

MAESTROS DE ESCUELAS BÁSICAS EN AMÉRICA LATINA:

HACIA UNA RADIOGRAFÍA DE LA PROFESIÓN



© PREAL

Ecuador.

Editoras:

Denise Vaillant y Cecilia Rossel

MAESTROS DE ESCUELAS BÁSICAS EN AMÉRICA LATINA:

HACIA UNA RADIOGRAFÍA DE LA PROFESIÓN



**Maestros de escuelas básicas en América Latina:
Hacia una radiografía de la profesión**

© Preal

Editoras:

Denise Vaillant y Cecilia Rossel

Portada:

Paulina Montalva

Pintura de Joaquín Torres García, uruguayo (1874-1949)

Primera edición:

1.000 ejemplares

Agosto 2006

Registro de Propiedad Intelectual:

N° 156.907

Diseño e impresión:

Editorial San Marino

E-mail: sanmarino@adsl.tie.cl

Índice

Presentación	7
Capítulo 1. Los rasgos de la profesión en siete países latinoamericanos	13
Género y edad	14
Situación socioeconómica	17
Condiciones laborales.....	18
Sector y área geográfica	19
Preparación profesional.....	22
Instituciones formadoras	24
Propuestas curriculares.....	26
Desarrollo profesional continuo.....	28
Carrera docente	29
Salarios y compensaciones	31
Evaluación docente	34
Capítulo 2. El caso de Argentina	39
Capítulo 3. El caso de Colombia	71
Capítulo 4. El caso de El Salvador	99

Capítulo 5. El caso de Honduras.....	127
Capítulo 6. El caso de Nicaragua.....	157
Capítulo 7. El caso de República Dominicana.....	187
Capítulo 8. El caso de Uruguay	215
A modo de conclusiones	
El futuro de la profesión: entre los desafíos pendientes y los retos emergentes	245
El no reconocimiento social: ¿imagen o realidad?	246
Vocación y conocimiento experto	247
Satisfacción laboral	248
Insatisfacción con la tarea	249
Formación inicial: un primer peldaño	252
Continuidad en el aprendizaje	253
Ideas inspiradoras.....	254
Factores clave para las políticas	255
Sobre los autores	259

Presentación

Este libro recoge un conjunto de estudios preparados en el marco de las actividades del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Profesional Docente del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). En su conjunto, dan cuenta de las características personales y profesionales de los maestros en algunos países de América Latina y el Caribe y continúa el análisis iniciado por PREAL y otros organismos¹ sobre las políticas dirigidas a los docentes en distintos países latinoamericanos para identificar los obstáculos específicos, las insuficiencias de diseño o de implementación y las reformulaciones que se requiere en materia de políticas.

En el plano de la investigación, existen escasos estudios que caracterizan los aspectos constitutivos de la profesión docente en América Latina. Tampoco abundan los trabajos que den cuenta de cómo visualizan los diferentes actores involucrados el proceso de profesionalización. Es en este contexto que el Grupo de Trabajo encomendó a destacados especialistas la elaboración de una serie de informes nacionales que permitieran establecer hipótesis exploratorias respecto a los maestros de educación básica.

¹ Véase, entre otros, Navarro, J. C.: *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina*. Washington: Red de Centros de Investigación del BID, 2002; Namó de Mello, G.: *Oficio de Profesor na América Latina y el Caribe*, São Paulo: Fundación Vitor Civita y UNESCO, 2004; y Gajardo, M. y Puryear, J.: *Maestros en América Latina: Nuevas Perspectivas sobre su Formación y Desempeño*, Santiago de Chile: PREAL y BID, 2004.

En esta publicación se presentan los casos de Argentina, Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay, con el objetivo de describir a los maestros en tanto cuerpo profesional. Los autores han seguido una pauta de investigación común en la que aparecen cinco categorías de análisis. En un primer apartado se describen las principales características personales y socioeconómicas de los docentes de cada país, tomando en cuenta variables como sexo, edad, origen social y escolaridad de los padres.

La segunda sección de cada capítulo realiza una descripción del tipo de formación que los maestros reciben y en particular del tipo de instituciones formadoras, duración, trayectorias curriculares y modalidades de certificación. Luego, los casos informan sobre el contexto de actuación de los maestros de escuelas básicas definido por cuestiones tales como la carrera docente, la remuneración, los mecanismos contractuales, la formación en servicio y la evaluación de los docentes.

Un cuarto apartado investiga sobre las representaciones y visiones que los maestros, técnicos y tomadores de decisiones tienen respecto a diferentes aspectos de la profesión, tales como los factores que generan satisfacción e insatisfacción en los maestros y las variables que intervienen en el éxito profesional docente.

Finalmente, la última sección profundiza en los modelos de profesionalización que prevalecen en los respectivos países, así como en las políticas más directamente vinculadas con dichos modelos. Particular énfasis se ha otorgado a las estrategias que existen para atraer a la carrera docente a jóvenes talentosos y con buen desempeño en la escolaridad media.

Los autores de los diversos capítulos han utilizado información secundaria y primaria en un marco de análisis comparativo, con indicadores que ya se han usado con éxito en otros estudios, como es el caso de los trabajos nacionales de Chile, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela realizados en el marco del proyecto sobre “Carreras e incentivos docentes” realizado por el BID y publicado bajo el título *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina*. Se complementan los hallazgos con información de fuentes primarias obtenida de la realización de grupos focales y/o la realización de entrevistas con: maestros, técnicos con experiencia en el diseño y la implementación de políticas educativas y tomadores de decisiones.

Además de los capítulos referidos a los siete países, el libro consta de un capítulo introductorio y uno final. En el primero se realiza un

análisis comparativo que da cuenta de las tendencias recogidas en los estudios. En el capítulo final se reflexiona a partir de las opiniones y los puntos de vista de maestros y responsables educativos. También se busca identificar cuáles son las estrategias más exitosas y los factores clave para el desarrollo profesional de los maestros de educación básica.

Es de destacar que los autores de los diversos capítulos han incorporado observaciones y sugerencias formuladas por los participantes del seminario internacional “Docentes en Latinoamérica: Hacia una radiografía de la profesión”, organizado por el GTD-PREAL y realizado en julio de 2004 en República Dominicana con el patrocinio de la Secretaría de Educación, la Fundación EDUCA y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. También se han tomado en cuenta los diversos aportes realizados por los participantes en los talleres de difusión de los resultados del seminario, efectuados entre septiembre y noviembre de 2005 en Colombia, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Los estudios de caso nos muestran que hay una serie de variables que alientan a la profesionalización, aunque también existen otras que tienen un efecto contrario. Pero más allá de un panorama que a veces es desalentador, existen otros factores que actúan como agentes positivos en el mejoramiento de la condición profesional docente. Unos y otros análisis abren la discusión de diferentes dimensiones que habría que abordar con mayor detalle. Esperamos que este libro sea de utilidad para promover debates informados, identificando enfoques convergentes y divergentes.

Es sabido que la calidad del profesorado y su docencia influyen, de manera determinante, en los resultados de los aprendizajes. Y también se sabe que, a pesar de los esfuerzos desplegados por mejorar la profesión, lo que existe, en la mayoría de los países, son serias dificultades para mantener una oferta de maestros de buena calidad. Esto, generalmente resulta de las malas condiciones en que se ejerce la profesión, la falta de incentivos para atraer personas talentosas y el poco valor que la sociedad le otorga al desempeño magisterial.

La investigación contemporánea registra estos problemas en forma persistente. De ahí el interés y esfuerzo creciente por probar y evaluar diferentes tipos de políticas dirigidas a mejorar la formación y el desempeño docente y, de este modo, mejorar la calidad de la enseñanza y la efectividad de las escuelas.

Para estos fines, y en materia de reformas, se han formulado diversas políticas. En algunos países se ha dado prioridad a mejorar la calidad de la formación docente y se ha procurado establecer perfiles profesionales

a partir de los cuales renovar las políticas y programas de formación inicial y perfeccionamiento. En otros, se ha buscado modificar los incentivos para atraer mejores candidatos a las carreras de pedagogía y motivar a los maestros en ejercicio para lograr buenos resultados con sus alumnos. Algunas de estas políticas han procurado, también, evaluar y recompensar a los docentes efectivos, mejorar las remuneraciones y condiciones de trabajo y otorgar a las escuelas mayor responsabilidad en la selección y manejo de su personal. Aunque menos en cantidad, no han faltado los esfuerzos nacionales por involucrar a los gremios magisteriales en la formulación de políticas y en el establecimiento de normas y regulaciones para transformar la docencia en una profesión rica en saberes y responsabilizarlos públicamente por los resultados de su trabajo, exigencia cada vez más difundida en las sociedades contemporáneas.

Transformar la docencia y los docentes, sin embargo, no ha resultado nada fácil. Investigaciones recientes, así como algunos de los estudios incluidos en este libro, indican claramente que el desarrollo de la profesión está lejos de ceñirse a patrones modernos y que tienden a predominar las prácticas tradicionales, muchas veces aisladas de los propósitos más amplios del cambio educativo, al margen de expectativas claras sobre las responsabilidades que deben asumir los profesores en cuanto a su desarrollo profesional y al margen, también, de las necesidades de la escuela y sus actores.

De hecho, en muchos países después de años de reformas importantes en el campo, aún se enfrenta un conjunto abrumador de limitaciones que hacen difícil usar todas las capacidades y talentos disponibles para producir más y mejor educación. Adicionalmente, si bien se reconoce que los maestros son la piedra angular de la enseñanza y que sin su esfuerzo y compromiso no hay mejorías posibles del aprendizaje, la profesión enfrenta situaciones que, a grandes rasgos, la caracterizan por:

- atraer predominante, aunque no exclusivamente, a egresados de bajas calificaciones académicas o candidatos cuya primera elección, en materia de formación profesional, no fue la educación
- formar profesionales que egresan sin las competencias adecuadas para enseñar, generalmente como resultado del bajo nivel de calidad promedio de los programas de formación
- reclutar aspirantes a los que no siempre se selecciona con base en los talentos, sino en criterios más políticos que técnicos, poco transparentes y poco efectivos

- ejercer la profesión sin los necesarios apoyos técnicos, con pocos recursos materiales y en precarias condiciones de trabajo
- carecer de incentivos al buen desempeño y de mecanismos para evaluar los resultados del trabajo, recompensar los buenos resultados y sancionar el trabajo deficiente.

Los estudios seleccionados para esta publicación dan cuenta de estas y otras características sobre la forma en que se ha venido construyendo y organizando la profesión docente en algunos países de Centroamérica y en República Dominicana. Complementan otros estudios disponibles para países de América del Sur y han servido como materia prima para promover debates informados sobre la necesidad de invertir en el desarrollo y perfeccionamiento de las políticas de formación y evaluación del desempeño docente organizados por Grupo de Trabajo sobre Profesión Docente.

Este Grupo, cuya base institucional se encuentra en la Universidad ORT del Uruguay bajo la coordinación de Denise Vaillant, reúne a un selecto número de expertos analistas y planificadores cuya principal actividad consiste en identificar y difundir opciones de política para reorganizar y revitalizar el trabajo docente, formular recomendaciones y proveer orientaciones para fortalecer la profesión, convertir la docencia en una carrera atractiva y ajustar la efectividad de los maestros a las necesidades de la escuela y de su entorno.

Esperamos que la publicación que ahora presentamos constituya un aporte más para lograr estos propósitos.

MARCELA GAJARDO & JEFFREY M. PURYEAR
Codirectores
PREAL



Capítulo 1.

Los rasgos de la profesión en siete países latinoamericanos

Denise Vaillant y Cecilia Rossel

La profesionalización de los maestros de educación básica en América Latina involucra una gran variedad de dimensiones que hemos elegido abordar a la luz del análisis comparativo de los siete estudios de caso examinados en este libro. Para avanzar en esa dirección, se recoge información sobre el perfil sociodemográfico de los docentes, su situación socioeconómica y sus condiciones de trabajo. Adicionalmente, se identifican las principales características de la formación docente inicial y continua, así como los rasgos más salientes de la carrera y de los procesos de evaluación docente.

Los siete países estudiados difieren bastante en su nivel socioeconómico y sus logros educacionales, como lo muestra el *índice de desarrollo de la educación para todos* (IDE) elaborado por UNESCO y compuesto de una serie de indicadores¹. Gracias a este índice se puede brindar una

¹ Los elementos constitutivos del IDE y sus correspondientes indicadores son: (a) la enseñanza primaria universal, medida por la tasa neta de escolarización; (b) la alfabetización de los adultos, medida por la tasa de alfabetización de la población de más de 15 años de edad; (c) la igualdad entre los sexos, medida por el índice de la EPT relativo al género

apreciación cuantitativa sintética del grado en que los países están cumpliendo cuatro de los seis objetivos de la *educación para todos* (EPT): la universalización de la enseñanza primaria, la alfabetización de adultos, la paridad entre los sexos en la educación y la mejora de la calidad de la enseñanza. Según los datos de este índice, en el año 2000, Argentina es el único país de los siete estudiados que se sitúa en el máximo nivel, con 0,97. En Colombia, El Salvador, República Dominicana y Uruguay el valor del IDE oscila entre 0,83 y 0,92, por lo que estas naciones se sitúan en una posición intermedia. Nicaragua tiene un IDE inferior a 0,80 y dista mucho, por lo tanto, de alcanzar los objetivos de la EPT. En cuanto a Honduras, la información preliminar la ubica entre los países que se caracterizan por resultados insuficientes en el logro de cada uno de los objetivos y tienen que afrontar múltiples problemas a la vez para alcanzar la EPT.

El análisis de los casos presentados confirma que, a pesar de los distintos niveles de desarrollo educativo, la profesión magisterial es frágil en prácticamente todos estos contextos. Esta registra una serie de tendencias comunes, las cuales muestran que, pese a los avances, aún queda mucho por hacer.

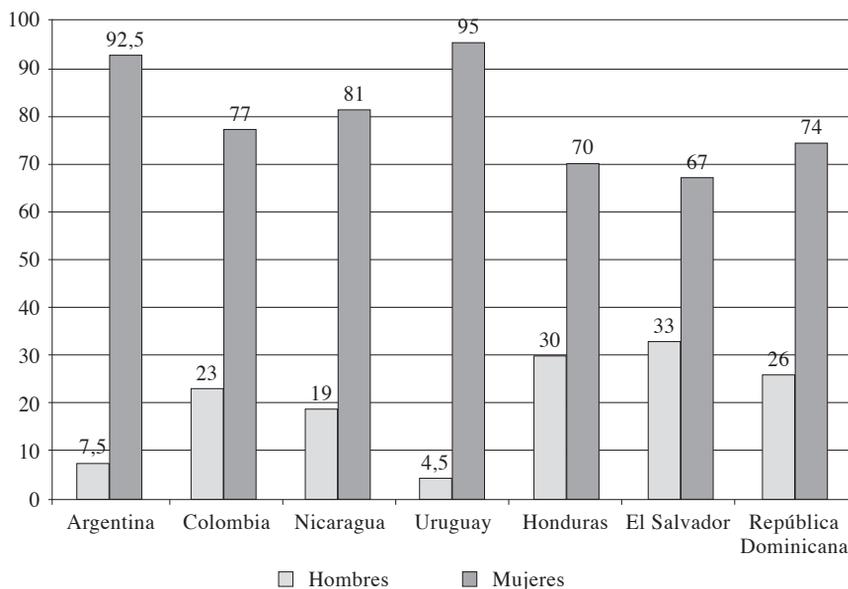
GÉNERO Y EDAD

En concordancia con lo revelado por algunos estudios que analizan a los maestros latinoamericanos (Navarro, 2002; Siniscalco, 2002), el cuerpo docente en los siete países examinados es mayoritariamente femenino y relativamente joven. Este predominio de mujeres contrasta claramente con la distribución de género en otras profesiones no docentes, en las que suele predominar el sexo masculino o en las que la distribución tiende a ser más equitativa.

Este sesgo de género dentro de la profesión docente alerta sobre la existencia de un modelo donde los hombres aparecen subrepresentados, fundamentalmente en los niveles preescolar y primario.

(IEG), que representa el promedio aritmético de los IPS de la enseñanza primaria, la enseñanza secundaria y la alfabetización de adultos; y (d) la calidad de la educación, medida por la tasa de supervivencia en quinto grado de primaria.

GRÁFICO 1
Distribución de docentes según sexo en países seleccionados



Notas:

- (1) La información de los siete países refiere a docentes de educación primaria.
- (2) Los datos de Uruguay solo refieren a centros urbanos de educación primaria.
- (3) Los datos de Honduras refieren solo a centros urbanos estatales.

