

Fortalecimiento del rol de los docentes: balance de las discusiones de la 45a. sesión de la Conferencia Internacional de Educación

Juan Carlos Tedesco

Director

Oficina Internacional de Educación de la UNESCO.html">UNESCO.html">UNESCO

Ginebra - Suiza

I. Introducción

En octubre de 1996 tuvo lugar la 45 sesión de la Conferencia Internacional de Educación. El tema discutido por los Ministros y los representantes de organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales que participaron de la conferencia, fue "el rol de los docentes en un mundo en proceso de cambio". Como resultado final de las discusiones fue aprobado un nuevo instrumento de consenso internacional, que permite orientar las acciones de los actores interesados en el fortalecimiento del papel de los docentes en los procesos de transformación social y educativa. Dicho instrumento contiene dos partes diferentes: una Declaración, que expresa la voluntad política de los Ministros de Educación para diseñar y ejecutar estrategias eficaces de acción, y un conjunto de nueve recomendaciones, que refleja las orientaciones y problemas que dichas estrategias deberían enfrentar. El texto de ambas partes se basa en dos principios fundamentales: el primero de ellos consiste en sostener que, hoy más que nunca, las reformas educativas deben llegar a la escuela y a la sala de clase y que, en consecuencia, el docente es el actor clave del proceso de transformación educacional; el segundo principio, se refiere a la necesidad de diseñar políticas integrales para los docentes, que superen los enfoques parciales basados en la idea que es posible cambiar la situación modificando un solo aspecto del problema. Las nueve recomendaciones aprobadas por la Conferencia deben, por ello, ser consideradas como un conjunto integrado y - como se puede apreciar a través de sus respectivos títulos - constituyen la base de un programa de acción tanto a nivel nacional como internacional. Este resultado fue fruto de un largo proceso de diagnóstico y discusión. Que puso de manifiesto la enorme complejidad y heterogeneidad de situaciones, así como los principales interrogantes que se abren para el futuro. El propósito de este texto consiste en ofrecer una síntesis personal de los principales elementos que estuvieron presentes en los debates de la Conferencia.

II. El agotamiento de los discursos tradicionales sobre los docentes

La preparación de la CIE y sus resultados muestran el agotamiento de, al menos, tres discursos tradicionales sobre los docentes. En primer lugar, se ha agotado definitivamente el discurso basado en el reconocimiento meramente retórico de la importancia del trabajo de los educadores. Al respecto, todos hemos sido testigos durante las últimas décadas - particularmente en los discursos políticos - de la disociación existente entre el reconocimiento de la importancia de los docentes por un lado, y la ausencia de medidas concretas, ya sea desde el punto de vista financiero, de los niveles de participación en la gestión o del mejoramiento de los procesos de formación docente, por el otro. Esta disociación tiene dimensiones muy significativas en los países en desarrollo y se acentuó aun más en las últimas décadas, en el marco de las políticas de ajuste estructural que produjeron un descenso muy importante en la inversión educativa. Como se sabe, la principal variable de ajuste del presupuesto educativo es el salario docente y su reducción provocó una serie de fenómenos bien conocidos: desmoralización, abandono de la profesión, ausentismo, búsqueda de otros empleos y, en definitiva, un impacto negativo sobre la calidad de la educación ofrecida a la población. Este proceso, es importante reconocerlo, ya había comenzado antes del período de crisis y de aplicación de las políticas de ajuste. Pero la experiencia de estas últimas décadas agravó significativamente el problema y mostró que no es posible seguir manteniendo el doble discurso de reconocimiento retórico y de deterioro real.

El segundo discurso tradicional sobre los docentes que también ha agotado sus posibilidades es el que se basa en la visión del docente ya sea como una "víctima" del sistema o como "culpable" de sus malos resultados. La visión del docente como "víctima" pone todo el acento en el problema de las condiciones de trabajo y en las carencias materiales de los docentes, relegando a un segundo plano la discusión de su función educativa. En los últimos años, sin embargo, se expandió un discurso alternativo, que tendió a percibir al docente como "culpable". Este discurso tuvo dos versiones, de origen ideológico muy diferente. Desde una concepción inspirada en las políticas neoliberales, los docentes fueron considerados responsables de los mediocres resultados de aprendizaje obtenidos en los tests y en otras mediciones del rendimiento escolar aplicados en diversos países. Desde las teorías críticas

de la educación, en cambio, el docente fue percibido como el actor a través del cual se reproducen las relaciones sociales de dominación, lo cual se expresa a través de la discriminación hacia los alumnos de origen social, étnico o cultural diferente al dominante, del autoritarismo de las relaciones pedagógicas y de la transmisión de los valores propios de las relaciones de dominación. Obviamente, no es posible efectuar aquí un análisis objetivo de los diversos factores que explican los diferentes resultados educativos, pero lo cierto es que reducir la discusión a la alternativa "víctima - culpable" no sólo no aclara el problema sino que, al contrario, impide una discusión abierta, que permita salir del círculo vicioso de las acusaciones mutuas.

Pero las últimas décadas también fueron escenario de un tercer enfoque, elaborado a partir de algunos resultados de investigaciones sobre los factores que explican el rendimiento escolar, mediante el cual se subestima significativamente el papel del docente. Según este enfoque, el docente no es ni víctima ni culpable. Simplemente, es poco importante. Estos estudios sostuvieron, implícita o explícitamente, que las estrategias de transformación educativa debían otorgar la prioridad a factores distintos al docente: los libros de texto, el equipamiento de las escuelas, el tiempo de aprendizaje, entre otros. Como lo sostiene un reciente estudio acerca de las propuestas de reforma educativa presentadas, por ejemplo, por el Banco Mundial, es sorprendente constatar que de las seis principales líneas de cambio educativo postuladas por el Banco, "ninguna de ellas se refiere a los maestros, a su selección, formación, supervisión o participación en las reformas. Mientras el informe dedica tres párrafos a la formación y a la selección de maestros como factores de mejoramiento de la calidad, no otorga a esta opción un papel central entre las líneas de reforma postuladas". Si bien la validez de esta subestimación puede ser discutida con respecto a las estrategias educativas del pasado, no cabe duda alguna que no puede ser sostenida con respecto al futuro. En este sentido, es importante recordar que el reciente informe de la Comisión Internacional de la Educación para el siglo XXI, presidida por el Sr. Jacques Delors, define como uno de los objetivos centrales para la educación del futuro, el aprender a aprender. El logro de este objetivo supone un cambio muy importante en las metodologías de enseñanza y en el papel del docente. Dicho sintéticamente, el desarrollo de la capacidad de aprender implica tener amplias posibilidades de contactos con docentes que actúen como guías, como modelos, como puntos de referencia del proceso de aprendizaje. El actor central del proceso de aprendizaje es el alumno. Pero la actividad del alumno requiere de una guía experta y de un medio ambiente estimulante que solo el docente y la escuela pueden ofrecer.

