa sobre desarrollo profesional docente. La preocupación fue planteada por la especialista española Juana Sancho y la socióloga y actual ministra de Educación peruana Patricia Salas O’Brien desde distintos posicionamientos: una desde la investigación pedagógica y la otra desde las demandas de la gestión. Este abandono, que no ha sido parejo ni

homogéneo en nuestros países, puede observarse en cuestiones de materia salarial, de acompañamiento en las aulas, de recursos al interior de la escuela, de reconocimiento por parte de los padres y de la comunidad educativa.

Que los docentes se reencuentren con la pedagogía fue una premisa que atravesó varias disertaciones. Otro planteo abordado por la ministra de Educación del Perú y que también fue un punto central en las palabras inaugurales de su par argentino, el profesor Alberto Sileoni, fue el de poner en debate el rol que ocupa el Estado: “Cada uno de nuestros países tiene que resolver qué tipo de rol le quiere dar al Estado en general y para la educación en particular”, expresó Salas O’Brien.

Otro eje que recorrió gran parte de las distintas ponencias y de las diferentes instancias del Seminario se basó en las organizaciones sindicales, sus agendas y las regulaciones del trabajo docente en América Latina. Los encuentros y desencuentros de los gobiernos nacionales, locales y las organizaciones no se desarrollan de la misma manera en la región y denotan, en cierto sentido, la situación de sus docentes: en algunos países se da la particularidad de que los sindicatos han estado constantemente enfrentados a las políticas de Estado, y en otros estos actores han construido espacios de consulta enriquecedores para ambos. En este sentido, gran parte de las ponencias que trataron el tema pun-

tualizaron la importancia de construir y fortalecer un Movimiento Pedagógico Latinoamericano que tenga entre sus principales objetivos la labor de fomentar y apoyar con decisión el proceso hacia los sindicatos sectoriales en Educación.

Representando al Colegio de Profesores de Chile, Guillermo Scherping destacó el rol fundamental de las organizaciones docentes en la construcción de políticas educativas más democráticas y consensuadas, y consideró de vital importancia la articulación de las demandas de la sociedad civil con el sistema educativo (su actualización, su apertura y mejoramiento de la oferta que debe brindar). Además, consideró significativo el lugar que ocupa la educación pública en la agenda de los medios de comunicación, ya que este hecho permitió impulsar reformas en la formación docente inicial.

Para Scherping, el Colegio de Profesores no se encuentra ajeno a las luchas sociales de las centrales de trabajadores, y por eso ha logrado alianzas estratégicas con otros actores sociales con el fin de colocar el tema de la educación pública en la agenda política. En estos años, el Colegio ha realizado esfuerzos para fortalecer las instituciones de formación: desde la creación de una carrera docente hasta la concreción de procesos de investigación para el mejoramiento de los procesos de enseñanza.

Fredy Correa, director de la Escuela Sindical de la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), expresó que el espacio sindical debe convertirse en escenario continental para la construcción de políticas alternativas en educación, lo que implica analizar los nuevos retos educativos y pedagógicos, las secuelas de las reformas (o contrarreformas) educativas inspiradas en la privatización y 'marquetización' de la educación y fundamentar las nuevas opciones de políticas en defensa de lo público; así como propiciar el protagonismo intelectual, pedagógico y social de los docentes.

Otra de las voces que reforzó la idea de un Movimiento Pedagógico Latinoamericano fue la de Stella Maldonado, secretaria general de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA): "Nosotros estamos embarcados en el proyecto de la organización de un movimiento pedagógico latinoamericano que hemos lanzado el año pasado con la intencionalidad muy clara y muy determinada de tener desde la educación un correlato de los procesos de transformación que están viviendo numerosos países de

nuestra América". En algunos países, estas transformaciones pueden constatarse en la promulgación de leyes nacionales y regulaciones de los sistemas educativos nacionales que incorpora a la educación como derecho, lo que permite a los sindicatos y a las organizaciones sociales posicionarse de otra manera frente al Estado.

A lo largo de esta reseña hemos pretendido dar un panorama integrador que, si bien entendemos no agotó la totalidad de voces, experiencias y reflexiones pronunciadas en los distintos espacios que conformaron el Seminario, ha intentado retomar e incorporar las discusiones y demandas que giran en torno al mejoramiento de las políticas docentes en América Latina. El ejercicio del trabajo docente, el desempeño y mejoramiento profesional, la planificación de políticas de formación inicial, la inclusión de la educación intercultural, el planeamiento de estrategias y proyectos vinculados con las realidades de los alumnos en las comunidades educativas, fueron las temáticas que más resonaron en este encuentro y que buscan acompañar el proceso de reestructuración del ejercicio docente a largo plazo.

Tal como expresó en el cierre la directora del IPE UNESCO Buenos Aires, Margarita Poggi: "Creemos que asistir al avance de dicho proceso también implica no olvidar que la finalidad del trabajo en políticas públicas con los docentes tiene que ver en primerísimo lugar con recuperar su protagonismo. Contribuir en esta tarea es fortalecer su propia identidad profesional: se debe recuperar la autoestima de los docentes porque constituyen una fuerza sin la cual la educación no podrá ser posible". 

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEPAL (2009). *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social y División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL.

OREALC/UNESCO (diciembre 2012). *Situación educativa de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.