Fuentes: Argentina: *Encuesta nacional a docentes*, Grupo Unidos del Sud - Catterberg y Asociados, Buenos Aires (2003); Colombia: Formulario C600 de la Investigación de Educación Formal del DANE (diciembre 2002); El Salvador: Ministerio de Educación, El Salvador; Honduras: Elaboración de la autora con base en el *Estudio comparativo del sistema educativo nacional de 11 países latinoamericanos y del Caribe* (2004); Nicaragua: Dirección General de Prospección y Políticas del MECD (2002); República Dominicana: Departamento de Estadística de la Secretaría de Estado de Educación (2003); Uruguay: ANEP-IIPE (2003), *Los docentes uruguayos y los desafíos de la profesionalización. Informe de difusión pública de resultados* (2001).

Varios factores podrían explicar el sesgo de feminización, entre los que es preciso mencionar el imaginario social sobre la profesión –el cuidado a otros, la entrega, el servicio–, que se asocia al rol tradicional de la mujer. Otro grupo de factores explicativos refieren a la baja capacidad de atracción de la profesión y a la falta de estímulos al ingreso debido a bajos salarios y escaso reconocimiento. Cabe preguntarse, a la vez, cuán-

to incide cada una de esas variables en la generación del sesgo y cómo incide este sesgo de género sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Además, esta población mayoritariamente femenina tiende a ser más joven que sus pares de países desarrollados, donde la tendencia parece ser hacia el envejecimiento progresivo². Pero, a pesar de la relativa juventud del cuerpo docente latinoamericano, la edad promedio de los maestros muestra variaciones importantes. Hay casos en los que se registran proporciones respetables de docentes mayores de 45 años –Argentina, 28,9%, Colombia, 46,1%– y una presencia moderada de docentes menores de 35 años. Sin embargo, en países como Nicaragua o el Salvador la presencia de maestros jóvenes es muy marcada: 56,3% de los maestros nicaragüenses tienen menos de 34 años, y 71,7% de los docentes de primaria en centros públicos de El Salvador tienen entre 20 y 37 años. Los datos reflejan en buena medida la distribución etaria de la población general en ambos casos.

Más allá de estos matices, la clara diferencia entre América Latina y los países desarrollados puede considerarse, en parte, como una consecuencia del rápido ritmo de expansión de la cobertura educativa de la región en las últimas décadas. A la vez, indicaría que la profesión docente continúa reclutando activamente en las nuevas generaciones, lo que permite cubrir la demanda cuantitativa de los próximos años.

La bibliografía muestra la influencia que tienen los ciclos de vida de los maestros en su desempeño en el aula³ y cómo la mayor juventud constituye para ellos una ventaja comparativa, porque supone más energía y dinamismo. Pero al mismo tiempo esta juventud implica un cierto déficit en términos de experiencia, que debe alertar sobre las necesidades de crear y fortalecer sistemas efectivos de acompañamiento y supervisión de los maestros y profesores.

² Según el promedio elaborado por la OCDE, 57% de los docentes de educación primaria en estos países tienen 40 años o más. De la misma forma, en países como Suecia, Alemania o República Checa más de un tercio de los docentes de educación primaria tienen 50 años o más (OCDE, 2003).

³ Ver, entre otros, el renombrado trabajo de Michael Huberman (1993): *The Lives of Teachers*, New York: Teacher College Press.

SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA

El perfil socioeconómico de los maestros en los siete países estudiados revela patrones comunes, con algunas variaciones. Pese a seguir siendo una profesión “de aporte secundario” al ingreso del hogar, progresivamente la docencia se estaría convirtiendo en una profesión que recluta jefes de hogar, debido a incentivos como la estabilidad laboral. En efecto, en Argentina y Honduras, aproximadamente cuatro de cada diez docentes son jefes de hogar, y en Nicaragua esta proporción es aún mayor.

La información recogida en los siete estudios compilados en este libro también advierte sobre la carga familiar que recae sobre los hogares docentes. En países como Argentina, Honduras o Uruguay, en un 40% de los hogares con docentes, los ingresos por la docencia constituyen el principal sustento familiar. En República Dominicana, la gran mayoría de los docentes declaran tener entre una y cuatro personas dependientes de su ingreso. Esta evidencia obligaría a revisar en profundidad la clásica idea de que la docencia es una profesión netamente complementaria en los ingresos de los hogares, sobre todo a la luz del aumento progresivo en muchos de estos países de los hogares monoparentales con jefatura femenina⁴.

En países como Uruguay o Argentina, los docentes forman parte mayoritariamente de las clases medias, aunque también parecen estar enfrentando el problema de desigualdad que ha golpeado en los últimos años al conjunto de la población. En Uruguay, la información presentada en el estudio de caso revela que casi un quinto de los docentes pertenece al 40% más pobre de la población⁵. En Argentina ocurre algo similar: la información de la Encuesta de Hogares sistematizada en el estudio indica que el 55% de los hogares con docentes se ubican en el cuartil más alto de ingreso per cápita del país, pero existe un 10% de hogares docentes bajo la línea de pobreza.

El panorama también es relativamente preocupante cuando se analizan los hogares de origen de quienes hoy se dedican a la docencia. Tanto los datos de diferentes encuestas para los casos de Uruguay⁶ o de República Dominicana⁷ como la información de la muestra intencional rea-

⁴ Arriagada, I. (1997).

⁵ ANEP-IIPE (2003).

⁶ *Ibídem*.

⁷ Dauhajre y Aristy (2002).

lizada para el caso de El Salvador revelan que los maestros provienen, en una alta proporción, de hogares de bajo capital cultural. En el caso uruguayo, además, la información muestra que este déficit se ha agravado en las últimas décadas, profundizando un claro sesgo sociocultural en el reclutamiento de quienes ingresan a la formación docente. En el caso dominicano, varias investigaciones revelan que, por lo general, los docentes son los primeros profesionales de sus familias y provienen de hogares en los que el principal sustento era la agricultura.

CONDICIONES LABORALES

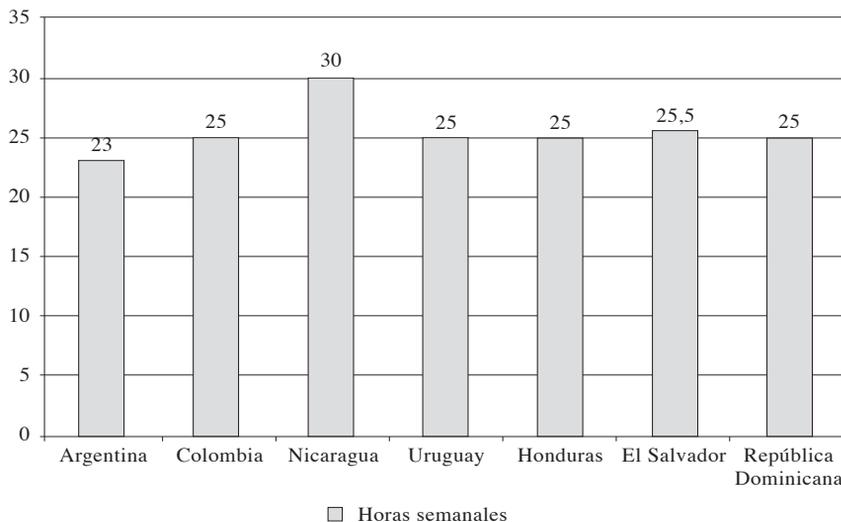
El tiempo que los maestros de educación básica dedican a la tarea varía según los países, y además es difícil determinar cuál es la carga real de trabajo. En la mayoría de los países estudiados la docencia no llega a ser una actividad *full-time*.

En la mayoría de los casos analizados, la dedicación horaria está casi enteramente consagrada al trabajo en el aula y, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, no incluye el trabajo de planificación, coordinación o evaluación⁸, que en general recae sobre los docentes en sus horas de ocio, como lo muestran claramente los estudios de Nicaragua o Uruguay.

El otro dato relevante que surge de algunos casos estudiados es la doble jornada laboral. Si bien en países como Uruguay o Argentina el porcentaje de maestros de educación básica que trabajan en más de un establecimiento educativo es relativamente bajo, la información sistematizada indica que en El Salvador o República Dominicana la doble jornada laboral constituye una práctica de una gran proporción de docentes. Muchas veces la doble jornada se realiza en diferentes establecimientos educativos, lo que contribuye al estrés y el cansancio físico.

⁸ OCDE (2003).

GRÁFICO 2
Horas semanales de trabajo de los maestros en países seleccionados



Notas:

(1) El cuadro refiere a horas semanales establecidas por contrato dedicadas a la docencia y no a las horas efectivamente trabajadas.

(2) En los casos de Nicaragua, Uruguay y Argentina los datos refieren a las horas de trabajo en aula.

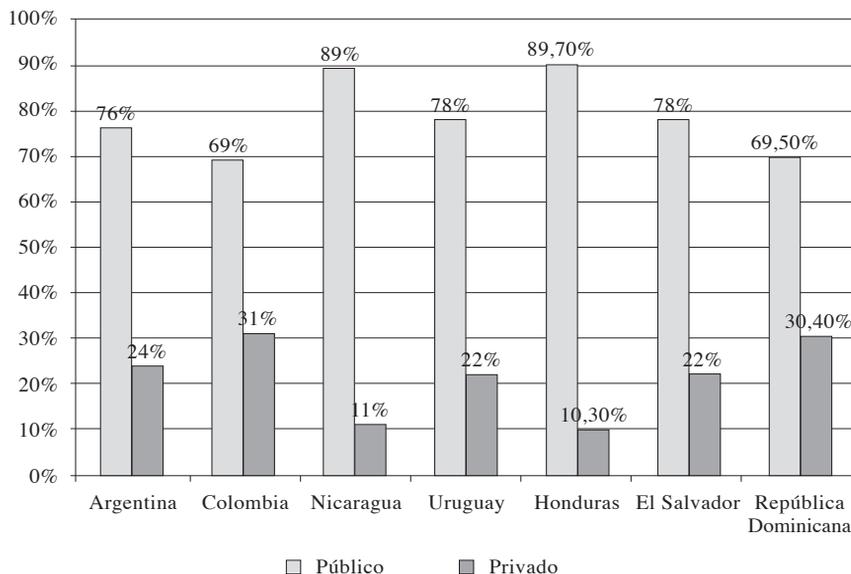
Fuentes: Argentina: Estatuto docente; Colombia: Reporte nacional para el Instituto de Estadísticas de la UNESCO (1997), <http://www2.unesco.org/wef/countryreports/colombia/rapport_2_0.htm>; El Salvador: MINED; Honduras: Estatuto Docente; Nicaragua: MECD; República Dominicana: Secretaría de Estado de Educación; Uruguay: ANEP-CODICEN.

SECTOR Y ÁREA GEOGRÁFICA

La radiografía de los maestros de educación básica muestra que estos se concentran predominantemente en el sector público. El Estado no solo es el principal empleador de los docentes, sino que además es el que tiene la potestad de fijar las reglas de juego y condiciones de trabajo.

La información recogida en los estudios de caso muestra que los centros privados tienden a reclutar docentes con mejor calificación, debido a que suelen pagar salarios más altos. Además, ofrecen mejores condiciones de infraestructura para trabajar, así como un espectro más amplio

GRÁFICO 3
Distribución de los maestros según sector en el que trabajan,
en países seleccionados



Fuentes: Argentina: Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos 94. Resultados Definitivos. Serie A n.º 1. Total del país; Colombia: Formulario C600 de la Investigación de educación formal del DANE (diciembre 2002); El Salvador: MINED (2003); Honduras: “Informe nacional de Honduras”, *Observatorio de la Educación de la OEI* (1999); Nicaragua: Dirección General de Prospección y Políticas del MECD (2002); República Dominicana: Departamento de Estadística de la Secretaría de Estado de Educación (2003-2004); Uruguay: Departamento de estadística del Consejo de Educación Primaria, ANEP, en el caso de los centros públicos, y de la Gerencia de Investigación y Evaluación de la ANEP y AUDEC en el caso de los centros privados (2001).

y efectivo de incentivos salariales. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en Uruguay, donde diferentes investigaciones⁹ indican que el nivel socioeconómico de los maestros de las escuelas privadas es superior al de quienes trabajan en escuelas públicas.

⁹ ANEP-IIPE (2003).

A la vez, existe una brecha muy importante entre las condiciones de trabajo presentes en el subsistema público y en el privado. Por ejemplo, en República Dominicana los docentes del sector público trabajan, en promedio, con el doble de estudiantes que sus pares en centros privados. Esta tendencia se confirma en la mayoría de los países estudiados.

La dimensión urbano/rural también afecta a la distribución de docentes. Si bien en casos como los de Argentina o Uruguay la proporción de los maestros rurales es relativamente baja, en países como República Dominicana o El Salvador es de casi 40%, y en Nicaragua y Honduras supera el 50% de los docentes.

Es importante resaltar que a estas distribuciones de los docentes por sectores y áreas geográficas se asocia, en la mayoría de los casos, un sesgo en la distribución de los recursos, tanto físicos como humanos. Varios de los estudios presentados en este libro revelan que las condiciones precarias de trabajo señaladas en secciones anteriores golpean con más dureza, como es esperable, a los establecimientos ubicados en zonas rurales y en contextos socioeconómicos desfavorables, que en la gran mayoría de los casos son públicos.

CUADRO 1

Distribución de los docentes según área geográfica en países seleccionados

	Urbano	Rural	Total
Colombia	75%	25%	100%
El Salvador	61,4%	38,6%	100%
Honduras	48%	52%	100%
Nicaragua	44%	55%	100%
República Dominicana	61,8%	38,2%	100%
Uruguay	88%	12%	100%

Fuentes: Colombia: Estadísticas Educativas 2002, Ministerio de Educación de Colombia, <http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85739_archivo_xls.xls>; El Salvador: MINED, 2002; Honduras: "Informe Nacional de Honduras", *Observatorio de la Educación de la OEI* (1999); Nicaragua: Dirección General de Prospección y Políticas del MECD (2002); República Dominicana: Departamento de Estadística de la Secretaría de Estado de Educación (2003); Uruguay: Departamento de Estadística del Consejo de Educación Primaria (2005).

En varios de los países estudiados, los centros escolares ubicados en zonas rurales reclutan en mayor medida a maestros que se inician en la carrera. Tal es el caso de El Salvador, donde el promedio de edad de los docentes en las zonas menos pobladas es de 35 años, mientras que en las zonas urbanas alcanza a 38,6. De la misma forma, como ocurre en Nicaragua, es justamente en las zonas rurales donde se concentra la mayor cantidad de docentes *empíricos*: mientras que en las zonas urbanas estos representan el 16%, en las rurales alcanzan a 34% de los docentes¹⁰.

PREPARACIÓN PROFESIONAL

La aprobación del segundo ciclo de educación media (véase el cuadro 3) es en la mayoría de los casos estudiados el requisito para ingresar a la formación docente, cuya duración es muy variable: oscila entre 2,5 y 6 años según el país.

CUADRO 2
Duración de la formación docente y años de estudio previo requeridos para el ingreso, en países seleccionados

	Duración de la formación inicial (años)	Requisito de ingreso (años de estudio)
Argentina	2,5 a 4	12
Colombia	2,5 a 6	12
El Salvador	3	12
Honduras	4	12
Nicaragua	2 a 3	9*
República Dominicana	4	12
Uruguay	3	12

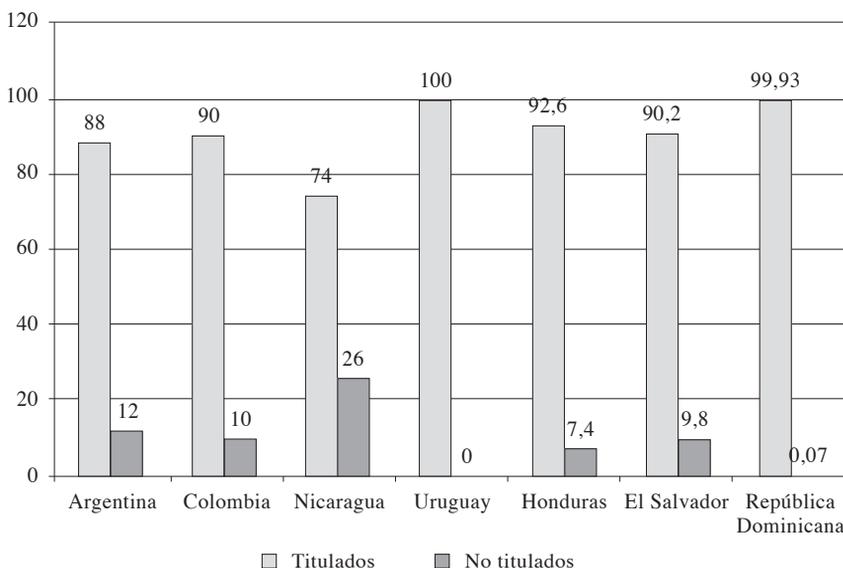
Nota: En proceso de transformación al momento de la realización de este libro. Probablemente se exigirán 12 años de educación.

Fuente: Elaboración sobre la base de los siete estudios de caso.