Las discusiones y los materiales producidos durante todo el proceso provocado por la CIE muestran, en síntesis, que ya no es posible movilizar a los docentes con meros reconocimientos simbólicos, ni tampoco encerrarse en mutuas acusaciones ni, por último, desconocer la importancia de su papel en el proceso de aprendizaje. Las profundas transformaciones que sufre la sociedad obligan a replantear estos enfoques y todo parece indicar que este debate, lejos de atenuarse, asumirá un carácter más intenso en los próximos años.

En este debate subyacen varias tensiones que adquieren significado e importancia diferentes según los contextos sociales, económicos y culturales: la idea del docente como responsable de la formación integral de la personalidad del alumno versus la idea del docente como responsable del desarrollo cognitivo; el docente como transmisor de información y de conocimientos ya elaborados versus el docente como guía experta del proceso de construcción del conocimiento por parte del alumno; el docente como profesional autónomo, creativo y responsable de los resultados de su trabajo versus la idea del docente como un ejecutor de actividades diseñadas externamente; el docente como un actor éticamente comprometido con la difusión de determinados valores versus la idea del docente como un funcionario burocrático que se desempeña en virtud de reglas formales claramente establecidas. Los debates indican que estas tensiones son, como tales, inevitables. Existe, sin embargo, un reconocimiento general de la necesidad de fortalecer los aspectos ligados a la autonomía profesional y a la capacidad de promover en los alumnos el desarrollo de capacidades de aprender a lo largo de toda la vida. Este papel, que deriva fundamentalmente de las teorías constructivistas del proceso cognitivo, transforma al docente en un guía del proceso de aprendizaje, concebido como proceso de construcción no sólo de conceptos científicos sino también de valores y conceptos sociales y culturales.

III. La masificación y la diversificación de la profesión docente

El debate sobre el papel de los docentes no está separado de la discusión sobre el papel de la educación en la sociedad. Al respecto, los profundos cambios que viven nuestras sociedades, expresados a través de la irrupción de las nuevas tecnologías de la información tanto en el proceso productivo como en el conjunto de la vida social, la ruptura de las identidades políticas tradicionales, la globalización de la economía y la reconversión permanente a la cual están sometidas todas las profesiones, plantean la urgente necesidad de introducir cambios en los sistemas educativos, aun en aquellos que hasta ahora se consideraban exitosos. El cambio educativo, sin embargo, ya ha sido postulado desde hace varias décadas y 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 los cambios educativos.

Entre las razones más evidentes que explican estas dificultades, se destaca la enorme dimensión cuantitativa que ha adquirido la educación en todos los niveles, tanto desde el punto de vista de la matrícula como del personal docente. De acuerdo a las últimas estimaciones, más de 50 millones de personas en el mundo se dedican a la enseñanza. La mitad se desempeña en escuelas primarias y un tercio en la enseñanza media. Todo indica, además, que el número de docentes seguirá creciendo, ya sea por la expansión de la cobertura educativa en los países que aun no han logrado universalizar la enseñanza básica ni ofrecer educación postobligatoria a porcentajes

adecuados de su población, como por la continua demanda de educación a lo largo de toda la vida, que aumenta a medida que avanza el proceso de desarrollo social. Los docentes constituyen hoy en casi todos los países, uno de los sectores más importantes del empleo público. La cantidad y la distribución de docentes en los distintos niveles del sistema es, sin embargo, muy heterogénea. Mientras en África, por ejemplo, el 70% de los docentes son maestros de escuela primaria, en Europa y Estados Unidos, los docentes de enseñanza primaria representan sólo el 50%. A la inversa, mientras en África los profesores de enseñanza superior sólo constituyen el 4% de los docentes, en Europa alcanzan al 12% y en Estados Unidos al 20%.

La expansión cuantitativa de la profesión docente ha estado asociada a varios fenómenos importantes. El primero de ellos es la significativa diferenciación interna. Esta diferenciación interna está vinculada no sólo al ejercicio profesional en niveles distintos del sistema, sino también a distintos tipos de actividad, que van desde el trabajo en la sala de clase hasta las actividades de gestión, supervisión y atención especializada a determinadas necesidades de los alumnos y a muy diferentes niveles de calificación requeridos para el desempeño de la misma actividad. Al respecto, la comparación tanto internacional como nacional, es muy elocuente: para ser maestro de escuela primaria, por ejemplo, en muchos lugares sólo es necesario haber cursado algunos años de escuela básica, mientras que en otros se exige un título de educación superior. Muy pocas profesiones tienen este nivel tan amplio de variación en las calificaciones formales que se exigen para su desempeño.

En segundo lugar, la expansión cuantitativa también estuvo asociada a la pérdida de prestigio, que afecta particularmente al ejercicio de la profesión en la enseñanza básica. Diversos estudios muestran, por ejemplo, que los docentes de mayor edad que trabajan en la escuela primaria, valorizan su trabajo mucho más que los docentes jóvenes. La explicación de este fenómeno radica, entre otros factores, en que los docentes más antiguos fueron formados en el marco de una sociedad en la cual el acceso a la escuela primaria era muy importante y constituía, para muchos alumnos, la única oportunidad educativa de su vida. Ahora, en cambio, el docente de escuela primaria sabe que su actividad es parte de un proceso de larga duración a la cual, tanto el docente como los alumnos, otorgan un valor relativo.