¹⁰ MECD, Dirección General de Prospecciones y Políticas (2002).

La información sistematizada en los casos indica que la falta de titulación de los maestros es variable. Mientras que en Uruguay o República Dominicana el 100% de los maestros están titulados, en Honduras, El Salvador y Argentina todavía persiste un porcentaje atendible de docentes sin la formación correspondiente (7,4%, 9,8% y 12%, respectivamente). En Nicaragua, uno de cada cuatro docentes (26%) ejerce la profesión sin haber sido formado para ello.

GRÁFICO 4
Porcentajes de docentes titulados y no titulados, en países seleccionados



Notas:

(1) En el caso de Honduras, este cuadro considera como maestro titulado a aquel que ha cursado educación normal, pero en realidad en la actualidad ya se forma a nivel universitario para primaria. Fuentes: Argentina: Datos correspondientes al Censo Nacional de Docentes y Establecimientos. Año 1994, citado en Aguerro (2004): *La gestión del sector educación en los 90. Algunas cuestiones para mejorar la eficacia educativa*, p. 14; Colombia: Reporte nacional para el Instituto de Estadísticas de la UNESCO (1997), <http://www2.unesco.org/wef/countryreports/colombia/rapport_2_0.htm>; El Salvador: MINED (2003); Honduras: *Informe de progreso educativo*, Ferema-Preal, 2005 (2002); Nicaragua: Dirección General de Prospección y Políticas del MECD (2002); República Dominicana: Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003-2013 (2002); Uruguay: ANEP-IIPE (2003). *Los docentes uruguayos y los desafíos de la profesionalización. Informe de difusión pública de resultados* (2001).

La falta de maestros titulados registrada en varios de los países estudiados es uno de los factores que más pueden obstaculizar el desarrollo profesional docente. En Nicaragua, por ejemplo, pese a los esfuerzos realizados por el Ministerio de Educación para reducir el número de docentes empíricos, este ha ido en aumento en los últimos años: mientras que en 1997 representaban el 5%, en 1999 este porcentaje alcanzaba al 16% y en 2002 había crecido al 26%¹¹.

Existen casos, sin embargo, en los que los niveles de titulación han mejorado debido a políticas educativas adecuadas y de largo aliento. Así, en República Dominicana se registró entre 1978 y 1988 un aumento en los niveles de titulación de los docentes. El desarrollo de políticas de formación de docentes –en este caso el Plan Decenal de Educación 1992-2002– parece haber sido clave para asegurar niveles de titulación adecuados.

INSTITUCIONES FORMADORAS

Heterogeneidad y diversificación son las características dominantes de las instituciones formadoras en los siete países estudiados. Los maestros se forman en instituciones de todo tipo: en las escuelas normales, en institutos de enseñanza superior, en institutos provinciales o municipales, en instituciones superiores de enseñanza técnica, en las universidades, en instituciones privadas, y además están los que se desempeñan como docentes sin tener un título que los habilite para tal tarea.

¹¹ *Ibídem.*

CUADRO 3
**Modelo predominante de formación inicial de maestros de educación
 básica en países seleccionados**

Universidad	Instituto superior	Educación media
Argentina	Argentina	Nicaragua (**)
Colombia	Colombia	
El Salvador	República Dominicana	
República Dominicana	Uruguay	
Honduras	El Salvador (*)	

Notas:

(*) En El Salvador predominan las universidades, pero existe un instituto especializado de formación docente que es religioso.

(**) Nicaragua se encuentra actualmente en proceso de cambio de su sistema de formación.

Fuente: Elaboración sobre la base de los siete estudios de caso.

En la mayoría de los países, las antiguas escuelas normales se han ido transformando en institutos superiores, con carreras que van de 2 a 6 años y cuyo requisito de ingreso es que se haya completado el segundo ciclo de enseñanza media. De los casos presentados, Honduras vive un proceso de transición a la educación terciaria habiendo incorporado como requisito de ingreso la aprobación de bachillerato. En Nicaragua aún persiste el modelo puro de formación en la enseñanza media. El estudio de caso sobre este país señala que el egresado de las normales es más un técnico medio con algunos conocimientos pedagógicos que un profesional especializado en el complejo campo de la enseñanza, lo que lo aleja de las tendencias impuestas en el resto de los países latinoamericanos.

En varios de los países estudiados, la proliferación y dispersión de las instituciones de formación atentan contra su calidad. El exceso de instituciones aparece asociado a la pequeñez de muchas de ellas y a una falta de escala que no permite ofrecer el equipamiento adecuado (bibliotecas, computadoras, laboratorios) para sostener una formación de calidad. En muchos casos, como se ha señalado, esto determina una desigual distribución geográfica de la oferta de docentes.

Para contrarrestar la expansión de instituciones formadoras de docentes y el deterioro de su calidad, algunos de los países estudiados han

implementado sistemas de controles y acreditación. Así, en Argentina en la década de los noventa se establecieron las bases normativas y de organización de un sistema nacional de control de la calidad académica de todo el nivel superior, universitario y no universitario, cuya implementación está todavía en transición. Entre los criterios de acreditación figuran: la calidad y factibilidad del proyecto pedagógico institucional; la titulación de nivel superior, universitario y no universitario, del personal directivo y docente de cada establecimiento; la producción científica, académica, pedagógica y didáctica de cada establecimiento y/o de sus docentes y directivos; la cantidad, las características y los resultados de las actividades de capacitación docente en servicio organizadas por cada establecimiento; la evolución histórica de la matrícula y de los índices de retención y de graduación de cada establecimiento; y las características de las relaciones entre cada establecimiento y la comunidad atendida.

En Colombia también se diseñaron los criterios y procedimientos para la acreditación previa de los programas académicos de pregrado y de especialización en educación, lo que permitió establecer un registro calificado a escala nacional. Estas medidas –que centran su evaluación en las competencias, las habilidades, las actitudes y los valores, más que en los contenidos disciplinares de los docentes– permitieron contar con programas más homogéneos.

PROPUESTAS CURRICULARES

La preparación en el nivel de la formación inicial se caracteriza por propuestas curriculares que parten de una lógica pedagógica y enfatizan la enseñanza de la didáctica. El eje organizador es el proceso de adquisición de los elementos instrumentales de la cultura por parte de los niños.

Buena parte de las propuestas curriculares refieren a los saberes requeridos para un buen desempeño, es decir, lo que debe saber y poder ejecutar quien ingresa al ejercicio profesional de la docencia. Se mencionan por lo general cinco campos: habilidades intelectuales específicas; dominio de los contenidos de enseñanza; competencias didácticas; identidad profesional y ética; y capacidad de percepción y respuesta a las condiciones de sus alumnos y del entorno de la escuela.

El tema de los formadores de los futuros maestros no ha sido prioritario en la mayoría de los países examinados, aunque en los últimos años

aparece cierto interés en la cuestión. Así en Colombia, en resoluciones ministeriales del año 2004, se establece que cada institución de educación superior debe garantizar un alto nivel de calidad de los docentes asignados a los programas de educación. Su selección ha de obedecer a criterios académicos y en ese sentido se establece que los formadores deben poseer algún título en educación o certificar su participación efectiva en procesos de investigación educativa y haber realizado publicaciones en el área.

CUADRO 4
Características del currículo y acreditación de la formación docente en siete países seleccionados

	Currículo	Acreditación
El Salvador	Formación general, formación especializada y práctica docente.	Desde 1997 existe un sistema regulatorio de la formación docente que evalúa a las instituciones formadoras según un conjunto de criterios de calidad.
Nicaragua	Formación general, formación psicopedagógica y práctica docente.	No existe un sistema de acreditación.
Argentina	General, especializada y de orientación.	Desde 1997 se inicia un proceso de acreditación basado en evaluación interna y externa. La acreditación de las instituciones se debe realizar como máximo cada cinco años.
Uruguay	Pedagógico, disciplinar y práctica docente.	No existe un sistema de acreditación.
República Dominicana	Conocimientos técnico-pedagógicos, conocimientos disciplinares, conciencia ética.	No existe un sistema de acreditación.

Honduras	Formación general, formación pedagógica, formación inicial básica, formación científica orientada, formación científica suborientada, prácticas.	La UPNFM acredita sus carreras mediante el CSUCA y el SICEVAES.
Colombia	Pedagógico, disciplinar, investigación y ético.	Desde 2003 existe un registro nacional de programas de formación docente, que da reconocimiento a aquellos programas que cumplan con requisitos mínimos de calidad siguiendo 15 criterios básicos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de siete estudios de caso.

Pese a las numerosas diferencias registradas, los casos examinados muestran un importante déficit de calidad en los conocimientos disciplinares enseñados en las instituciones de formación docente, así como escasa articulación con el conocimiento pedagógico y con la práctica docente. Todavía persisten importantes problemas a resolver en lo que hace al material de apoyo, al desarrollo y la planificación curricular, a la supervisión de las prácticas docentes y a la preparación de los formadores de formadores.

DESARROLLO PROFESIONAL CONTINUO

La formación continua de la década de los ochenta y de los noventa provocó duras críticas en América Latina. Algunas investigaciones¹² mostraron el escaso efecto de los cursos de perfeccionamiento y la opinión adversa de los propios maestros y profesores sobre el impacto de estas actividades.

Muchos países recurrieron al perfeccionamiento docente como una forma de compensar las insuficiencias de la formación inicial de los maestros. Se buscó –a veces con éxito, a veces sin él– mejorar los co-

¹² Braslavsky y Birgin (1994) y Mena, Rittershausen y Sepúlveda (1993).

nocimientos y habilidades pedagógicos de docentes mal preparados. También se intentó integrar conocimientos especializados en materias en las cuales se diagnosticó una clara deficiencia. Asimismo, hubo empeños para facilitar la introducción de reformas educativas, innovaciones al currículo, nuevas técnicas o nuevos textos de estudio.

Algunos de los casos recopilados en este libro no son del todo coincidentes con lo señalado párrafos más arriba, ya que en ciertas realidades los maestros parecen estar conformes con la formación continua recibida. Así, en República Dominicana esta formación aparece incluso como una de las principales fuentes de satisfacción profesional.

Pese a la opinión favorable recogida en algunos casos puntuales, la tónica de los siete casos muestra que la formación continua no cumple con las expectativas generadas y no impacta demasiado en las prácticas educativas. Además, muchos maestros parecen no disponer ni de la energía ni del tiempo necesarios para su desarrollo profesional continuo. Los maestros no siempre ponen en práctica lo trabajado en la formación, no comprenden cómo conectar el curso o taller con lo que ya hacen y en algunos casos no encuentran las soluciones buscadas a los problemas pedagógicos que enfrentan.

La tendencia actual parecería ser la de superar el modelo de cursos de capacitación aislados para llegar a verdaderas ofertas estructuradas de mayor profundización y especialización profesional en los diferentes aspectos de la enseñanza. Es así que varios países han comenzado a institucionalizar la necesidad del desarrollo profesional permanente. En ciertos casos –como en El Salvador, República Dominicana o el distrito de Bogotá, en Colombia– se avanzó significativamente en la formulación de políticas de formación continua de docentes, pasando de una oferta de cursos aislados y dispersos a sistemas de desarrollo profesional.

CARRERA DOCENTE

La carrera de maestro de educación básica aparece regulada en los siete países por los estatutos docentes, que son el instrumento que da legitimidad a la actividad de enseñanza y establece derechos y obligaciones.

En todos los casos estudiados, los docentes que trabajan en centros escolares públicos son funcionarios estatales y, por lo tanto, gozan de la estabilidad en su cargo. Esta es por lo general entendida como inamovi-

lidad en el puesto de trabajo y constituye un factor a considerar a la hora de elegir la profesión.

Algunas de las características más salientes de la carrera docente en los casos estudiados en este libro se vinculan con la estructuración en niveles, el alto peso de la antigüedad, la tendencia a la salida del aula como principal forma de ascenso y la inexistencia de sistemas de evaluación que permitan establecer un vínculo claro entre el desempeño y el salario.

En concordancia con lo que ocurre en el resto de la región¹³, los países examinados parecen otorgar un lugar especial a la antigüedad como el principal componente para que el docente pueda avanzar en una carrera profesional que finaliza en una posición máxima sin trabajo de aula, con responsabilidades de administración y gestión. Para un docente solo hay una mejora sustancial de su ingreso si pasa a ser director de la escuela, y de allí a supervisor.

CUADRO 5
Criterios de ascenso en la carrera docente en países seleccionados

	Antigüedad	Capacitación	Desempeño	Concurso
Argentina	•	•		
Colombia	•	•	•	
El Salvador	•	• (*)		
Honduras	•	•		
Nicaragua	•	•	(**)	
República Dominicana	•	•	•	
Uruguay	•			•

Notas:

(*) La obtención del título de licenciatura en educación permite pasar del nivel 2 al 1 dentro del escalafón. Cambian de categoría dentro de cada nivel (1 y 2) a partir de la antigüedad en servicio.

(**) Formalmente se establece que el desempeño pesa como criterio de ascenso pero no está diseñado el mecanismo a través del cual ambos se relacionan.

Fuente: Elaboración sobre la base de los siete estudios de caso.

¹³ Morduchowicz (2003).

Todos los casos presentan una estructura de carrera de tipo piramidal y diseñada en niveles. El ingreso a la docencia se hace por el cargo de menor jerarquía del escalafón respectivo y en los siete países se establece formalmente que es necesario contar con título docente para poder ejercer como maestro de educación básica, aunque esta condición no siempre se cumple.

Por otra parte, el ingreso a la docencia suele realizarse por concurso público de antecedentes. La mayoría de los maestros comienza su carrera en la categoría de suplentes, pero, una vez alcanzada la categoría de titular, la estabilidad laboral es permanente hasta la jubilación. En la mayoría de los casos, los docentes nuevos ingresan a la carrera en condición de *interinos* o en períodos de prueba, tras los cuales (concurando nuevamente o superando diferentes pruebas y evaluaciones) adquieren derechos como parte del cuerpo docente.

A la vez, el ingreso a la carrera magisterial suele producirse en centros ubicados en zonas menos desarrolladas o de contextos más desfavorables. Parecería que el concepto de *carrera docente* es muy limitado en todos los países, con la excepción de Colombia, donde se ha introducido recientemente un modelo de carrera que no obliga a dejar la enseñanza en el aula para ascender de posición.

En algunos países la estructura de la carrera parece estar generando altos niveles de rotación en los centros. En Uruguay, los docentes suelen pasar de centros ubicados en zonas desfavorables hacia centros con un alumnado proveniente de hogares menos vulnerables. Además los maestros se trasladan de zonas poco pobladas a centros más cercanos a su domicilio y migran con frecuencia de cargos de trabajo en el aula o cargos de gestión o responsabilidad administrativa. Este fenómeno de rotación atenta contra la construcción de colectivos docentes estables y un mayor capital social en las escuelas.

SALARIOS Y COMPENSACIONES

Los salarios docentes en los países analizados muestran importantes variaciones entre sí. El Salvador es el que tiene los mejores salarios docentes; en un nivel intermedio se ubican países como Uruguay, Honduras y Colombia, mientras que en Nicaragua y República Dominicana se encuentran los salarios más bajos. Como es de esperar, los niveles registrados en estos países están muy por debajo del promedio

de países desarrollados, donde el salario mensual puede superar los mil dólares¹⁴.

Es importante mencionar que, en países con una estructura federal como la Argentina, el salario básico difiere según las provincias. Como se muestra en el cuadro 6, estas variaciones pueden llegar a ser muy significativas: un docente de primaria básica trabajando un turno en Tierra

CUADRO 6
Salarios mensuales de los maestros de educación básica en países seleccionados

	Salario base	PBI per cápita (USD PPA)
Argentina	110-340 (***)	10.880
Colombia	320 (**)	6.370
El Salvador	409 (*)	4.890
Honduras	264,62	2.600
Nicaragua	100	2.470
R. Dominicana	130	6.640
Uruguay	230	7.830

Notas:

(*) Salario para docentes con grado universitario, primer nivel en el escalafón.

(**) Para el nuevo escalafón docente. Para el viejo, el salario básico es de 180. El dato corresponde a docentes en el inicio de su carrera con grado de licenciado en educación.

(***) La estructura federal del país condiciona las altas variaciones de salarios entre las provincias. Los datos presentados refieren a salarios básicos correspondientes a docentes con 10 años de antigüedad en Misiones y Corrientes, y en la Patagonia sur. Estas provincias no están elegidas al azar: Misiones y Corrientes son las que pagan menos, y en la Patagonia sur es donde más se paga en todo el país.

Fuente:

(1) Los datos de salarios fueron extraídos de los siete estudios de caso.

(2) Los datos de PBI per cápita (en dólares americanos PPA) fueron extraídos de *Human Development Report 2004* y *World Development Indicators 2004*, Washington, DC, sistematizados en PRIE (2005): *Panorama educativo 2005: progresando hacia las metas*, <http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/panorama_educativo_2005_progresando_hacia_las_metas.pdf>

¹⁴ OCDE (2004).

del Fuego puede llegar a ganar casi el triple que un docente con las mismas características en las provincias de Misiones o Corrientes.

El otro dato relevante que muestran los estudios es que en algunos países, como Argentina, República Dominicana o Uruguay, el salario real de los maestros ha descendido notoriamente en los últimos años. Sin embargo, en países como El Salvador el salario real de los maestros ha aumentado en forma casi sistemática en los últimos diez años, y el aumento se explica en buena medida por las mejoras salariales otorgadas en el sector público. El Salvador es el único de los siete casos revisados donde los salarios de los maestros que trabajan en centros públicos pueden superar a los de quienes lo hacen en centros privados.

Los salarios docentes están compuestos por una serie de rubros: el salario básico y otras especificaciones que otorgan aumentos por diferentes motivos, entre las cuales la antigüedad suele ser la más importante. En varios casos, el salario básico —que es el que se presenta en el cuadro 6— puede aumentar en forma sustantiva cuando se consideran las compensaciones.

En el cuadro 7 se pueden apreciar los distintos tipos de compensaciones presentes en los países examinados.

La antigüedad es un elemento básico para la fijación de compensaciones al salario en todos los países estudiados. Adicionalmente, en Honduras, Nicaragua y República Dominicana existen compensaciones por capacitación o titulación. A la vez, en varios países hay compensaciones por lejanía del centro o por trabajo en zonas rurales, así como por el trabajo en doble jornada o tiempo completo.

CUADRO 7
Compensaciones en el salario de los maestros de educación
básica en países seleccionados

	Anti- güedad	Capaci- tación/ titu- lación	Lejanía del centro	Zonas rurales	Contex- tos socio- econó- micos vulne- rables	Cargos de gestión previos	Doble sección/ Tiempo completo
Argentina	•			•			•
Colombia	•						
El Salvador	•			•		•	•
Honduras	•	•	•				
Nicaragua	•	•	•				
R. Dominicana	•	•					
Uruguay	•				•		•

Notas:

(1) Se entiende por *tiempo completo* el trabajo en escuelas que hacen un horario extendido o doble horario con los mismos estudiantes. Se excluyen las situaciones de docentes que al trabajar dos turnos en un centro ganan dos salarios.

(2) En Argentina, la modalidad de tiempo completo no existe en todas las provincias, pero, en los casos en los que existe, suele pesar para las compensaciones salariales de los docentes.

Fuente: Elaboración sobre la base de los siete estudios de caso.

EVALUACIÓN DOCENTE

La evaluación de los docentes no ha sido un tema prioritario en los países examinados, lo cual no significa que no haya existido una práctica o una normativa al respecto. Tanto los supervisores y directores de centros docentes como los alumnos y sus familias, muchas veces con mecanismos no formales, evalúan el comportamiento de los docentes. Sin embargo, los criterios y las perspectivas de evaluación difieren mucho unos de otros.

No existe unanimidad a la hora de establecer mecanismos de certificación y evaluación docente. Algunos dispositivos se concentran en la formación inicial y continua, otros ponen énfasis en las pruebas durante el reclutamiento, mientras que en algunos casos las mediciones aparecen al ingresar en la carrera docente. Una de las razones que justifican tal diversidad se relaciona con las normas que regulan la profesión.

CUADRO 8**Modelos de evaluación de desempeño docente en países seleccionados**

Argentina	Evaluadores: director y supervisor. Ausencia de indicaciones de evaluación objetivos. Modelo formal pero con poco contenido.
Colombia	En tres momentos: período de prueba al ingreso, al finalizar cada año escolar y en forma voluntaria cada seis años para ascender de grado.
Nicaragua	Dos momentos: evaluación anual de cada docente y visitas de supervisión a las aulas. Evaluadores: director, colegas del centro y supervisor. Principales criterios a observar: cumplimiento del horario, implementación del programa y asistencia de los alumnos a clase.
Uruguay	Evaluadores: director y supervisor, en forma anual. El director evalúa el desempeño en el centro, mientras que el supervisor evalúa básicamente el trabajo de aula y tiene formalmente un rol de orientador. La evaluación se combina con información de antigüedad y otros factores, para determinar el puntaje del docente.
Honduras	El SINECE plantea la necesidad de tomar en cuenta los resultados de los alumnos, la evaluación del director, la coevaluación de los docentes entre sí y la autoevaluación del docente, pero esto aún no se ha hecho efectivo.
El Salvador	Evaluación de los docentes a través de la evaluación institucional de los centros educativos (hasta el 2003). Actualmente se está diseñando nueva estrategia. Ausencia de mecanismos para establecer incentivos a los docentes según los resultados de las evaluaciones.
República Dominicana	Tres tipos: evaluación en período de prueba al momento del ingreso, evaluación ordinaria cada no más de tres años, y evaluación especial ordenada por la Secretaría de Educación

Fuente: Elaboración sobre la base de los siete estudios de caso.

La situación de los siete países examinados es diversa. En Argentina, el desempeño del docente es evaluado tanto por el director del establecimiento como por el supervisor, aunque esto no siempre se cumple, o se

hace defectuosamente. Las objeciones a este tipo de mecanismo abundan y refieren a la falta de criterios de evaluación objetivos de un sistema que frecuentemente es arbitrario y prácticamente formal.

En el caso de Colombia la evaluación está pautada por el nuevo estatuto que regula la carrera docente. Se realiza en tres momentos: durante el período de prueba al término del primer año académico, durante el desempeño anual al finalizar el año escolar, y por lo menos cada seis años con el objetivo de ascender de grado en el escalafón. Este tipo de mecanismo, a pesar de imperfecciones iniciales, parecería ser un instrumento adecuado para verificar que los docentes mantengan niveles de idoneidad, calidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones que justifiquen la permanencia en el cargo, los ascensos en el escalafón y las reubicaciones salariales dentro del mismo grado.

La experiencia de El Salvador es un tanto diferente. Allí la Ley de Carrera Docente establece que la evaluación del ejercicio magisterial es permanente. Entre sus componentes se encuentra la evaluación institucional, en la que se han incluido algunos indicadores explorados de manera aleatoria entre los maestros, referidos a planificaciones, condiciones en que se mantiene el salón y registros de asistencia.

En Honduras se proyecta evaluar el desempeño docente a través del Sistema Nacional de la Evaluación de la Calidad de la Educación (SINECE). El mecanismo previsto se articula en torno a los resultados de los alumnos, la evaluación del director, la coevaluación de los docentes entre sí y la autoevaluación. Se cuenta con un *Manual de evaluación del desempeño docente* que conceptualiza el porqué, las formas y la periodicidad con que deben realizarse las evaluaciones. La falta de normatividad que garantice la aplicación de los mecanismos de evaluación no ha permitido llevar adelante lo proyectado.

De acuerdo con la Ley de Carrera Docente de Nicaragua, la evaluación del docente en ejercicio debe servir para obtener una apreciación de su preparación, sus méritos y deméritos y su desempeño profesional. Para cumplir con estas regulaciones se cuenta con dos mecanismos fundamentales: la evaluación anual de cada docente y las visitas de supervisión a las aulas. Cada maestro es evaluado una vez al año, normalmente al final del período académico, por su director/a y por el colectivo docente del centro. Además, técnicos del Ministerio realizan unas tres visitas de supervisión a las aulas por año. Pero, tal como sucede en otros países estudiados, la evaluación docente en Nicaragua comprueba en la práctica el cumplimiento del horario, la implementación del programa y la asistencia de los alumnos a clase.

En República Dominicana, según el Reglamento del Estatuto del Docente, se contemplan la evaluación del docente durante un período de prueba para aquellos que ingresan al sistema, la evaluación ordinaria realizada en un período no mayor de tres años a los docentes en servicio, y la evaluación especial ordenada por la Secretaría de Educación por interés institucional. Sin embargo, la evaluación del desempeño no se ha institucionalizado ni aparece articulada con un sistema de promoción dentro de la carrera docente: ha actuado fundamentalmente como un mecanismo para el otorgamiento de incentivos en función de la puntuación obtenida.

El mecanismo en Uruguay es muy similar al de Argentina y Nicaragua, ya que los maestros son evaluados por sus directores y por los supervisores. La evaluación de los directores es anual y refiere fundamentalmente al desempeño del docente en el centro educativo y con la comunidad. La evaluación de los supervisores, en cambio, se concentra en la labor en el aula, priorizando los aspectos didácticos. El supervisor visita a cada maestro dos veces por año, como mínimo. El director y el supervisor califican al maestro en una escala de cinco tramos. Esta calificación se combina con otros indicadores como *antigüedad* y *actividad computada*, que es el cociente entre los días trabajados y los días hábiles que el docente debería haber trabajado. El índice resultante es la *antigüedad calificada*. El puntaje que el docente recibe es avalado por una *junta calificadora* integrada por tres miembros y es sobre él que se realiza el ordenamiento de los docentes dentro de cada grado.

Los casos examinados en este libro muestran, sin desmedro de los avances realizados, la evaluación docente se apoya en mecanismos poco sofisticados y es efectuada generalmente por los directores y supervisores del sistema educacional. Además, cuando existe evaluación de desempeño, esta suele ser una formalidad.

Capítulo 2. El caso de Argentina

Inés Aguerrondo

La Argentina es un país federal, con 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Ministerio Central (nacional) tiene el rol de mantener la unidad del sistema educativo, pero los servicios concretos –es decir, las escuelas y los profesores– dependen administrativamente de estas entidades¹. En 1993 fue sancionada la Ley Federal de Educación, n.º 24.195 (LFE), que se empezó a aplicar en 1996, con ritmos y características diferentes según las provincias². Como procedimiento se priorizó la búsqueda de consensos entre las provincias, que tomaron la forma de acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE), organismo de concertación política presidido por el ministro nacional y

Nota: Agradezco la asistencia de la Lic. Susana Schoo en la difícil tarea de recolectar información; así como la colaboración del Lic. Luis Ignacio Rigal en la búsqueda infructuosa de datos que pudieran agregar consistencia a la descripción. Mi reconocimiento a la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la Nación, que a través de su directora, Irene Oiberman, y del subdirector, Rubén D'Andrea, me permitió disponer de valioso material estadístico actualizado.

¹ En el curso de este trabajo, el término *provincias* involucra todo este colectivo, es decir las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

² Hasta el día de hoy no se ha completado su aplicación en todo el país. Dos provincias (la Ciudad de Buenos Aires y Neuquén) formalmente ni siquiera la han iniciado, aunque toman decisiones concretas en este marco.

que incluye a todos los ministros provinciales. Los acuerdos, iniciados en 1993, se refieren tanto a cuestiones políticas como a los aspectos técnico-pedagógicos, e involucran a la nueva formación de los docentes.

La LFE es una ley fundacional, en el sentido de que legisla e innova sobre todos los aspectos de la organización de la educación y abarca todos los niveles, excepto la educación superior³. Uno de los cambios más importantes que implicó fue el de la estructura académica del sistema educativo, que pasó de estar organizado en dos niveles (7 años de primaria y 5 de secundaria) a una estructura ciclada de 9 años de educación general básica (EGB) y 3 de polimodal. Estos cambios fueron acompañados por nuevos contenidos educativos y por una redefinición de la formación de los docentes, tanto maestros de primaria e inicial como profesores de secundaria o polimodal. El período de educación obligatoria se amplió y abarca en la actualidad los 10 años, que van desde la sala de 5 años de nivel inicial hasta la finalización del EGB en el 9º año. Todos estos cambios han afectado la situación de los docentes y son un elemento a tener en cuenta cuando se revisan sus opiniones y expectativas.

Este estudio se ocupa de describir las características de los profesores de nivel inicial y nivel elemental, *profesores de educación elemental*, que son quienes conducen la educación de los niños entre 5 y 12 años. Gran parte de la información presentada proviene de la Red Federal de Información Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

A. CARACTERÍSTICAS DE LOS MAESTROS

Situación sociodemográfica

La docencia en Argentina es una ocupación netamente femenina. Diversas fuentes permiten afirmar que la proporción entre los sexos es cada vez más desbalanceada: para las escuelas de básica llegaba al 93% de mujeres en 2000-2003. Entre los directores y supervisores los maestros varones son el 28,0% y el 20,0%, respectivamente, lo que marca un fuerte descenso respecto a décadas anteriores.

³ En 1995 se sancionó La Ley de Educación Superior (LES), n° 24.521, que se ocupa de este nivel y que incluye la educación terciaria no universitaria –donde se encuentra la formación de los maestros y profesores– y la educación universitaria.

Los maestros están divididos de manera homogénea por grupos de edad, aunque es mayor la proporción de mujeres en el tramo de 45 años y más.

La gran mayoría de los hogares con docentes se encuentra en los estratos más altos de la pirámide social, pero también hay cerca de un 10% que está en situación de pobreza. Solo el 21,6% de los docentes de básica aporta la totalidad del ingreso familiar, mientras que para el 60,5% su remuneración significa menos de la mitad del ingreso del núcleo.

Un estudio de IIPE-UNESCO (2000) indica que la incidencia de la pobreza entre los maestros es el doble que entre los profesores de nivel medio, lo que se debería a dos factores: el origen social de los maestros –que en su mayoría provienen de estratos desfavorecidos– y el hecho de que los salarios docentes de primaria son más bajos que los de secundaria.

Condiciones de trabajo

El 65,6% de los docentes de básica trabaja hasta 24 horas semanales. Sobre esta hipótesis (de máxima) se concluye que los maestros primarios públicos trabajan algo más de 1.300 horas anuales, esto es, el 65% del tiempo anual que ocupa el trabajador promedio (Braun y otros, 1988). De este modo, la docencia parece ser una ocupación que demanda menos tiempo que una actividad *full-time*. Datos del 2003 reseñan que solo el 4% de los maestros de básica declara trabajar más de 40 horas (Encuesta Nacional a Docentes, GUS/Catterberg).

La idea generalizada de que los maestros y profesores trabajan simultáneamente en escuelas del sector estatal y del sector privado no se sostiene. Según la misma encuesta, hay solo un 9,9% de superposición entre los docentes de escuela pública y privada, y en el nivel primario esta cifra baja al 5,9%.

Otra imagen que no se confirma es la del trabajo en múltiples establecimientos. La información del Censo Nacional de Docentes y Establecimientos (1994) reseña que el 82% de los docentes de nivel inicial y el 83% de los de primaria trabajan en un establecimiento, y un 14% en ambos casos lo hace en dos.

Tampoco las cifras apoyan la idea de que existe una gran cantidad de suplentes. En la encuesta GUS/Catterberg (referida a maestros de primaria y profesores de secundaria) aparece un 76,7% de titulares, un 7,8% de interinos y un 11,4% de suplentes.

La población docente tiene más edad que el promedio de la fuerza de trabajo: el 50% es mayor de 40 años, cuando para el total de los ocupados los mayores de 40 son el 43% (Braun y otros, 1998). Asimismo, comparados con la PEA, los maestros se concentran en edades más altas y presentan una tendencia inversa a la del resto de la población, ya que en la PEA existe una clara preponderancia de varones en la edad más avanzada.

El salario docente es, comparativamente, el más bajo en relación con el de otras ocupaciones equivalentes de la administración pública, tales como oficial de seguridad, auxiliar judicial o enfermero (Birgin, 1994; Dirié y Oiberman, 2002).

De la misma manera, si se compara el salario por hora con el de mujeres con educación superior completa de las áreas de la administración pública/defensa, persiste una diferencia a favor de estas últimas. A su vez, las diferencias respecto a las mujeres profesionales son mucho más acentuadas: las docentes ganan casi un 50% menos.

Esta situación no parece ser la misma en los diferentes momentos de la carrera docente. Un estudio sobre el Gran Buenos Aires concluye que, si bien en los primeros años de trabajo un docente percibe ingresos más altos que otros profesionales no docentes, a partir de los 10 años de experiencia laboral la situación se revierte y se va acentuando (Vegas, 1998, citado en Dirié y Oiberman, 2002). En este sentido, la docencia parecería no constituir una alternativa atractiva en comparación con otras profesiones.

B. PRINCIPALES RASGOS DE LA FORMACIÓN DOCENTE

Breve historia del desarrollo de la formación de maestros en la Argentina

La enseñanza como profesión nació en Argentina por la acción directa del Estado nacional, con la creación de la Escuela Normal de Paraná, en 1870. La Ley 1420 (1884) dispuso la obligatoriedad, gratuidad y laicidad de la educación primaria para la Capital Federal y los territorios naciona-

⁴ Según la Constitución Nacional, las provincias deben asegurar la educación primaria en su respectivo territorio. Cuando se sancionó esta ley, los territorios nacionales constituían buena parte del país, por lo que tuvo un alcance muy importante en términos de la población regulada por ella.

les⁴. En la década 1890-1900 se crearon 24 de las 38 escuelas normales existentes hasta 1900 (Tedesco, 1986).