Estos ejemplos nos indican que es preciso prestar atención al hecho que la docencia es una profesión ejercida por un número muy significativo de personas que si bien poseen un núcleo básico común de competencias, también desarrollan una especialización creciente, no sólo desde el punto de vista cognitivo sino afectivo y práctico. Las diferencias tanto en el ejercicio como en las identidades profesionales que existen, por ejemplo, entre los maestros de escuela primaria, los profesores de enseñanza secundaria y los profesores universitarios, son muy significativas. Esta diferenciación interna permite sostener que es absolutamente necesario evitar las generalizaciones excesivas cuando hablamos de los docentes y, más importante aun, cuando se diseñan políticas de formación, de reclutamiento o de profesionalización.

En el marco de esta compleja situación definida por la masificación de la profesión docente, parece apropiado analizar los problemas y las estrategias de acción utilizando como criterio la secuencia a través de la cual se construye un docente. Las principales etapas de este proceso de construcción son tres: la elección de la carrera, la formación inicial y el desempeño profesional.

IV. La elección de la profesión docente

La primera etapa en el proceso de construcción de un docente es el período en el cual un joven o una joven toman la decisión de dedicarse a la enseñanza: ¿quién elige ser maestro o profesor actualmente?, ¿cuáles son los factores que intervienen en esta decisión?, ¿qué políticas es posible diseñar al respecto?. Las respuestas a estos interrogantes indican, en primer lugar, que la profesión docente ha perdido capacidad para atraer a los jóvenes más talentosos y constituye, en muchos casos, una actividad transitoria en el proceso de búsqueda de otros empleos más prestigiosos.

La importancia y las dimensiones de este fenómeno no es la misma en todos los países. Sin embargo, existe un consenso general en reconocer la existencia del problema y la necesidad de enfrentarlo en forma urgente. Los maestros y profesores de, al menos, la primera mitad del siglo XXI son los jóvenes que hoy están en los institutos de formación docente. Es ahora, en consecuencia, cuando es preciso actuar si se quiere garantizar efectivamente una educación de buena calidad en el próximo siglo. Los documentos regionales preparados como base para las discusiones de la CIE son una señal de alarma que es preciso escuchar. Todos ellos coinciden en constatar que la enseñanza es una actividad poco atractiva desde el punto de vista social: "No muchos quieren ser maestros. Los estudiantes más brillantes y con mejores resultados optan por otras profesiones" ; "A pesar que se han realizado muchos esfuerzos, un número reducido de estudiantes académicamente exitosos quieren ser docentes" ; "los docentes árabes aun no gozan de un status socioeconómico que atraiga a las personas más calificadas a la profesión docente" ; "muchos estudiantes optan por la formación docente como última opción luego de haber intentado ingresar a la universidad" . Estudios nacionales efectuados en países tan diferentes como Argentina, Pakistán o Perú, coinciden en señalar la existencia de este problema. "Pakistán enfrenta enormes dificultades para reclutar nuevos maestros y &ldots; la enseñanza atrae solamente a aquellos que no pueden encontrar un empleo mejor." . En Argentina, "...casi el 70% de los maestros en formación pensó en la posibilidad de seguir otros estudios antes de cursar el profesorado (...)"la formación docente se presenta para muchos de los actuales alumnos del profesorado como una alternativa 'de segunda'; ya sea ante el fracaso en el paso por la universidad o, directamente, ante la imposibilidad de acceder a tales estudios superiores" . En Perú, un estudio de finales de la década pasada

reveló que la docencia era una alternativa ocupacional para los jóvenes de bajos ingresos y bajo rendimiento académico .

Los factores que explican este fenómeno son diversos. El primero de ellos, sin duda alguna, es el deterioro salarial sufrido en las últimas décadas. Al respecto, el informe antes citado de la OIT reconoce que desde hace algunos años se señala en diversas regiones del mundo que el descenso relativo de los salarios docentes produce, como una de las consecuencias más importantes, disuadir a los mejores candidatos a entrar en la docencia o a permanecer en ella . Pero además del salario, también actúan otros factores sociales más complejos, entre los que se destaca la incorporación de la mujer al conjunto del mercado de trabajo. A diferencia del pasado, cuando en muchos países la docencia era una de las pocas oportunidades ocupacionales para la mujer, actualmente el espectro de posibilidades es mucho más amplio y la docencia compite con otras opciones profesionalmente más atractivas y prestigiosas.

Los incentivos para atraer y mantener a jóvenes talentosos en la profesión docente pueden ser muy variados y dependen de cada contexto cultural, económico y social. Sin embargo, las discusiones sobre este tema advierten sobre la necesidad de evitar la adopción de un enfoque unidimensional en la definición de los criterios de reclutamiento y evaluación. Al respecto, es preciso recordar que desde hace ya muchos años, los especialistas en este tema recomiendan poner el acento no sólo en las calificaciones intelectuales de los futuros docentes sino en sus características de personalidad. Un balance de las discusiones efectuadas en los últimos treinta años sobre este tema permitió afirmar a un especialista que es importante introducir pruebas de selección para el ingreso a la docencia basadas en criterios de personalidad que permitan evitar el acceso “&ldots;de personalidades frágiles, deseosos de compensar su debilidad instaurando su dominio sobre seres más débiles e indefensos. La necesidad de esta selección se justifica tanto por el riesgo que corren estos sujetos de sufrir con mayor rigor las dificultades crecientes de la profesión enseñante como por el daño psicológico que pueden multiplicar entre sus alumnos” . La importancia de las características de personalidad aumentará en el futuro, si - como es probable - se mantienen las demandas de formación integral que se ejercen actualmente sobre la educación.