Inicialmente las escuelas normales ofrecían estudios posprimarios de cuatro años. Los egresados recibían el título de Maestro Normal Nacional. En 1956 se dividieron los cinco años de la secundaria en un ciclo común de tres años y un ciclo superior de dos, y la enseñanza normal fue una de las modalidades del ciclo superior. Si bien reducía de cuatro a dos años la formación, lo hacía sobre la base de más años de escolaridad general y más espacio para la especialización.

A partir de 1968 se interrumpió la formación de maestros en el nivel medio y en 1970 apareció la primera oferta terciaria (no universitaria) de formación docente para nivel primario e inicial. En este nuevo nivel coexistieron desde entonces las escuelas normales superiores y los institutos de formación docente (IFD), donde antes se formaban los profesores de secundaria.

La formación sistemática para la educación inicial data de fines de la década de los cuarenta, y desde su origen fue una carrera terciaria posterior a la obtención del título de Maestro Normal Nacional.

A partir de 1970 se sucedieron una serie de planes de estudio (terciarios) con diversas denominaciones, cuyo común denominador fue alargar la duración de la formación e incrementar los contenidos, sin procurar una renovación de los aspectos institucionales y pedagógicos de las instituciones formadoras.

En paralelo con este proceso, las escuelas normales superiores diferenciaron su estructura terciaria y se crearon los institutos de formación docente⁵, incluyendo en ellos todos los servicios educativos anteriores: jardín de infantes, escuela primaria y escuela secundaria. Aunque la intención de ubicar esta formación en el nivel superior suponía que las nuevas exigencias mejorarían la calidad y el prestigio de los maestros, estas no alcanzaron para igualar a la formación universitaria en esos aspectos⁶. Los institutos de formación docente (para inicial y primaria) y

⁵ Distintos de los institutos *superiores* de formación docente, dedicados básicamente a la formación de profesores para el nivel medio. A lo largo del siglo comenzaron a proliferar los profesorados para este nivel, y así se llega en la actualidad a tener 1.700 títulos diferentes.

⁶ Según Paviglianiti (1995), la diversificación de instituciones es una de las causas de la neutralización de los efectos democratizadores de la ampliación del acceso, dado que se conformaron circuitos diferenciados de calidad vinculados en general con el origen social de los estudiantes.

los institutos superiores de formación de profesores (para secundaria) se asemejan más –en su organización, modalidades de cursos y aprobación– a las escuelas primarias y secundarias que a los claustros universitarios (Davini y Alliaud, 1995).

A fin de mejorar la formación de los maestros de básica, en 1991 se inició el Programa para la Transformación de la Formación Docente (PTFD), que continuó hasta 1995. Este programa, el más claro antecedente de la reforma actual, incluyó entre las funciones de los IFD la capacitación para el personal en servicio y la investigación. Al mismo tiempo, constituyó una red de instituciones formadoras de docentes articuladas entre sí y con el resto del sistema educativo, instalando la concepción de una formación docente continua. Sin embargo, su efecto no llegó a ser profundo, por cuanto la propuesta se limitó a instituciones de algunas provincias y a la formación de profesores de escuela primaria y de jardín de infantes.

En la década de los noventa se realizó una importante transformación de la educación en el marco del sistema recientemente descentralizado. Sus ejes fueron la definitiva provincialización de los servicios educativos, la reorganización de los niveles de escolaridad, la extensión de la obligatoriedad escolar a diez años, la renovación curricular para todos los niveles, la instauración del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad, la capacitación de los docentes en servicio y la modificación curricular de la formación docente. También se implementaron programas destinados a la población en riesgo de dejar sus estudios.

La formación docente para todos los niveles y especialidades se dicta en la actualidad, sin ninguna excepción, en el nivel superior, sea en universidades (estatales o privadas) o en instituciones de nivel terciario superior no universitario, llamadas *institutos (superiores) de formación docente continua*.

La situación cuantitativa de la formación docente

En el 2002 existían 1.206 institutos de formación docente en el nivel terciario no universitario, de los cuales un 57,8% (698) eran de gestión estatal y 42,1% (598) de gestión privada. Esta cifra comprende la formación de maestros y profesores y tiene como precio el pequeño tamaño de los institutos y su dispersión, con las correspondientes consecuencias para la calidad de la formación.

El 69,0% de estas instituciones tenía oferta para formar profesores de

nivel inicial y de nivel primario/EGB, lo que genera un efecto perverso de exceso de disponibilidad de titulados para estos niveles y escasez de profesores secundarios para atender las escuelas medias del país.

El sector privado es un actor importante en este campo. Posee casi la mitad (42,1%) de los institutos y un cuarto (24,2%) de los alumnos, aunque tiene dificultades para sostener una formación de calidad.

A esto debe sumarse la pésima distribución territorial de los servicios, que genera espacios de fuerte superposición y exceso de oferta junto con otros espacios vacíos, particularmente para la formación de profesores de secundaria. Los servicios privados se concentran en las regiones donde el nivel socioeconómico de la población puede sostenerlos.

La propuesta actual de formación docente

La actual propuesta de formación docente está encuadrada en los cambios que establecen la LFE (de 1993) y la Ley de Educación Superior (LES, de 1995) y en los acuerdos federales dispuestos por el CFCyE. Presenta las siguientes características:

- La docencia tiene un núcleo profesional único.
- La formación de los docentes de educación básica no se diferencia sustantivamente de la formación de profesores de secundaria. Se ha optado por definir la enseñanza como una profesión *unificada*, que requiere competencias generales comunes independientemente del nivel del sistema y de la especialidad del profesor.
- La formación docente se caracteriza como *continua*, ya que el título habilitante no alcanza para un adecuado desempeño profesional durante toda la vida. Se distinguen diversas *instancias* formadoras: la formación de grado, el perfeccionamiento docente en actividad, la capacitación de graduados docentes para nuevos roles profesionales y la capacitación pedagógica de graduados no docentes.
- Las instituciones formadoras tienen una función triple: la *formación inicial*, la *capacitación en servicio* y la *tarea de investigación* dentro del funcionamiento normal de la institución.

La administración educativa en Argentina se caracteriza por su heterogeneidad y diversificación, por lo que existe una variada oferta institucional, aunque predomina la opción tradicional de los institutos de formación docente.

Hacia finales de los ochenta la formación docente había perdido calidad. Hasta 1993 el control de la certificación respondía a la Ley 18.887, que daba como válida la formación que cada provincia estableciera, sin que hubiera acuerdos mínimos sobre contenidos u organización. La LFE y la LES establecieron las bases normativas y de organización de un sistema nacional de control de la calidad académica de todo el nivel superior, universitario y no universitario, cuya implementación está todavía en transición.

En el caso de las universidades, la validez nacional de los títulos está dada por el reconocimiento del Ministerio nacional, pero las universidades tienen libertad para diseñar sus carreras y nominar sus títulos⁷.

En el marco de las reformas producidas por la aplicación de la LFE y de la LES, a partir de 1995 se acordaron en el Consejo Federal de Cultura y Educación diversas resoluciones para la organización de un sistema de acreditación de las instituciones de formación docente terciarias, no dependientes de las universidades. En diciembre de 1997 se inició el proceso de la primera acreditación a partir de los siguientes parámetros:

- calidad y factibilidad del proyecto pedagógico institucional;
- titulación de nivel superior, universitario y no universitario, del personal directivo y docente de cada establecimiento;
- producción científica, académica, pedagógica y didáctica de cada establecimiento y de sus docentes y directivos;
- cantidad, características y resultados de las actividades de capacitación docente en servicio, organizadas por cada establecimiento;
- evolución histórica de la matrícula y de los índices de retención y de graduación de cada establecimiento;
- características de las relaciones entre cada establecimiento y la comunidad atendida.

⁷ Sin embargo, cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público al poner en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria, otros requisitos vinculados a los planes de estudio y la acreditación periódica de las carreras respectivas.

El Sistema Permanente de Acreditación (SIPA) se constituye a partir del diseño de programas y modelos de evaluación internos y externos. La evaluación interna es el primer insumo del proceso de acreditación, que debe complementarse con una evaluación externa llevada a cabo por la Unidad Provincial de Acreditación. Esta se enfoca en el proyecto educativo institucional, sobre todo en los aspectos organizativos y académicos, y se complementa con el conocimiento directo del establecimiento. La acreditación de las instituciones se debe llevar a cabo, como máximo, cada cinco años.

A partir de la LFE, el control de la certificación corresponde al Ministerio nacional, de acuerdo con las provincias. La validez nacional de los estudios y títulos docentes es legalizada por la autoridad competente de cada provincia. Es facultad del Ministerio de Educación nacional otorgar validez a los títulos y estudios docentes en todo el territorio nacional.

Desde 1991, con la experiencia del PTFD, la formación docente se entiende como continua, por lo que comprende no solo el tramo de la formación inicial, sino también el acceso a oportunidades de profesionalización de los profesores titulados: cursos presenciales, semipresenciales y a distancia, talleres en horario escolar, reuniones de intercambio docente, pasantías, etc.

La LFE creó la Red Federal de Formación Docente con el objetivo de generar una estructura de capacitación permanente, a fin de que todos los docentes del país puedan acceder a mayores niveles de perfeccionamiento profesional. En este marco, el Estado nacional acordó con las provincias la organización de la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC), encargada de llevar a la práctica este cometido.

En 1994 se firmó el Pacto Federal Educativo, que comprometió al Estado a financiar los gastos relativos a nuevas escuelas y aulas (por la extensión de la obligatoriedad escolar), el equipamiento de las escuelas y la capacitación docente para la enseñanza de los nuevos contenidos educativos. El Pacto estableció que el Estado nacional financiaría el 80% de la inversión necesaria para llevar adelante la capacitación del 100% de los docentes del país.

La Red Federal de Formación Docente Continua está conformada por todas las instituciones de formación docente, estatales y privadas. A través de ella, el Ministerio de Cultura y Educación nacional organiza, regula y financia la mayor parte de la capacitación.

La Red está constituida por una cabecera con sede en el Ministerio

de Educación nacional y 23 cabeceras provinciales. La cabecera nacional tiene la responsabilidad de coordinar y asistir técnica y financieramente a las provincias. En 1995 se organizaron en cada provincia equipos técnicos y administrativos que ayudaron a conformar y fortalecer las cabeceras provinciales. Estas deben establecer los criterios para la elaboración de los diseños curriculares de formación docente de cada provincia; fijar las prioridades de perfeccionamiento, capacitación e investigación sobre la base de los acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación; ofrecer asistencia técnica y desarrollos curriculares a las instituciones; acreditar y registrar las instituciones provinciales que se incorporen a la Red; brindar información sobre las instituciones acreditadas y registradas; y evaluar las instituciones de las respectivas provincias.

Toda institución que quiera ofrecer cursos debe cumplir una serie de requisitos. Para que un curso sea de la Red tiene que haber pasado por una instancia de evaluación de la cabecera nacional o provincial. También se han armado dispositivos más elaborados, como los *trayectos* (conjuntos de cursos articulados) y las carreras de *especialista*, que se agregan al título de base. Esta oferta reconvierte el perfil de los docentes, quienes pasan a tener un título habilitante para otra tarea.

La RFFDC se organizó en siete circuitos según los diferentes tipos de docentes: Circuito A, para docentes de nivel inicial; Circuito B, para docentes de EGB 1 y 2; Circuito C, para docentes de EGB 3; Circuito D, para docentes de polimodal; Circuito E, para los profesores de los profesorado; Circuito F, para el personal de dirección, y Circuito G, para supervisores.

Los cursos pueden ser dictados por institutos de formación docente, universidades nacionales y provinciales, centros de investigación pedagógica y perfeccionamiento docente, del sector público o privado y organismos intergubernamentales e internacionales (acuerdo 3 del CFCyE). Anualmente se realiza un acuerdo en el Consejo Federal de Cultura y Educación sobre las prioridades de capacitación para cada circuito.

Los formadores de los profesorado fueron atendidos a través de un procedimiento especial (Circuito E) organizado y coordinado por el Ministerio de Educación nacional, que entre 1996 y 2000 llegó a cubrir el 65% de los formadores. Se organizaron cursos de 200 horas para la actualización de los contenidos académicos, que se asignaron por concurso abierto a las universidades.

C. CONTEXTO DE ACTUACIÓN

La carrera del docente en Argentina está regulada básicamente por los estatutos docentes⁸. Desde su sanción, en 1958, el Estatuto del Docente Nacional se instaló en el imaginario social como el *non plus ultra* de los derechos de los docentes, ya que avanzó hacia el establecimiento de criterios objetivos en la selección y distribución del personal para el sector público, obstaculizando el acceso a los cargos por amiguismo y/o clientelismo político.

Si bien en la actualidad el Estatuto no está vigente⁹, fue tomado como modelo para elaborar los estatutos provinciales, los cuales retoman una larga historia de demandas del gremio docente (Imen *et al.*, 2001). Entre los temas más destacados figuran:

- *La carrera de docente es para los docentes*: para poder ejercer la docencia es menester contar con título habilitante
- *El ingreso y los ascensos deben ser derechos de los mejores*: la reglamentación designa a aquellos docentes con título que reúnen las mejores condiciones.
- *Deben respetarse y garantizarse los derechos esenciales de los docentes*: estabilidad, salud, ejercicio de derechos políticos y de afiliación, asistencia personal y derechos de petición y defensa.
- *Los docentes deben participar en el gobierno escolar*: juntas de clasificación, tribunales de disciplina y algunos consejos de educación.
- *Normas jubilatorias específicas*, basadas en que luego de determinados años de ejercicio de la docencia no se podía sostener la idoneidad requerida para los cargos.

En la actualidad estos principios se encuentran superados. La expansión del sistema educativo en los 45 años transcurridos desde la sanción del Estatuto ha producido efectos tales como la existencia de docentes sin título¹⁰ o

⁸ Existe otro tipo de regulaciones de alcance nacional, como leyes laborales para todos los trabajadores y reglamentaciones específicas de las provincias para el sector docente.

⁹ Desde 1992, cuando se completó el proceso de transferencia de servicios educativos a las provincias, no existen docentes que dependan del gobierno nacional; todos son parte de las administraciones provinciales.

¹⁰ Los datos oficiales permiten calcular que, si bien en la escuela elemental todos los maestros son titulados, la mitad de quienes enseñan en secundaria no tienen el título docente exigido, sino alguno supletorio o habilitante, pero de nivel secundario (no terciario).

la imposibilidad de completar el procedimiento de los concursos. Del mismo modo, la participación de los docentes en el gobierno escolar se ha transformado en mera participación en los gremios.

En Argentina la carrera docente tiene una estructura de tipo piramidal. El ingreso a la docencia se hace por el cargo de menor jerarquía del escalafón respectivo¹¹. Es necesario en todos los casos contar con título docente que habilite para los niveles donde se quiera ejercer, aunque la carencia de titulados para el nivel secundario transforma este requisito en una mera formalidad. Algunos estatutos incluyen como condiciones el ser argentino nativo o naturalizado y poseer la capacidad física, buena salud, conducta y modalidad inherentes a la función educativa (por ejemplo, Estatuto de la provincia de San Luis).

El ingreso a la docencia se realiza por concurso público de antecedentes, teniendo como criterios privilegiados el título docente, la antigüedad en el sistema y los cursos de capacitación realizados (puntaje). Los maestros suelen comenzar su carrera en la categoría de suplentes y su estabilidad laboral es muy variable, dado que depende del tiempo de licencia del titular. Pero, una vez alcanzada la categoría de titular, la estabilidad laboral es permanente hasta la jubilación.

La carrera docente en Argentina permite tres tipos de ascenso:

- de ubicación: traslado a una institución en una zona más favorable,
- de categoría: traslado a un establecimiento de mayor categoría,
- de cargo: ascenso en la carrera a un cargo de mayor jerarquía.

En términos generales, todos los estatutos disponen como mecanismo de ascenso concursos de títulos, antecedentes y oposición, y es necesario pasar por todos los peldaños del escalafón. La oposición normalmente no se realiza y los antecedentes se reflejan en el *puntaje*, que no significa un real reconocimiento de mejores calidades profesionales porque los cursos se califican en función de su duración (horas de clase) y habitualmente no se evalúa el aprendizaje adquirido, amén de que la formación académica (licenciatura, maestrías) casi no se reconoce¹².

¹¹ El escalafón establece los diferentes puestos de trabajo describiendo funciones de los cargos, que están ordenados jerárquicamente.

¹² Esto se evidencia en el peso del puntaje otorgado. Un curso de 30 horas puede dar, según el Estatuto de que se trate, 30 centésimos de punto, y una licenciatura universitaria en educación, solo 15 centésimos.