V. La formación inicial

La segunda etapa, luego de la elección de la carrera, es la formación inicial. En esta fase, los diagnósticos indican que el problema más significativo es la enorme separación que existe entre la formación recibida y las exigencias de un desempeño eficaz e innovador. Los programas de formación docente inicial suelen estar muy alejados de los problemas reales que un educador debe resolver en su trabajo, particularmente de los problemas que plantea el desempeño con alumnos socialmente desfavorecidos: clases multigrado, clases multiculturales, desempeño en zonas marginales, aprendizaje de la lecto-escritura y el cálculo, resolución de conflictos, etc. Las modalidades pedagógicas utilizadas en la formación inicial de los docentes tampoco suelen aplicar los principios que se supone que el docente debe utilizar en su trabajo; se otorga más importancia a las modalidades puramente académicas de formación que a la observación y a las prácticas innovadoras; se otorga prioridad a la formación individual y no al trabajo en equipo, a los aspectos puramente cognitivos y no a los aspectos afectivos. Algunas investigaciones sobre la “práctica de la enseñanza” en la formación inicial, ponen de manifiesto que esta experiencia curricular permite, el aprendizaje de los aspectos más rutinarios y tradicionales vigentes en las escuelas y no de las modalidades profesionalmente más innovadoras .

La recomendación habitual efectuada hace ya varias décadas fue la de elevar la formación inicial de los docentes del nivel secundario al nivel superior y numerosos países crearon universidades pedagógicas o institutos post-secundarios de formación docente. Si bien esta medida favorece la profesionalización de los maestros, la experiencia ha mostrado que no es de ninguna manera suficiente. El mero aumento de años de estudio para la formación docente no provoca un aumento de la calidad de su formación profesional. En varios casos, el pasaje de la formación desde la tradicional escuela normal de nivel medio a la enseñanza superior provocó una pérdida de especificidad desde el punto de vista de la formación pedagógica. La ampliación de saberes en los procesos de formación docente parece estar destinada a incorporar elementos tales como el diseño curricular, la sociología, la política de la educación, teorías de la evaluación, técnicas de investigación, etc., muchos de los cuales están fuera del control de los profesionales que los dominan. Este aumento, además, se ha efectuado en muchos casos en desmedro del dominio de los saberes que permiten al docente un desempeño más profesional en la sala de clase y en la institución escolar. Así, por ejemplo, encuestas realizadas en países desarrollados indican que un porcentaje importante de los nuevos profesores y maestros consideran que no están bien preparados para la enseñanza de la lectura o para el desempeño en áreas marginales. Tampoco están satisfechos con la formación otorgada por las universidades o los institutos superiores del formación docente y consideran, en cambio, más favorablemente la formación proporcionada por personas que provienen de los propios establecimientos escolares.

Esta disociación entre la formación inicial y las exigencias para el desempeño es una de las características más típicas de la actividad docente. Probablemente no exista ninguna otra profesión con estos niveles tan elevados de separación. Las causas de este fenómeno son diversas, pero existen al menos tres que es preciso mencionar. La primera es la autonomía considerable que existe entre las instituciones responsables de la formación de los docentes y las instituciones que definen las orientaciones pedagógicas de las escuelas. La segunda, relacionada con la anterior, es que las teorías pedagógicas más innovadoras y que dominan la formación inicial de los docentes suelen ser teorías que tienen su fundamento en la crítica a las prácticas pedagógicas vigentes en las escuelas. La docencia es, paradójicamente, una profesión donde las personas se forman con teorías que critican la práctica que

el profesional debe ejercer. Este fenómeno debería ser analizado con atención. La crítica a las prácticas pedagógicas habituales en las escuelas es importante y necesaria. Pero si la crítica no se acompaña de la elaboración de alternativas, pierde efectividad y deja a los educadores que desean transformar la educación sin instrumentos adecuados de acción. El tercer aspecto a mencionar se refiere al bajo nivel de responsabilidad por los resultados que caracteriza a los modelos de gestión de muchos sistemas educativos. Los resultados de aprendizaje de los alumnos - indicador más importante del nivel de formación de los docentes - no tienen incidencia en la carrera docente, lo cual contribuye a disociar aun más la formación docente de las exigencias para el desempeño.

Promover mayor articulación entre formación inicial y desempeño no significa, en consecuencia, ajustar la formación a un estilo de funcionamiento que debe ser modificado. El desafío consiste, precisamente, en superar la disociación en el marco de un proceso de transformación destinado a introducir mayor dinamismo y mejores resultados de aprendizaje.

En este contexto, algunos de los debates más recurrentes sobre la formación inicial de los docentes tienden a adquirir un significado diferente al tradicional. El análisis de la información disponible sobre formación docente pone de relieve la existencia de una serie de dicotomías que han jugado un papel importante en los debates y en las decisiones adoptadas en este campo .

La primera de estas dicotomías es la que se refiere a la formación científica versus la formación pedagógica. Es obvio que un dominio satisfactorio de la materia a enseñar es una condición necesaria para una enseñanza eficaz, de la misma manera que lo es un dominio satisfactorio de diversas estrategias pedagógicas, que permitan satisfacer las necesidades de una población escolar cada vez más diferenciada. Pero si esta discusión se coloca en el marco del objetivo de aprender a aprender, buena parte de la discusión tradicional cambia de sentido, ya que el dominio que el docente debe tener de su disciplina se refiere a la capacidad de transmitir no sólo las informaciones sino los procesos cognitivos que exige cada disciplina . Es aquí donde el papel del docente como guía y modelo del proceso de aprendizaje adquiere su máxima importancia y donde es posible articular la formación pedagógica con la formación científica. Esta formación es la condición necesaria para que el propio docente tenga las capacidades que le permitan aprender a lo largo de toda la vida y sea capaz de transmitir esa capacidad a los alumnos.

La segunda dicotomía tradicional es la que se estableció entre formación de competencias técnicas (sean científicas o pedagógicas) o el desarrollo de determinadas características de personalidad. Los procesos de transformación educativa permiten articular ambos elementos, en la medida que las características de personalidad comienzan a ser consideradas no como un agregado externo, sino como un componente fundamental del desempeño técnico del docente, destinado a enfrentar objetivos tales como enseñar a resolver conflictos por vías no violentas, promover la solidaridad, la tolerancia y la comprensión entre alumnos provenientes de diferentes culturas, contribuir a la formación de la personalidad de los alumnos y de su capacidad para elegir libremente entre las múltiples opciones que permite la vida moderna.

En el mismo sentido también puede enfocarse el problema planteado por otra de las dicotomías tradicionales en estos debates: la opción entre otorgar prioridad a la formación inicial o a la formación en servicio. Las nuevas condiciones de ejercicio de la profesión docente exigirán, al igual que en muchas otras profesiones, un proceso de reconversión permanente. Pero para poder enfrentar este proceso de reconversión profesional es necesario disponer de una base sólida de competencias cognitivas y personales que sólo un proceso relativamente largo de formación inicial puede otorgar. Esta articulación entre formación inicial y formación en servicio debería también ponerse de manifiesto a través de mecanismos de transferencia no sólo desde la formación inicial hacia el desempeño, sino a la inversa, desde los aprendizajes efectuados en el desempeño hacia la formación inicial.

VI. El desempeño profesional

En el análisis del desempeño profesional de los docentes, las discusiones de la CIE permitieron identificar al menos cuatro grandes problemas: el acceso a los primeros puestos de trabajo de los nuevos docentes, el individualismo y el aislamiento en el cual los docentes se desempeñan, la carrera profesional de los docentes y, finalmente, la participación de los docentes en las decisiones educativas.

a) los primeros puestos de trabajo.

La transición de la formación inicial al desempeño profesional es un momento crucial en el proceso de construcción de un docente. Todos los testimonios coinciden en señalar que los primeros puestos de trabajo tienen una importancia fundamental en la definición del estilo de desempeño y en el futuro de la carrera profesional del docente. Sin embargo, también son numerosos los testimonios que indican que ese momento tan importante no es objeto de políticas adecuadas. Por lo general, los puestos de entrada al mercado de trabajo docente son los más difíciles desde el punto de vista del desempeño. Los docentes más jóvenes y menos experimentados encuentran sus primeras oportunidades de trabajo en escuelas de zonas marginales, donde los recursos disponibles son precarios y donde la población escolar requiere una atención pedagógica muy competente. Los incentivos para desempeñarse en esos puestos - cuando existen - no son suficientemente atractivos, lo cual provoca un fenómeno muy conocido: los docentes jóvenes tratan de abandonarlos rápidamente en búsqueda de condiciones más favorables de trabajo. El costo de esta alta rotación y de la escasa experiencia de los docentes lo pagan los

alumnos de las familias de bajos recursos, que sufren las tasas más altas de repetición y fracaso escolar.

Las políticas destinadas a acompañar el ingreso a la docencia implican, en consecuencia, dos tipos diferentes de medidas. En primer lugar, medidas destinadas a incentivar seriamente el desempeño en los primeros años de estudio de cada nivel educativo, en áreas marginales o con poblaciones desfavorecidas, para evitar que esos puestos sigan cumpliendo el papel de "puestos de entrada" al mercado de trabajo. En segundo lugar, medidas destinadas específicamente a convertir los primeros años de desempeño profesional en parte del proceso de formación docente, a través de tutorías y de otros mecanismos de acompañamiento.

b) individualismo y trabajo en equipo.

El segundo problema mencionado en los análisis de esta fase del desempeño docente es el que se refiere al individualismo con el cual el docente realiza su tarea. Numerosos estudios llevados a cabo sobre este problema coinciden en señalar que éste es uno de los obstáculos más importantes para el desarrollo de una cultura técnica común. Entre los factores que explican este comportamiento se encuentra, sin duda, el modelo de organización del trabajo escolar, que no estimula la discusión en equipo ni la co-responsabilidad por los resultados y obliga al docente a enfrentar "privadamente" la solución de los problemas que plantea su actividad. Este alto nivel de individualismo es, en ciertos casos, asumido por los docentes como una expresión de autonomía profesional. La autonomía, entendida como aislamiento y reducción del ámbito profesional a la sala de clase, es un aspecto muy importante de la cultura de los docentes, pero tiene efectos perversos muy importantes entre los cuales pueden mencionarse, al menos, dos de los más universales: (i) fortalece la idea que es posible atribuir al docente en tanto individuo todas las demandas que se le hacen a la educación como sistema y (ii) empobrece tanto las posibilidades de desarrollo profesional del docente como los resultados de aprendizaje de los alumnos.

Los diagnósticos sobre este problema coinciden en señalar que resulta utópico suponer que es posible reunir en una sola persona todas las capacidades que requiere el trabajo educativo en una institución, desde las especialidades temáticas, las exigencias de trabajo en determinadas etapas del desarrollo de la personalidad, hasta las capacidades personales para enfrentar los diferentes aspectos del trabajo institucional: gestión, negociación, enseñanza, evaluación, investigación, etc. Las estrategias de acción, se dirigen, en consecuencia, a superar la idea de el docente, en singular, para comenzar a trabajar sobre el concepto de equipo docente.

Las reformas actuales en la gestión educativa, tendientes a estimular la autonomía de las escuelas a través de proyectos por establecimiento intentan, desde este punto de vista, introducir el trabajo en equipo y la acumulación de experiencias, como una exigencia del propio diseño institucional de las escuelas. Una de las posibles líneas de acción para el futuro se basa en la hipótesis del ejercicio de la docencia como profesionalismo colectivo. Este concepto, aun poco desarrollado en sus aplicaciones prácticas, intenta responder a la naturaleza del trabajo docente que, a diferencia de las clásicas profesiones liberales, se ejerce siempre en marcos institucionales y sólo en casos muy especiales, en forma individual.

Un cambio de esta naturaleza tiene, sin embargo, consecuencias importantes sobre la formación y sobre las condiciones de trabajo de los docentes. En primer lugar, es importante reconocer que no existe un sólo tipo de equipo. Existen diferentes tipos de equipo, y la definición de cuál será el tipo dominante en una determinada institución es ya un paso importante en la elaboración del proyecto institucional. En segundo lugar, el análisis y las propuestas de trabajo en equipo se apoyan fundamentalmente en la experiencia efectuada en instituciones privadas, donde la adhesión a ciertos principios básicos es un requisito de entrada y donde existe la posibilidad de tomar decisiones por parte de los líderes de la institución para garantizar la coherencia del proyecto. Estos dos rasgos -adhesión básica y poder de decisión - no existen en las instituciones públicas, que se orientan por principios formales de funcionamiento burocrático. Cómo introducir en las instituciones educativas públicas los rasgos que permiten un funcionamiento más dinámico, más comprometido con determinados objetivos y más cooperativo desde el punto de vista del trabajo profesional es, precisamente, uno de los problemas más importantes que se presenta a la política educativa actual, particularmente a la administración y a la gestión.