La masificación del sistema educativo hizo imposible aplicar fluidamente los concursos, lo que acarrió la existencia de muchos docentes interinos y suplentes. Una consecuencia fue la institución de procedimientos de titularización por fuera del Estatuto, como la *titulación masiva*, que consiste en un instrumento jurídico (habitualmente una ley o un decreto) que establece que todos los docentes que ocupan un cargo o están designados en horas cátedra son automáticamente titulares. En la práctica, este procedimiento no ha contemplado la necesidad del título habilitante, lo que resulta en que titula por fuera de las condiciones mínimas exigidas por el Estatuto.

Las remuneraciones de los maestros han sufrido un deterioro notable. Gurman y Lemos han comprobado que entre 1915 y 1976 el salario de los maestros se redujo en un 60% aproximado y el de los directores del nivel primario algo más, y entre 1976 y 1991 el deterioro llegó al 34% aproximadamente¹³.

No existe un salario docente común a todo el país, ya que esta obligación es saldada por cada provincia, lo que determina un abanico bastante amplio de retribuciones. Un docente de nivel básico con diez años de antigüedad que trabaja un turno en Tierra del Fuego (Patagonia sur) gana casi el triple (\$ 1.018,08) que un maestro en las mismas condiciones en las provincias de Misiones o Corrientes, en el noreste (\$ 350). Esta situación se reproduce cuando se trata de los salarios de los directores de escuela: mientras en Formosa el sueldo por jornada completa es de \$ 547,01, en Santa Cruz por el mismo cargo un directivo gana \$ 2.023,69.

En todos los casos, los salarios docentes están compuestos por el salario básico y otras especificaciones. A menudo, el componente salarial más significativo no es el salario básico, sino la antigüedad, que se asigna aplicando una escala progresiva que genera aumentos automáticos en función del pasaje del tiempo, cuyo máximo está entre el 80% y el 120% según las provincias.

Los mecanismos de contratación de los maestros son diferentes en el sector estatal y el sector privado. Si bien existe el común denominador formal de los concursos, el modo concreto de acceder a los cargos varía según la provincia y según la relación entre cargos ofrecidos y aspirantes. Habitualmente hay un listado de méritos según *puntaje* que se hace

¹³ Se debe tener en cuenta que este es un valor acumulado, que se suma al deterioro del período 1915-1976.

público y sirve de punto de partida para que los docentes elijan destino según el orden que han alcanzado.

En la Argentina, la docencia se encuadra dentro de la administración pública y el personal que reviste como agente del Estado cuenta con estabilidad en el cargo¹⁴. La estabilidad se entiende de la manera más rigurosa: como la inamovilidad en el puesto específico para el que fue designado cada docente. Esto rigidiza muchísimo las estructuras de las escuelas (plantas funcionales), ya que –aun manteniendo el cargo– un maestro no puede ser cambiado de turno o asignado a otra escuela sin el correspondiente consentimiento o pedido expreso del interesado. Si bien el Estatuto del Docente contempla situaciones en que un maestro o profesor puede ser despedido, en la práctica tales casos son inexistentes.

Un área frecuente de conflicto con los gremios se refiere a las condiciones del nombramiento. En el Estatuto del Docente se contemplan tres tipos de situación de revista (características del contrato laboral). La diferencia principal es la estabilidad. Los docentes de nivel inicial y primario se nombran en cargos de un turno¹⁵, que obligan a una carga horaria de cuatro horas y cuarto diarias durante cinco días a la semana. En cada uno de ellos puede ser:

- Titular: Se supone que accedió al cargo por concurso¹⁶. Tiene todos los derechos y la máxima estabilidad.
- Interino: No recibió el cargo por concurso, pero no existe otro docente que sea titular. Tiene estabilidad y retiene el cargo hasta que se nombre un titular¹⁷.
- Suplente: No recibió el cargo por concurso, aunque sí en función de una lista con puntaje. Existe otro docente que se reintegrará reemplazándolo. Es transitorio.

En 1994 solo la mitad de los maestros del sector público eran titu-

¹⁴ La estabilidad de los agentes de la administración pública está establecida en la Constitución Nacional.

¹⁵ Existen también cargos en escuelas de jornada completa, con una carga diaria de 8 horas, pero estos no representan más de un 15% del total.

¹⁶ Debido a las complejidades que supone en la actualidad la realización de concursos, existe un considerable porcentaje de maestros que han conseguido su titularidad a través de leyes de titulación masiva.

¹⁷ Cuando existían los concursos, estos cargos se podían perder. El actual procedimiento de titularización masiva determina que esta sea una vía normal de acceso a la titularidad.

lares puros, contra el 80% de los del sector privado. En el sector público existe una relación proporcional entre la antigüedad docente y la estabilidad laboral; en el ámbito privado, en cambio, las características contractuales son directas entre los propietarios del establecimiento y los docentes y directivos. Así, mientras en el sector público existe una regulación para acceder a la docencia, el salario es predecible y se elimina o reduce la competencia entre los docentes (Morduchowicz, 2002), el sector privado se rige por criterios establecidos institucionalmente y los sueldos deben cumplir con el básico establecido por el Estado, pero los pueden superar.

Los docentes argentinos tienen derecho a agremiarse. El primer gremio se constituyó en 1892 en la provincia de San Juan. A lo largo del siglo se conformaron distintos gremios y sindicatos nacionales, además de los provinciales. Recién en 1973 se creó la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), que nuclea a sindicatos provinciales. Luego de un siglo de movimientos y organización, los docentes se conciben a sí mismos como trabajadores de la educación y ponen distancia de su identidad como funcionarios públicos.

Algo más de la mitad de los docentes (50,8%) declaran estar afiliados a sindicatos, y una proporción similar (49%) reconoce no tener vínculo formal con las organizaciones sindicales. Hay un número algo mayor de maestros sindicalizados que de profesores de secundaria. El 96% de los afiliados (tanto entre los docentes en general como entre los maestros) declaran que la afiliación fue voluntaria. La afiliación sindical tiene mayor incidencia en los grupos de más edad, entre el personal directivo (56%) y entre los titulares (57%)¹⁸.

La CTERA concentra la mayor proporción de los docentes agremiados (45%). El resto corresponde a distintas agrupaciones: Unión de Docentes Argentinos, Asociación del Magisterio de la Educación Técnica, Confederación Argentina de Maestros y Profesores, Sindicato Argentino de Docentes Particulares.

A pesar del alto nivel de afiliación, la conducta de los maestros argentinos (y de los docentes en general) no es demasiado proclive a la participación real en actividades sindicales. En primer lugar, los sindicatos no son órganos consultados de manera asidua, si bien los maestros los consultan algo más que los docentes en general.

¹⁸ Informe *Encuesta Nacional a Docentes*, Grupo Unidos del Sud, 2003.

D. EL PUNTO DE VISTA DE LOS ACTORES

En este punto se recogen los hallazgos de tres estudios recientes que ayudan a perfilar algunas de las características subjetivas de los maestros argentinos¹⁹.

Imagen de la educación, rol docente, escuela

En este y en otros temas, como se verá, parece haber una contradicción en la docencia como actor social. Esta suerte de doble discurso se expresa en que, en forma simultánea, se avalan opiniones opuestas sobre la educación o la tarea docente.

Por ejemplo, la encuesta IIPE/UNESCO indagó acerca de los docentes y los fines asignados a la educación. “Los datos indican que para una significativa mayoría de docentes, *la creatividad y la conciencia crítica predominan netamente cuando se trata de pensar el sentido de la educación. Pero la transmisión de conocimientos actualizados y relevantes* solo fue elegida como fin prioritario de la educación por menos de un tercio de los docentes entrevistados. También fueron relativamente pocos quienes señalaron *la formación para el trabajo* como un objetivo de la educación. Esta baja proporción se registra incluso entre los docentes del nivel medio, de quienes se podría esperar una mayor sensibilidad ante esta expectativa social” (IIPE/UNESCO, 2000). En la encuesta GUS, respecto a la orientación actual de la carrera, el 53% de los consultados prioriza *la vocación y el compromiso*, mientras que solo el 30% prioriza *la formación profesional y técnica*.

También aparece una orientación generalizada hacia una concepción moderna, de acuerdo con los resultados que “surgen al analizar el predominio que tiene la imagen del docente como ‘facilitador del aprendizaje’ contra la definición alternativa como ‘transmisor de conocimiento y cultura’. La identificación con esta segunda imagen es mucho mayor entre los profesores varones de enseñanza media en comparación con los maestros de enseñanza primaria” (IIPE/UNESCO, 2000). Estos aspectos indicarían la preponderancia de un discurso que apela al maestro ideal incorporado por sobre las condiciones reales que atraviesan los docentes

¹⁹ Se presentan las conclusiones del estudio de Llach y otros (1999), IIPE-UNESCO (2000) y GUS/Catterberg (*Encuesta Nacional a Docentes*, 2003).

en la actualidad (desprestigio social, sueldos bajos, etc.) y la posibilidad de participar activamente y promover cambios sociales.

Los procesos de descentralización característicos de las reformas de la región han estado presentes también en la realidad argentina. La consecuencia de estos procesos en las unidades escolares ha sido la necesidad de sustituir la concepción verticalista y jerárquica de las escuelas por otra en la que se aumente la autonomía de los centros educativos.

La descentralización ha tropezado con una serie de inconvenientes normativos, pero también ha estado presente la resistencia de los docentes a un modo de distribución de las responsabilidades ajeno a su tradición. Contrariamente a esta percepción, los resultados del estudio IPE/UNESCO muestran una gran aceptación de la autonomía de la escuela por parte del cuerpo docente (88,8% de los maestros). Esta cifra se divide en un 36,0% de maestros que se manifiestan de conformidad con la propuesta de autonomía absoluta y un 52,8% que aceptan la autonomía referida solo a los aspectos pedagógicos. Únicamente el 8,6% se pronuncia en contra de dar más autonomía a las escuelas.

El estudio de Llach y otros corrobora estas cifras y arroja un porcentaje de aceptación de la autonomía pedagógica del 84,7% por parte de los maestros, lo que resulta incluso más alto que la aceptación de esta estrategia por parte de los padres de los alumnos (68,8%). De manera consecuente con los hallazgos anteriores, esta investigación muestra que los maestros son mucho más proclives a aceptar la autonomía de los aspectos pedagógicos que un avance en mayor autonomía de gestión y administrativa.

La profesión en general

Razones para elegir la carrera

En general, los estudios basados en encuestas que indagan sobre las razones para elegir la carrera docente concluyen frecuentemente que la razón predominante es la *vocación*. La encuesta GUS/Catterberg confirma esta tendencia, ya que tres cuartas partes de los docentes (73,8%) afirman que el motivo principal de la elección de la carrera fue “la vocación de enseñar”. Otras razones, como las ventajas comparativas que ofrecería la profesión, no parecen motivos gravitantes (GUS/Catterberg, 2003).

Esto contrasta con los hallazgos del estudio antes citado de Davini y Alliaud (1995) acerca de los estudiantes de magisterio, que señala que

una característica de estos estudiantes es que siguieron la carrera docente porque representa una salida laboral rápida y segura y porque se la considera un trampolín hacia otras carreras del nivel superior –universitario y no universitario– no vinculadas con la docencia. Un importante grupo de estudiantes de magisterio (60%) pasó por los claustros universitarios y la mitad de ellos tiene preferencia por estudios no vinculados con el ámbito educativo.

El estudio concluye que la carrera docente se sigue por fracaso o imposibilidad y/o como una primera experiencia en el nivel de educación superior, que permite realizar otros estudios. Esto se relaciona con las expectativas de los estudiantes. Solo un 39% tiene como expectativa desempeñarse como maestro, mientras que un 44% desea seguir otros estudios a la par del trabajo. Esto permite aseverar que la opción por la docencia se relaciona más con los beneficios que ofrece –en términos de años de estudio y de posibilidad de inserción laboral rápida– que con otras causas (Davini y Alliaud, 1995).

Condiciones de trabajo y situación profesional

Los docentes son un grupo ocupacional marcadamente disconforme con sus condiciones laborales. Dos tercios (68,3%) de los profesores en general y de los maestros de primaria no están conformes con sus condiciones laborales. La principal área de disconformidad tiene que ver con las condiciones materiales, sea el salario (95,1% de disconformidad) o los recursos y la infraestructura de las escuelas (71,9% de disconformidad). En segundo lugar, los maestros están disconformes con las normas y disposiciones que regulan su actividad (58,9% de disconformidad). Las condiciones del trabajo pedagógico no parecen suscitar la misma reacción, ya que la mitad de los docentes dicen estar satisfechos con la cantidad de alumnos por curso (55,9% de satisfacción) y con el sistema por el cual son evaluados por sus superiores (45,2%).

La encuesta de GUS/Catterberg indagó más específicamente sobre los aspectos que constituyen desventajas para el trabajo docente. Entre ellos nuevamente aparece en primer lugar el salario (26,1%), a lo que puede agregarse que los maestros parecen percibir como desventaja para su trabajo actual la pérdida de las condiciones originales del sistema de enseñanza. Por ejemplo, consideran una desventaja la mala situación socioeconómica de los alumnos (19,0%) frente a un sistema educativo pensado para niños de clase media urbana, o la falta de apoyo de los padres

y la ausencia de figuras adultas (12,5%) frente a un modelo pedagógico concebido para que los alumnos tuvieran fuerte apoyo en el hogar.

La disconformidad general frente a la ocupación también se refleja en que un 65% de los maestros opina que las condiciones de trabajo empeoraron en los últimos diez años, y solo el 29,3% cree que mejorarán en los próximos diez. Aun más: casi el 40% (39,1%) expresa que en los próximos diez años las condiciones de trabajo docente empeorarán.

Evaluación de su tarea

Aunque la evaluación del desempeño no es uno de los aspectos que generan mayor disconformidad, la mitad (50%) de los docentes están poco o nada de acuerdo con cómo se realiza la evaluación de su desempeño por sus superiores. Las objeciones son que “no se respetan los criterios de evaluación objetivos para que cada docente pueda ser evaluado por sus méritos”. Consideran que “el actual sistema de evaluación resulta subjetivo, arbitrario y prácticamente formal”, que “los directivos están ocupados con las tareas administrativas y no les queda tiempo para hacer un seguimiento pedagógico” y que toda la evaluación se invalida por el hecho de que es excepcional que se califique con menos de 10 puntos²⁰.

Las regulaciones generales y el Estatuto Docente

Una buena parte de la disconformidad de los maestros tiene que ver con las normas y regulaciones de su tarea. La Encuesta Nacional a Docentes (GUS/Catterberg, 2003) arroja algunos datos al respecto. Un primer tema tiene que ver con un juicio bastante categórico en contra de los procedimientos de asignación de cargos y ascensos: el 81,4% cree que el actual sistema de puntaje no refleja fielmente los conocimientos, la capacidad de enseñar y la idoneidad de los docentes (GUS/Catterberg, 2003).

Del mismo modo, a pesar de que según el Estatuto del Docente las juntas de clasificación son las que deben garantizar un adecuado mecanismo de asignación de cargos, el 52% piensa que no lo garantizan. Solo el 40% cree que se respetan los procedimientos transparentes para la asignación de cargos y la igualdad de oportunidades para el nombramiento y la promoción (GUS/Catterberg, 2003).

²⁰ Respuestas en los grupos focales, GUS/Catterberg, 2003.

En relación con los posibles cambios que se podrían proponer en estas regulaciones, existe total acuerdo en que la normativa debería promover la concentración de la actividad en un solo establecimiento (85,1%), lo que supone una reformulación sustancial. En ese mismo orden, es preciso un cambio notable para responder al requerimiento del 96,7% de los maestros, que acuerdan con que haya una formación específica y obligatoria para ser directivo o supervisor, lo cual introduce la posibilidad de revisar la estructura de la carrera docente a fin de superar la actual concepción jerárquica y vertical en función de la cual se debe dejar el aula para ascender a director o supervisor.

Otro tema fundamental para pensar nuevas alternativas en educación tiene que ver con las posibilidades de instituir procedimientos de control de calidad que puedan garantizar, entre otros aspectos, la idoneidad de los conocimientos y del desempeño de los profesores y maestros. En este sentido, 65,7% de los encuestados en el estudio GUS/Catterberg están de acuerdo con que existan exámenes periódicos nacionales para revalidar el título. Esta opinión puede estar justificada en que el 58,0% cree que no tendría dificultad en aprobar estos exámenes y un 32,9% más cree que podría tener algunas dificultades. Solo el 0,9% es consciente de que tendría muchas dificultades a la hora de aprobar un examen estandarizado.

Las remuneraciones y los criterios para su reformulación

A pesar de que en términos generales la disconformidad más importante de los docentes es el tema salarial, esto no significa que crean que ello resolvería los problemas de la educación. Según la encuesta GUS, ocho de cada diez (82,3%) docentes argentinos (incluyendo maestros y profesores) están de acuerdo con que “los salarios docentes deberían aumentar, pero este no es el principal problema del sistema educativo” (GUS/Catterberg, 2003).