Pero la incorporación de la idea del equipo docente tiene, además, implicaciones importantes sobre las condiciones de trabajo. Cómo permitir la movilidad de los docentes si se pone el acento sobre la autonomía institucional y si el desempeño está asociado al perfil de cada institución?. Cómo definir una política salarial por equipos y no por individuos aislados?. Estas preguntas - y seguramente muchas otras que aparecerán a medida que se avance en el desarrollo de estrategias educativas basadas en la adecuación de la oferta educativa a las necesidades diferenciales de la población - no tienen respuestas únicas ni a-priori. Al respecto, será necesario aceptar que no existe una manera única de resolver los problemas y que la elaboración de las respuestas exigirá un cierto grado de experimentación y de evaluación de resultados, donde las tradiciones de cada país jugarán un papel fundamental.

A pesar de esta carencia de respuestas fijas, existen sin embargo algunas líneas de acción sobre las cuales es posible definir políticas específicas. Una de ellas es la formación en servicio sobre la base del establecimiento escolar. Al respecto, el debate es muy interesante y, como en ejemplos anteriores, la dicotomía no implica optar por una opción en forma exclusiva. La capacitación en servicio ha estado tradicionalmente efectuada al margen del establecimiento donde se desempeña el docente y destinada a satisfacer carencias de su desempeño individual, ya sea en la asignatura especial o en el tipo de problemas que el docente enfrenta en su clase. Los límites de esta modalidad de capacitación en servicio han sido mostrados en diversos estudios. Apoyar los programas de

capacitación en servicio en las necesidades del establecimiento escolar, en cambio, tiende a fortalecer el trabajo en equipo y la cultura común. Esta alternativa para la formación en servicio no anula la posibilidad ni la necesidad de recibir capacitación individual específica. La complementariedad de ambas formas de capacitación es evidente y el desafío a resolver consiste, precisamente, en su articulación.

c) la carrera profesional

Las perspectivas de carrera profesional dentro de la docencia son, por lo general, bastante limitadas. Gran parte de los puestos destinados a satisfacer nuevas funciones dentro de la institución escolar, son ocupados por profesionales diferentes a los docentes: psicólogos, médicos, administradores, etc. y la promoción profesional del docente está asociada generalmente al abandono de la actividad específica en la cual la persona ha demostrado sus mejores competencias. Frecuentemente, el buen docente debe abandonar la sala de clase para ejercer como director de escuela o supervisor. Pero como estas funciones están, por lo general, vinculadas al desempeño de tareas más administrativas que de apoyo al proceso de enseñanza - aprendizaje, la promoción significa una pérdida de la experiencia acumulada tanto para el individuo como para la institución. Las recomendaciones en este ámbito se dirigen hacia la definición de un sistema de carrera que se base en el aprovechamiento de las mejores competencias docentes: tutorías sobre los nuevos docentes, coordinación de equipos y, fundamentalmente, la redefinición de los roles de dirección y de supervisión.

Complementariamente con este esquema general de carrera profesional, la docencia está regida por un sistema de retribuciones donde la variable más importante en la determinación de los incrementos de salario es la antigüedad. Este sistema no brinda incentivos al desempeño más eficiente o en determinadas zonas geográficas o con poblaciones prioritarias desde el punto de vista de las políticas educativas. El debate abierto hace ya algunos años se dirige a diversificar los criterios de asignación salarial, introduciendo variables ligadas a los resultados de la acción educativa. En este sentido, las estrategias basadas en un enfoque simple de asociar salarios a logros de aprendizaje de los alumnos han mostrado serias dificultades tanto conceptuales como políticas para su implementación. La hipótesis según la cual los resultados de aprendizaje dependen prioritariamente del docente está lejos de ser probada y las dificultades propias de la medición de resultados impiden que este factor se convierta en un elemento central de una política salarial. Pero, sin embargo, la validez del principio de diversificar los criterios de asignación salarial es muy general. Desde este punto de vista, el problema radica en identificar las variables que por su asociación con los resultados del aprendizaje, merecerían ser consideradas en la definición de una política salarial más congruente con el desempeño profesional del docente. Variables tales como el trabajo en zonas o con poblaciones desfavorecidas, el compromiso con el trabajo institucional, la capacitación en servicio, el nivel de presentismo, etc. son, entre otras, algunas de las variables que podrían servir para el diseño de políticas en este campo.

d) la participación en las decisiones

Otro de los temas recurrentes en las discusiones sobre la etapa de desempeño profesional de los docentes se refiere a su participación en las decisiones. Al respecto, es preciso distinguir, al menos, dos diferentes niveles en los cuales se plantea la participación de los docentes: el nivel macro - educativo, donde se toman decisiones de carácter político general y el nivel micro - educativo, que se refiere a las decisiones que afectan el funcionamiento del establecimiento escolar.

En el nivel macro - educativo, los acuerdos están destinados fundamentalmente a garantizar la continuidad en la aplicación de las políticas educativas que, como se sabe, trascienden períodos gubernamentales y expresan -en términos de sus contenidos - los consensos básicos de una sociedad en términos de valores y de requisitos de cohesión social. En el nivel de las instituciones escolares, la participación de los docentes en las decisiones está vinculada al proyecto del establecimiento y a la relación con los actores externos a la escuela, particularmente la familia. Si bien ambos niveles están relacionados, los problemas que se plantean en cada uno son diferentes y merecen ser analizados por separado.