Como se verá en este apartado, se aprecia una situación interesante, aunque en alguna medida contradictoria, en torno al salario. Una primera cuestión tiene que ver con la estabilidad de los cargos, que está relacionada con que los maestros acepten una posible reválida de sus títulos y también con el cuestionamiento de la clásica concepción de que a todo docente se le debe retribuir con el mismo salario, frente la alternativa de pago diferencial según el desempeño.

Estos temas están en el centro del imaginario docente y resultan por ello de particular importancia. Una primera contradicción bien clara

aparece en relación con la estabilidad. Si bien por un lado la tradición de los *derechos adquiridos* de los docentes hace que se reconozca una adhesión masiva a esta idea como principio, en la práctica, posiblemente relacionada con las experiencias personales, esta tradición resulta muy cuestionada. Un 70,3% de los maestros opina que la estabilidad debería relacionarse con la eficiencia, pero, al mismo tiempo, un 60,7% no está de acuerdo con que la estabilidad docente favorece la ineficiencia y no debería existir.

De hecho, la cuestión de la estabilidad se relaciona bastante directamente con otra discusión que tiene un tiempo en el campo de la educación: la aceptación del pago de incentivos a los docentes. Los tres estudios que estamos analizando coinciden en que solo alrededor de un 40% de los maestros tiene una opinión favorable al respecto. El trabajo de Llach agrega un dato adicional interesante: la aceptación aumenta con la disminución del NES de los docentes.

Otra cuestión que forma parte del debate sobre las remuneraciones tiene que ver con el pago de horas extraclase. Originalmente la docencia era solo reconocida en sus espacios de contacto con los alumnos, pero ha ido ganando cada vez más consenso la idea de que la remuneración debe reconocer también el tiempo dedicado a preparar las clases, a evaluar los trabajos, a capacitarse. El 80% de los maestros apoya esta opinión, lo que podría señalar la búsqueda de un espacio para realizar actividades orientadas a un buen desempeño profesional.

Los gremios y su representatividad

La cuestión de los gremios es otro ejemplo de las contradictorias opiniones de este sector. Ya se ha reseñado que solo la mitad de los maestros están afiliados y que muchos menos concurren a las actividades organizadas por los gremios. Esto se debe probablemente a que tienen una opinión bastante negativa de la actuación sindical: solo el 20% de los maestros cree que la actuación de los sindicatos es positiva, contra un 75% que la considera negativa, y de estos un 30% opina que es mala o muy mala.

Un tema específico que resulta muy conflictivo para la gobernabilidad de la educación es el de las huelgas indefinidas, procedimiento que ha cundido como método de reclamo desde hace un tiempo. Contrariamente a lo que se puede pensar por el éxito declarado por los sindicalistas, un gran número de maestros dicen no estar de acuerdo con este

procedimiento: un 62,5% está en desacuerdo y un 10% más cree que depende de los casos; solo el 25% se pronuncia por la aceptación directa de esta estrategia.

La indagación más específica sobre la imagen de los sindicalistas desnuda algunas otras contradicciones. Por un lado, el 71% de los docentes no cree que los sindicalistas sean personas decentes interesadas en defenderlos, 56% no cree que los sindicalistas estén interesados en el mejoramiento de la educación y 61% dice estar en desacuerdo con las huelgas convocadas por los sindicatos. Pero, por otro lado, parecería que la capacidad de representación de los gremios no está tan deteriorada como podría esperarse de las cifras anteriores. De hecho, la mitad de los maestros (51,2%) cree que las reivindicaciones de los gremios representan los problemas reales de los docentes, y el 66% declara que los gremios son las entidades más adecuadas para presentar los reclamos del sector al gobierno, lo que puede denotar la necesidad de encontrar arreglos institucionales alternativos para canalizar las necesidades y expectativas del sector.

E. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Como se señaló en la introducción, los docentes aparecen como la gran deuda de las reformas educativas. Sin una propuesta comprehensiva –o sea, sobre su nuevo rol, su formación, sus posibilidades de desarrollo profesional, su lugar dentro de una escuela renovada, su papel en un nuevo sistema educativo– es difícil que se puedan concretar modelos de escuela y de educación acordes con lo que la realidad del tercer milenio está demandando.

Pero la implementación de cualquier propuesta de cambio supone medidas concretas muy complejas, que los maestros suelen percibir como amenazas. Un elemento clave para poder instrumentarlas es el conocimiento de las características de este actor central del sistema educativo.

Estrategias diversificadas sobre múltiples aspectos

Los datos presentados permiten establecer que el colectivo docente no es homogéneo. No lo es desde el punto de vista de sus rasgos socio-demográficos y socioeconómicos, ni tampoco de sus opiniones, valores y

expectativas, lo que necesariamente cuestiona las concepciones generalizadas que existen sobre los maestros y también las propuestas de políticas masivas que no tienen en cuenta esas realidades. Las investigaciones muestran que los docentes tienen una carga de trabajo menor que la de otros grupos, que la gran mayoría trabaja en un solo establecimiento (o dos) y que, si bien el salario es escaso, ello también tiene relación con la dedicación.

Un dato no menor es la disconformidad generalizada del cuerpo docente, como respuesta a una serie de contingencias, pero también como actitud básica. Esto, junto con la falta de confianza en los administradores del sistema educativo y en los decisores políticos, son elementos centrales para pensar cómo viabilizar propuestas y voluntades.

Los maestros están disconformes con sus condiciones laborales, y lo que más les molesta es el salario y las condiciones de infraestructura, pero también manifiestan una seria incomodidad con las normas y regulaciones. Esto abre un espacio de negociación sobre cómo mejorarlas, para lo cual es fundamental tener en cuenta el lugar de los gremios.

La cuestión de los gremios es otro ejemplo de las contradictorias opiniones de este sector. Por un lado, los maestros tienen una opinión francamente negativa de la actuación sindical y solo la mitad están afiliados. Pero, al mismo tiempo, muchos de ellos creen que los gremios son las entidades más adecuadas para realizar los reclamos sectoriales al gobierno, lo que indica que es preciso encontrar arreglos institucionales que canalicen de otra manera las demandas y expectativas del sector.

Resulta por demás interesante el hecho de que los maestros se oponen a los cambios en nombre del Estatuto del Docente pero no lo conocen. Hay un imaginario instalado sobre los valores que este defiende, y es ese imaginario el que sustenta su uso como bandera de defensa.

Todas estas contradicciones tienen que ver con la masividad de este actor, que es percibido desde fuera como homogéneo pero que, en la realidad, resume una serie de situaciones diferentes. Tener en cuenta esta perspectiva puede abrir espacios para imaginar estrategias de política diversificadas, capaces de adecuarse a los distintos grupos que conforman la docencia.

Las políticas y el proceso de profesionalización de los maestros

Las políticas más directamente relacionadas con el proceso de profesionalización de los maestros tuvieron singular fuerza en la década de

los noventa y continúan en la actualidad. Este proceso de transformación de la formación docente tuvo como objetivos reorientar y mejorar la calidad de la formación, pero también reordenar un sistema cuya oferta institucional estaba totalmente desequilibrada como producto de un crecimiento desbordado y sin planificación. “La normativa producida entre los años 1993 y 2001 demuestra los intentos por ordenar el subsistema, al tiempo de respetar el carácter federal del sistema educativo. Estos acuerdos y resoluciones han tenido dispar aplicación por dos motivos: 1) los sistemas provinciales no pudieron generar en tiempo y forma las estructuras para llevarlos adelante, y 2) el propio Ministerio nacional –debido a los cambios de gestión– puso énfasis dispar para continuar el proceso iniciado” (Progré y otros, 2003).

Opiniones de especialistas sobre el tema muestran que el país se encuentra todavía en el medio del camino, ya que “hubo algunas marchas y contramarchas, plazos que se fijaron para el cumplimiento de algunas acciones centrales como la *acreditación* de los Institutos de Formación Docente, y que luego las dificultades presentadas ante el proceso hicieron que se prorrogaran [...] Todo ello ha colocado a los IFD en situaciones inéditas en cuanto a nivel de exigencias profesionales y de trabajo de los distintos actores del sistema, y muy especialmente a los directivos de las instituciones formadoras, que en muchos casos se vieron excedidos en sus reales posibilidades de respuesta con la calidad esperada” (Brovelli, 2000).

Las posibles estrategias para mejorar la calidad de la formación de los maestros

Los cambios de los sistemas educativos requieren una mayor profesionalización de la enseñanza. Esto exige políticas públicas que deben ser lideradas por el Estado, las cuales siempre son complejas, a tal punto que constituyen verdaderos desafíos.

Llegar a consensos no es simple, dado que la mayoría de los asuntos que tienen que ver con la *cuestión docente* llegan rápidamente a un alto voltaje político. Incluso los temas más “técnicos”, cuando se llega al momento de las decisiones, se transforman en temas políticos porque tocan tradiciones, cambian las reglas de juego, modifican concesiones, exigen más esfuerzo, pretenden dar más responsabilidad o cambiar los modos tradicionales sin modificar salarios. En fin, tratan de transformar la dinámica histórica a la que está acomodado el sistema.

Existen además elementos de contexto que agregan complejidad a estos desaffios. Cambiar la formación docente o la carrera profesional afecta a gran cantidad de personas con características muy diferentes, implica un fuerte impacto presupuestario, requiere profundos cambios normativos, exige estrategias integrales, se percibe como amenazante, soporta reclamos contradictorios de los actores (al mismo tiempo que piden decisiones *desde arriba* reclaman participación *desde abajo*).

En medio de esta complejidad, el Estado, como garante del bien general, tiene responsabilidades claras y concretas: le corresponde resguardar la calidad de la formación docente inicial y continua, asegurar que esta formación alcance para que en todas las escuelas se pueda contar con personal idóneo para el proceso de enseñanza, y adecuar las condiciones de trabajo de los maestros y profesores para alentar la profesionalidad.

Para mejorar la calidad de la formación inicial se requieren decisiones pedagógicas y otras institucionales. Entre las primeras están la actualización de los contenidos curriculares de la formación, la superación de la discontinuidad entre la formación teórica y la práctica, la inclusión real (y no formal como es en la actualidad) de las instituciones formadoras en el nivel superior, con todo lo que ello implica, especialmente en términos del compromiso de producción de conocimiento.

En este marco del mejoramiento de los contenidos de la formación docente –inicial y continua– merece un párrafo aparte la imperiosa necesidad de que todo docente adquiera competencia informática como parte de su formación. Los sondeos realizados parecen señalar que está bastante superada la antigua antinomia entre el docente y la máquina. Hoy se puede aprovechar esta situación para montar estrategias masivas de uso de las nuevas TIC como parte de los programas de actualización, fundamentalmente como herramientas para el aprendizaje de maestros y de alumnos.

Por *estrategias institucionales* nos referimos a aquellos mecanismos macroeducativos que se deben instalar para hacer posible un funcionamiento superior de este subsistema. En el marco de las modernas teorías de la organización, un primer tema general se refiere a la necesidad de instalar controles de calidad en diferentes puntos del sistema educativo. Uno de los más álgidos, por su capacidad de provocar resultados a mediano y largo plazo, tiene que ver con los procesos de acreditación académica de las instituciones, en este caso de las formadoras de docentes. Otras estrategias macroeducativas para mejorar la calidad de la

formación docente inicial son los concursos de proyectos innovadores, las ofertas de becas para los profesores de los profesorados y las alianzas con universidades.

Con relación a la formación en servicio, es necesario institucionalizar la demanda de desarrollo profesional permanente. Esto requiere normativa dura con respecto a una nueva carrera docente, pero, antes que eso, supone que se deben tomar decisiones para superar el modelo de cursos de capacitación aislados para llegar a verdaderas ofertas estructuradas de mayor profundización y especialización profesional en los diferentes aspectos de la enseñanza y de su gestión.

La segunda responsabilidad tiene que ver con regular adecuadamente la cantidad de profesores que se requieren para cubrir las necesidades de todas las escuelas del país, lo que supone adecuar la cantidad de graduados de las instituciones formadoras y sus perfiles para cubrir de manera homogénea todo el territorio nacional. El exceso de oferta de algunas modalidades, junto con la gran escasez de otras, remite a la necesidad de crear, relocalizar y rediseñar instituciones, con los conflictos que implican las últimas opciones. Estas decisiones solo se pueden sostener en el marco de una estrategia de largo plazo que ofrezca salidas interesantes para los profesores y para las instituciones involucradas.

Finalmente, la tercera responsabilidad consiste en adecuar las condiciones de trabajo de los maestros y profesores para alentar la profesionalidad, o sea, en la necesidad de implementar una carrera docente que sirva de base para mejorar la calidad de la educación. Los desafíos anteriores son complicados, pero este puede considerarse de riesgo máximo, ya que, además de ser condición para cualquier cambio interesante, está instalado en el imaginario de los docentes como la mayor amenaza. No obstante, creemos que llegó el momento de imaginar estrategias superadoras, con buenos márgenes de negociación, que hagan atrayentes (o soportables) algunos cambios. De hecho, muchos de los cambios menos centrales (reordenamiento de las licencias, control de ausentismo) están ya produciéndose en el país, con algunas resistencias de entrada pero buena aceptación posterior. Resta instalar nuevas modalidades reales de carrera profesional, con certificaciones objetivas (exámenes nacionales) para el ingreso y con recertificaciones periódicas atadas a las posibilidades de ascenso.

Además de los desafíos anteriores, que surgen básicamente del contenido de las decisiones a tomar, hay otros que tienen que ver con la dinámica misma del proceso de reforma. Estos abren una serie de “te-

mas políticos” referidos a la gestión o conducción de los cambios, que tienen que ver con los intereses de los maestros como trabajadores de la educación, con los intereses del sector privado y con la oportunidad o el *timing* de los cambios. En relación con el primer tema, en casi todos nuestros países los profesores han desarrollado una fuerte organización sindical que contrasta con la precariedad de la base material del Estado docente. El proceso de expansión educativa implicó en todos los países un deterioro del salario y la flexibilización de las obligaciones. No obstante, en la actualidad parecería que el cuerpo sindical no es más la fuerza homogénea que fue en otras décadas, y existen amplios sectores de maestros que muestran un regular distanciamiento de los líderes sindicales y su actuación.

En cuanto al sector privado, es claro que las reformas educativas no tienen como norte privatizar la enseñanza. En este sector se juega el tema de la *libertad de la enseñanza*, que podemos considerar homólogo al de la autonomía universitaria. Sin embargo, el poder de regulación de las certificaciones, que está en manos del Estado, y los controles de calidad objetivos que se deben instalar, debidamente aplicados, deberían ser los elementos empleados para controlar los intereses sectoriales que pudieran aparecer.

Finalmente, en relación con la oportunidad de los cambios, surgen también algunos desafíos interesantes. Uno de ellos se relaciona con un problema clásico referido a qué hacer primero: si reformar la escuela o reformar los maestros. Esta parece ser una falsa antinomia, ya que, para lograr resultados, todo indica que debe haber simultaneidad. En realidad, se trata de instalar estrategias integrales, capaces de generar nuevos *sentidos* para direccionar cambios en ambos aspectos. En segundo lugar, vale hacer notar que a menudo la formación docente es la parte del sistema educativo menos acostumbrada a cambiar, en algunos casos por la escasez de políticas al respecto. Esto quiere decir que hay que prever que cualquier propuesta de cambio se encontrará con gestores institucionales con fuertes dificultades para gerenciarla.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUERRONDO, Inés (1968): *La profesión docente: un análisis sociológico*. Buenos Aires: Universidad del Salvador, Carrera de Sociología, publicación interna.

- AGUERRONDO, Inés (2003): *Estrategias para mejorar la calidad y la equidad de la educación en la Argentina, propuesta de estrategias de acción solicitadas por el Ministro de Educación. Dr. Daniel Filmus*, Buenos Aires, diciembre de 2003.
- AGUERRONDO, Inés (2004): “Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente”, en PEARLMAN, Mary, y otros: *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. Santiago de Chile: BID-PREAL.
- AGUERRONDO, Inés, y POGRE, Paula (2002): *Las instituciones de formación docente como centros de innovación educativa*. Buenos Aires: Troquel-IIPE-UNESCO.
- ABBOT, Andrew (1988): *The System of Professions. An essay on the division of expert labor*. Chicago: The University of Chicago Press.
- ALMANDOZ, María Rosa (2000): *Sistema educativo argentino. Escenarios y políticas*. Buenos Aires: Santillana.
- ÁVALOS, Beatrice, y NORDENFLYCHT, María Eugenia (1999): *La formación de profesores. Perspectiva y experiencias*. Santiago de Chile: Santillana, Aula XXI.
- BIRGIN, Alejandra (1999): *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas de juego*. Buenos Aires: Troquel.
- BRAUN, Darío; CARDINALI, Andrea, y KRITZ, Ernesto (1998): *El mercado laboral docente. Los casos de Salta, San Luis y Mendoza*. Buenos Aires: mimeo.
- BROVELLI, Marta (1998): “Los lineamientos curriculares provinciales para la formación docente y su relación con los diseños curriculares institucionales”, ponencia presentada al Seminario Cooperativo para la Transformación de la Formación Docente, Tercera Reunión, Chapalmalal, Buenos Aires, marzo de 1998.
- CANO, Daniel (1985): *La educación superior en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO-CRESAL-UNESCO, Grupo Editor de América Latina.
- CEPAL-PNUD (2003): “Panorama económico provincial”, en CEPAL (Oficina Buenos Aires)-PNUD: *Aportes para el desarrollo humano en Argentina*.
- DAVINI, M. Cristina, y ALLIAUD, Andrea (1995): *Los maestros del siglo XXI. Un estudio sobre el perfil de los estudiantes de magisterio*, tomo I. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- DIKER, Gabriela, y TERIGI, Flavia (1994): *Panorámica de la formación docente continua*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación-Organización de los Estados Americanos.