El nivel de análisis de la participación de los docentes en las decisiones macro - educativas es fundamentalmente socio - político. No existen, al respecto, posibilidades de un análisis puramente técnico, válido fuera de contextos históricos determinados. Al respecto, en los últimos años se ha avanzado significativamente en el desarrollo de lo que se podría denominar una "cultura de acuerdos educativos", que tiende a otorgar a las estrategias educacionales el carácter de políticas de estado y no de gobiernos. En la promoción de esta cultura de la concertación educativa hay dos potenciales peligros, que ya han sido señalados desde diversos lugares. En primer término, el riesgo que esta idea de responsabilidad compartida provoque una especie de des-responsabilización colectiva. Algo que es responsabilidad de todos puede, en la práctica, no ser responsabilidad de nadie. Al respecto, es preciso ser claro y cuidadoso. La educación como tarea de todos no significa des-responsabilizar sino re-definir los contratos a cumplir por parte de los diferentes actores del proceso pedagógico. En segundo lugar, concertación y acuerdos no significa uniformidad, ausencia de tensiones o de conflictos. Es evidente que seguirán existiendo intereses distintos y tensiones entre, por ejemplo, las demandas del mercado de trabajo y la formación integral de la personalidad, entre los valores particulares de las familias y el universalismo de la cultura escolar, entre la autonomía local y la necesidad de coordinar a nivel regional o nacional. El esfuerzo, sin embargo, debe ser puesto en definir acuerdos para la acción y establecer un procedimiento de solución de los conflictos y de las tensiones a través del diálogo. En este aspecto, la experiencia en otros dominios -tales como la producción económica - muestra que la asociación, la

solidaridad y la integración pueden ser condiciones de éxito individual muy importantes.

Con respecto a la participación docente en los acuerdos educativos, las discusiones de la CIE mostraron la existencia de al menos dos puntos de discusión, estrechamente vinculados entre sí. El primero de ellos se refiere a quien representa a los docentes en las discusiones sobre los acuerdos educativos, y el segundo se refiere a la diversidad de actores que deben participar en dichos acuerdos. Las opciones giran alrededor de posiciones que se ubican dentro de un espectro que va desde un extremo que consiste en sostener que los docentes participan exclusivamente a través de sus sindicatos y que la negociación debe hacerse exclusivamente entre gobierno y organizaciones del magisterio, hasta otro extremo que consiste en sostener que los acuerdos macro - educativos son responsabilidad de la sociedad y que la negociación debe hacerse entre los principales actores sociales y no con los docentes. Obviamente, los extremos no son defendidos por nadie, pero las posiciones tienden a acercarse más a uno u a otro de estos extremos.

En el nivel micro - educativo, también la situación varía en función de factores sociales, económicos y culturales. El debate fundamental, sin embargo, es el que se refiere a la participación de la familia en las decisiones que se toman desde el punto de vista curricular. Una participación activa y amplia de la familia tiende a erosionar la autoridad y la autonomía profesional de los docentes. Un aislamiento total de la escuela con respecto a la familia provoca dificultades muy serias no sólo desde el punto del proceso de aprendizaje sino del proceso general de socialización. En este aspecto, las discusiones pusieron de manifiesto la existencia de una enorme diversidad de situaciones que pueden explicar diferentes posiciones. Al igual que en el caso de los acuerdos macro - educativos, la discusión de este tema va mucho más allá de los aspectos técnicos.

VII. El problema de las nuevas tecnologías de la información

El problema de las nuevas tecnologías de la comunicación es, sin duda, una de las cuestiones contemporáneas que más preocupan a todos los interesados en el desarrollo de la educación. Las consecuencias educativas del desarrollo de la informática y de su utilización es objeto actualmente de un intenso debate que incluye diferentes dimensiones, tanto pedagógicas como políticas, económicas y culturales. Con respecto a las consecuencias sobre el propio proceso de aprendizaje, y a pesar de la intensa pasión que ponen tanto los militantes del uso de las nuevas tecnologías como sus oponentes, el estado actual del debate no permite formular conclusiones categóricas. Las hipótesis catastrofistas que prevén la desaparición de la escuela y de los maestros, así como las ilusiones tecnocráticas que consideran a las nuevas tecnologías como la solución a todos los problemas, se han visto desmentidas por la realidad. La historia de la educación muestra, en todo caso, que el desarrollo cognitivo y las competencias que se requieren para aprender pueden desarrollarse a través de tecnologías menos costosas y menos sofisticadas. Además, la función de la escuela no es exclusivamente el desarrollo cognitivo sino la formación integral de la personalidad y - tal como lo reconocen algunos de los propios productores de materiales educativos - la tecnología no es capaz de colaborar en el desarrollo de todas las competencias que se promueven en la escuela. Su presencia, sin embargo, ya es un hecho en múltiples aspectos de la vida social y no habría razones para que no lo sean en la educación. En este sentido, el problema que presenta la existencia de estas nuevas tecnologías es que su desarrollo produce un fenómeno de acumulación de conocimientos en los circuitos creados por ellas. Lo que no exista en esos circuitos tendrá una existencia precaria, como la tuvieron todas las informaciones y saberes que no fueron incorporados al libro o al documento escrito a partir de la expansión de la imprenta. Es este fenómeno, más que las potencialidades de las nuevas tecnologías desde el punto de vista puramente cognitivo, lo que determina la necesidad de incorporar adecuadamente la dimensión tecnológica en las políticas educativas democráticas. No hacerlo puede condenar a la marginalidad a todos los que queden fuera del dominio de los códigos que permitan manejar estos instrumentos.

Pero la incorporación de las nuevas tecnologías en la educación no supone necesariamente la aplicación y el desarrollo de estrategias pedagógicas innovativas desde el punto de vista del proceso cognitivo. Existen numerosos ejemplos, incluso en los países más avanzados, de utilización de las nuevas tecnologías para reforzar funciones pedagógicas tradicionales. Las tecnologías, tanto en educación como en cualquier otro ámbito, permiten reemplazar el trabajo humano en actividades simples, liberando tiempo para que las personas se ocupen de las tareas más complejas. En educación, como criterio general, la introducción de nuevas tecnologías debería permitir liberar el tiempo hoy ocupado en tareas administrativas o en tareas pedagógicas tradicionales como transmitir o comunicar información, y permitir que sea dedicado a construir conocimientos y vínculos sociales y personales más profundos.

La introducción de estas nuevas tecnologías implica, obviamente, un enorme y sistemático esfuerzo de capacitación del personal. Si bien no existe una información confiable y exhaustiva sobre este tema, es posible sostener que los déficits de disponibilidad de equipos y de formación para su utilización son muy importantes. Las barreras son financieras, pero también culturales y psicológicas. Desmistificar el secreto que rodea la utilización de estas tecnologías así como diseñar políticas democráticas que permitan un acceso equitativo a su conocimiento y utilización es una exigencia impostergable de toda estrategia destinada a fortalecer el rol de los docentes.

VIII. El carácter integral de las políticas futuras.

El análisis del rol de los docentes en este momento de profundos cambios sociales, pone de manifiesto la enorme

complejidad de los problemas y la necesidad de enfrentarlos con estrategias sistémicas de acción y no con políticas parciales. Durante las últimas décadas y como estrategia frente al deterioro de las condiciones de trabajo y el prestigio de la profesión, existió una tendencia natural a focalizar la discusión del papel de los docentes en términos de su situación material. Este enfoque parcial ha mostrado sus limitaciones y actualmente existe un consenso cada vez más importante en reconocer la necesidad de enfrentar el problema desde las múltiples dimensiones que lo integran. Pero como ya se ha dicho repetidamente con respecto al enfoque sistémico de las estrategias educativas, reconocer la necesidad de enfrentar el problema en todas sus dimensiones no significa que sea posible ni aconsejable intentar resolver todo al mismo tiempo. El carácter sistémico debe ser entendido como la necesidad de definir una secuencia en las acciones, a través de la cual se ponga de manifiesto cuando y cómo las distintas dimensiones del problema serán enfrentadas. La enorme diversidad de situaciones existentes actualmente en nuestras sociedades indican que es imposible definir una secuencia de validez general. Las estrategias deben adaptarse a las condiciones locales y es allí donde pueden definirse en forma adecuada.

En síntesis, el enfoque integral de las políticas docentes implica aceptar la complejidad de las situaciones que se enfrentan. Pero hay un punto sobre el cual es necesario insistir: la complejidad, a diferencia de lo que suponen muchos enfoques, también existe en situaciones de pobreza y subdesarrollo. En esas situaciones, lo único pobre es la disponibilidad de recursos, pero no complejidad de la realidad.

Las nueve recomendaciones aprobadas por la Conferencia se refieren a los siguientes puntos: (i) reclutamiento de docentes: atraer a la docencia a los jóvenes más competentes; (ii) formación inicial: mejorar la articulación de la formación inicial con las exigencias de una actividad profesional innovadora; (iii) formación en servicio: derecho pero también obligación de todo el personal educativo; (iv) participación de los docentes y otros agentes en el proceso de transformación de la educación: autonomía y responsabilidad; (v) los docentes y los actores asociados en el proceso educativo: la educación, responsabilidad de todos; (vi) las nuevas tecnologías de la información y la comunicación al servicio del mejoramiento de la calidad de la educación para todos, (vii) la promoción del profesionalismo como estrategia para mejorar la situación y las condiciones de trabajo de los docentes, (viii) solidaridad con los docentes que trabajan en situaciones difíciles, (ix) la cooperación regional e internacional: un instrumento para promover la movilidad y la competencia de los docentes.

F. Reimers y L. Tiburcio. Educación, ajuste y reconstrucción: opciones para el cambio. París, UNESCO.html">UNESCO.html">UNESCO, 1993. O.I.T. Incidence de l'ajustement structurel sur l'emploi et la formation des enseignants. Ginebra, 1996.

E. Villegas-Reimers and F. Reimers. "Where are 60 millions teachers? The missing voice in educational reforms around the world", in Prospects, vol. XXVI, n 3, september 1996.

Report to UNESCO.html">UNESCO.html">UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century, chaired by Jacques Delors. Learning: the treasure within. Paris, UNESCO.html">UNESCO.html">UNESCO, 1996.

Juan Carlos Tedesco, Tendencias actuales de las reformas educativas. París, Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI. 1993.

N.C. Nwaboku. Strengthening the Role of Teachers in a Changing World: Draft African Position Paper. Dakar, 1996. UNESCO.html">UNESCO.html">UNESCO. Strengthening the Role of Teachers in a Changing World; an Asia-Pacific Perspective. Bangkok, 1996.

UNESCO.html">UNESCO.html">UNESCO, Enhancing the Role of Teachers in a Changing World. Informe de la Reunión Regional Árabe, 1996.

José Antonio Fernández. Education and Teachers in Western Europe. UNESCO.html">UNESCO.html">UNESCO-OIE, 1996.

Donald P. Warnick and F. Reimers, Hope or Despair? Learning in Pakistan's Primary Schools. Praeger Publishers, 1995.

Davini, María Cristina y Alliaud, Andrea. Los maestros del siglo XXI; Un estudio sobre el perfil de los estudiantes de magisterio. Buenos Aires, Miño y Dávila Ed., 1995.

Hernando Burgos. "Maestros: la última clase", en Qué hacer, Revista trimestral de Desco, n 58, Lima, abril-mayo de 1989.

O.I.T. op. cit, pág. 40

J.M.Esteve. El malestar docente. Barcelona, Paidós, 1994.

Angel Pérez Gómez, "Practical training and the professional socialization of future teachers in Andalusia", en Prospects, vol. XXVI, n 3, September 1996.

Ver R. Faroux y G. Chacornac. Pour l'école. París, Calman-Levy, 1996.

Una crítica exhaustiva a los enfoques dicotómicos en las políticas docentes puede verse en Rosa María Torres, "Without the reform of teacher education there will be no reform of education" en Prospects, vol XXVI, n 3, September 1996.

Al respecto, vease Goery Delacôte, Savoir apprendre; les nouvelles méthodes. Paris, Odile Jacob, 1996. David Perkins, La escuela inteligente; del adiestramiento de la memoria a la educación de la mente.

Barcelona, Gedisa, 1995.

Ver, por ejemplo, A. Yogev. School-based in Service Education of Teachers in Developing Countries versus Industrialized Countries: Comparative Policy Perspectives. BIE-UNESCO.html">UNESCO.html">UNESCO, 1996.

Ver UNESCO.html">UNESCO.html">UNESCO/BIE. Communities and the Information Society: the Role of Information and Communication Technologies in Education. Geneva, 1996.

Ver, por ejemplo, la entrevista a Susan Schilling, gerente general de una de las empresas más importantes de productos educativos multimedia, en Wired, enero de 1997, pp. 98-103.

Goery Delacôte, op. cit.