- DIRIE, Cristina, y OIBERMAN, Irene (2002): *La profesión docente en el mercado de trabajo actual*, mimeo.
- FELDFEBER, Myriam (2000): “Una transformación sin consenso. Apuntes sobre la política educativa del gobierno del presidente Menem (1989-1999)”, en *Versiones*, Secretaría de Extensión y Bienestar Estudiantil de la UBA, Buenos Aires, primer semestre.
- FERNÁNDEZ, María A.; LEMOS, María Luisa, y WIÑAR, David (1997): *La Argentina fragmentada. El caso de la educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- FULLAN, Michael (1993): *Change Forces: Probing the Depths of Educational Reform*. Londres: Palmer.
- FRIGERIO, Graciela, y POGGI, Margarita (1990): *Valor y efecto de la norma en las instituciones*. Buenos Aires: BIRF-Ministerio de Educación y Justicia.
- FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS (2000): *Una educación para el siglo XXI. El caso argentino y otras experiencias internacionales*. Buenos Aires: FIEL-Centro de Estudios Públicos.
- GURMAN, Bernardino, y LEMOS, María Luisa (1991): *Evolución de los salarios docentes de nivel primario*. Luján: Universidad Nacional de Luján, Departamento de Educación.
- IMEN, Pablo, et al. (2001): *Retórica profesionalizante, realidad precarizadora. Un análisis crítico sobre la propuesta gubernamental de modificación de los Estatutos Docentes*. Buenos Aires: Documento del Departamento de Educación, Centro Cultural de la Cooperación.
- JAIMOVICH, Analía, et al. (2004): *Reformas neoliberales, condiciones laborales y estatutos docentes*. Buenos Aires: UBA, Departamento de Educación, Cuaderno de Trabajo n° 37, Centro Cultural de la Cooperación.
- KRICHESKY, Graciela; POGRE, Paula, y otros (2002): “El espacio de la práctica en una propuesta multidisciplinar para la formación de docentes”, ponencia presentada en las I Jornadas Nacionales “Prácticas y Residencias en la Formación de Docentes”. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, noviembre de 2002.
- LLACH, Juan; MONTOYA, Silvia, y ROLDÁN, Flavia (1999): *Educación para todos*. Córdoba (Argentina): IERAL.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2001): *La política de capacitación docente en la Argentina. La Red Federal de Formación Docente Continua (1994-1999)*. Buenos Aires: Unidad de Investigaciones Educativas.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA (2004a): *Políticas para la formación y el desarrollo profesional docente*. Buenos Aires: Dirección de Gestión Curricular y Formación Docente.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA (2004b): *Informe indicativo de salarios docentes. Período junio-julio 2004*. Buenos Aires: Coordinación General de Estudios de Costos, Subsecretaría de Administración Educativa.
- MORDUCHOWICZ, Alejandro (1999): “El subsidio a la demanda: entre la liturgia económica y los (irresueltos) problemas educativos”, ponencia presentada en el seminario internacional sobre *Políticas de descentralización de la educación: reformas y regulación de los sistemas escolares*. Santiago de Chile: CIDE-PIIE.
- MORDUCHOWICZ, Alejandro (2001): *(Des)regulación y financiamiento de la educación privada en la Argentina*. Buenos Aires.
- MORDUCHOWICZ, Alejandro (2003): *Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes*, Documentos de Trabajo n° 23. Santiago de Chile: PREAL, en <www.preal.org>
- ORTIZ, Constanza (2003): *Comparación de estatutos provinciales* (informe). Buenos Aires: Fundación Grupo Unidos del Sur.
- PALAMIDESSI, Mariano (2003): *Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina*. PREAL, proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina.
- PAVIGLIANITI, Norma, et al. (1995): *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila-Instituto de Investigación en Ciencias de la Educación de la UBA.
- POGRE, Paula (2003): *Formación docente inicial y en servicio en América Latina. Estado del arte. Argentina-Chile-Uruguay*. OREALC-UNESCO, Santiago de Chile.
- POGRE, Paula, y equipo (2003): *La multidisciplinaria en una propuesta integradora para la formación de docentes*. Buenos Aires: Documentos internos de la investigación, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- RUIZ, Guillermo (2004): *Evolución del sistema educativo argentino desde mediados del s. XX hasta la década de 1980: organización institucional, estructura académica, expansión y cobertura cuantitativa*. Buenos Aires: UBA, Oficina de Publicaciones, Facultad de Psicología, Cátedra Teorías de la Educación y Sistema Educativo Argentino, Documento de Cátedra n° 3.

- SERRA, Juan Carlos (2004): *El campo de la capacitación docente. Políticas y tensiones del desarrollo profesional*. Buenos Aires: FLACSO-Miño y Dávila.
- TEDESCO Juan Carlos (1988): *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires: Solar.
- TEDESCO, Juan Carlos, y TENTI FANFANI, Emilio (2004): “Nuevos maestros para nuevos estudiantes”, en PEARLMAN, Mary, y otros: *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. Santiago de Chile: BID-PREAL.
- TEDESCO, J. C. (1996): “La función del personal docente en un mundo en transformación”, en *Perspectivas*, vol. XXVI, n° 3, París: Unesco.
- TENTI FANFANI, Emilio (1988): *El arte del buen maestro*. México: Pax.

Documentos consultados

Leyes nacionales

- Ley Nacional n° 24.049/92, sobre transferencia de establecimientos educativos nacionales de nivel medio y superior no universitario. Fue promulgada el 2 de enero de 1992.
- Ley Federal de Educación n° 24.195/93, establece los lineamientos generales de un nuevo sistema educativo para el periodo K-12
- Ley de Educación Superior n° 24.521/95, reordena la educación superior universitaria y no universitaria en el ámbito estatal y privado.

Capítulo 3.

El caso de Colombia

Luz Amparo Martínez

A. CARACTERÍSTICAS DE LOS MAESTROS

En el año 2002, Colombia contaba con un total de 422.282 docentes, del sector público y del privado. El 12% correspondía a los docentes del nivel preescolar, el 46% a los de la educación básica primaria y el 42% a los de la educación básica secundaria y media. Esto quiere decir que el 58% de los docentes del país, objeto de este documento, se desempeñan en la educación preescolar y primaria.

El 69% de los docentes colombianos trabajan en el sector oficial –el 76% de los docentes de primaria y el 68% de los de secundaria– y el restante 31% en el sector privado. El único nivel que cuenta con más docentes en el sector privado es el preescolar, con un 54%.

El 68% de los docentes son mujeres. El preescolar es el nivel que muestra una mayor feminización (95%), seguido de primaria (77%).

Sobre un total de 304.977 docentes del sector oficial, un 46% tiene 44 años o menos y otro 46% tiene entre 45 y 59 años; el 8% restante tiene 60 años o más. En los tres grupos, la proporción de mujeres oscila entre 62 y 68%.

La distribución de los docentes del sector oficial según su grado en el escalafón muestra un buen porcentaje en la categoría 1 (13%). Estos son

docentes de formación normalista, profesores del nivel preescolar o primario, quienes por lo general se desempeñan en lugares aislados que carecen de profesionales con mayor formación. El siguiente nivel en número de docentes (12%) es la categoría 7, que exige un título de licenciatura.

En la categoría 8 (10% de los docentes del país) hay profesionales de otras carreras distintas a la licenciatura, pero también licenciados que transitan por su carrera de ascenso. En la categoría 14 se encuentra el 13% de los docentes, de los cuales casi la mitad ejerce en las regiones más desarrolladas: Bogotá, Antioquia, Santander, Cundinamarca y Boyacá. Son los que más fácilmente acceden a cursos de formación para ascender en el escalafón, no solo por los recursos con que cuentan estas regiones, sino también por el número de universidades oferentes de capacitación instaladas en dichas zonas.

B. PRINCIPALES RASGOS DE LA FORMACIÓN

Instituciones formadoras

En la última década en Colombia se ha puesto especial atención en el replanteamiento de los esquemas de formación de los futuros formadores. Para ello se han creado normas y se han puesto en marcha iniciativas dirigidas a dignificar la tarea del maestro, a procurar un mayor reconocimiento social de su trabajo y a actualizar su formación con visión de futuro.

Con el decreto 272 de 1998, el Ministerio de Educación Nacional definió como encargadas de la formación de los educadores a las universidades e instituciones universitarias con facultad de educación o unidad académica dedicada a la educación, las cuales deben contemplar en su organización el propósito explícito de formar educadores y contar con las condiciones académicas y materiales requeridas.

Asimismo, definió que los programas de pregrado en educación se ofrecerían con una duración mínima de cinco años en la modalidad presencial diurna y de seis años en las modalidades nocturna, semipresencial y a distancia.

Pero el Sistema Nacional de Formación de Educadores¹ también contempla que la formación de docentes del nivel preescolar y de primaria la

¹ Ministerio de Educación Nacional (1998), Serie Documentos Especiales, Bogotá.

pueden ofrecer las escuelas normales superiores, en dos años más de formación (grados 12 y 13), siempre y cuando tengan un convenio con una facultad de educación. Asimismo, deben impartir una formación acorde con su proyecto académico, incluir la pedagogía como saber fundante, contribuir a la cultura científica, democrática y de preservación del medio ambiente, crear mecanismos para la formación de una conciencia internacional y fortalecer los derechos humanos y la justicia social.

En 1998 se diseñaron los criterios y procedimientos para la acreditación previa de los programas académicos de pregrado y de especialización en educación, centrando la atención en el fortalecimiento de la calidad de los programas de formación de educadores y en la consolidación de las instituciones que los ofrecen.

Adicionalmente, con el decreto 2566 de 2003 se estableció el registro calificado para el programa de formación, otorgado por el Ministerio de Educación Nacional, lo cual significa que el programa cuenta con el reconocimiento del Estado por cuanto cumple las condiciones mínimas de calidad para el adecuado funcionamiento durante siete años.

Las condiciones mínimas de calidad y los requisitos para el ofrecimiento y el desarrollo de programas académicos de educación superior que define el decreto son quince: 1) denominación académica del programa; 2) justificación del programa; 3) aspectos curriculares, 4) organización de las actividades de formación por créditos académicos; 5) formación investigativa; 6) proyección social; 7) selección y evaluación de estudiantes; 8) personal académico; 9) medios educativos; 10) infraestructura; 11) estructura académico-administrativa; 12) autoevaluación; 13) políticas y estrategias de seguimiento a egresados; 14) bienestar universitario; y 15) recursos financieros.

Si nos referimos más específicamente a la educación básica, las condiciones de calidad establecen que los programas dirigidos principalmente a la formación de educadores para el preescolar fortalecerán su orientación hacia la pedagogía infantil y el título otorgado será Licenciado en Preescolar, Licenciado en Pedagogía Infantil o Licenciado en Educación Temprana. Por su parte, los programas dirigidos a la formación de educadores para la educación básica deberán orientarse por una concepción que articule los ciclos de primaria y secundaria, y el título otorgado será Licenciado en Educación Básica, especificando las áreas de énfasis, o Licenciado en una de las áreas de énfasis.

En virtud de la responsabilidad que tiene el profesor del programa, como formador de formadores, se hacen las siguientes precisiones:

Cada institución de educación superior ha de garantizar un alto nivel de calidad de los directivos, investigadores y docentes asignados a los programas de educación. Su selección, además de obedecer a los criterios académicos y procedimientos generales fijados por los estatutos y reglamentos de cada institución, tendrá en cuenta que los aspirantes a dichos cargos posean algún título en educación o certifiquen su participación efectiva en procesos de investigación educativa y hayan realizado publicaciones en el área².

Gracias al proceso de acreditación y de registro calificado de los programas académicos, estos son hoy más homogéneos en cuanto a las competencias del docente que buscan formar y existen controles del Estado con vistas a mantener su calidad. Paralelamente se reglamentó el desarrollo de programas de formación de educadores, que otorgan especial valor a cuatro ejes de formación desde los cuales se especifica aún más la noción de profesional de la educación:

Ejes	Rasgos para la profesión docente
Pedagógico	Conocimiento, dominio, orientación y contextualización de los procesos de enseñanza y aprendizaje.
Disciplinar	Dominio de un saber o disciplina determinada y/o de la gestión educativa.
Científico-investigativo	Conocimiento y dominio de procesos de investigación pedagógica. Conocimiento y dominio de procesos de innovación pedagógica.
Ético	Idoneidad ética. Orientación de la convivencia, tolerancia, la responsabilidad y la democracia.

Fuente: Elaboración propia.

² Ministerio de Educación Nacional, resolución n.º 1036, 2004, artículo 4.

Evaluación de la calidad de los programas de formación en educación

El balance de estas reformas a los programas de formación inicial de educadores se concretó en los primeros *exámenes de calidad de la educación superior*³ (ECAES), aplicados en noviembre de 2004. La evaluación de los ECAES se centra en lo básico de la formación inicial, que en este caso está compuesto por competencias, habilidades, actitudes y valores, más que por los contenidos aprendidos en forma tradicional.

Las competencias que se evalúan en cada prueba son (ASCOFADE, 2004):

- *Saber qué es, cómo se procesa y para qué el énfasis.* Esta competencia se asocia con los saberes específicos propios de cada disciplina: sus conceptos, procedimientos y valores, para determinar su racionalidad desde un enfoque epistemológico. El docente debe conocer de manera muy precisa el campo científico o el manejo adecuado de los contenidos científicos, los cuales deben prepararse para ser enseñados y aprendidos por los estudiantes. Para ello es preciso que el educador entienda la estructura epistemológica de las disciplinas a la luz de los lineamientos y estándares curriculares.
- *Saber enseñar el énfasis.* Esta competencia se refiere a la organización de los saberes específicos como proyectos sociales y culturales de apropiación en las instituciones y en otros espacios no formales. Se trata de transformar los saberes disciplinares en saberes enseñables.
- *Saber organizar, desarrollar y dirigir situaciones y ambientes de aprendizaje.* Esta competencia se refiere al planteamiento de los procesos de enseñanza, de aprendizaje y de evaluación, lo que significa concebir, diseñar, ejecutar espacios, dispositivos y procedimientos que permitan a los estudiantes, con sus diferencias y ritmos particulares, establecer relaciones con los conocimientos de manera que su apropiación sea efectiva y perdurable. La tecnología y los recursos didácticos son elementos básicos en esta competencia.
- *Saber evaluar.* Se refiere a los saberes relacionados con las distintas prácticas de evaluación, institucionales –aula, proyectos educativos–

³ ECAES: Examen de calidad de la educación superior que aplica el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES), obligatorio desde el año 2003, según lo ordena el decreto 1781 de 2003.

y externas. Implica hacer un seguimiento de los procesos formativos, de manera de obtener visiones completas que lleven a la reflexión sobre la forma como mejor se pueden valorar las experiencias de aprendizaje de los estudiantes, las estrategias utilizadas por los profesores y las prácticas institucionales organizativas y administrativas que apoyan las actividades académicas. Todo en busca de procesos de autorregulación.

- *Saber proponer, desarrollar, sistematizar y evaluar proyectos educativos y de aula.* Esta competencia tiene como propósito identificar y resolver problemas educativos e institucionales que respondan a las necesidades del contexto. Un proyecto educativo permite la incorporación y la creación de saber en el encuentro de la teoría y la práctica. El proyecto conforma un espacio de investigación donde los estudiantes y los profesores pueden resignificar y recontextualizar sus prácticas mediante el análisis y la reflexión.
- *Saber articular la práctica pedagógica con los contextos.* Se trata de relacionar la práctica pedagógica con lo institucional, lo administrativo y lo político, asegurar la pertinencia respecto al contexto, la articulación con el proyecto educativo institucional (PEI) y la identidad. La formación inicial que recibe el estudiante debe prepararlo para afrontar las realidades básicas de la profesión y darle una identidad con su profesión dentro de los marcos globales, locales, académicos y laborales.

Específicamente en lo que concierne a los procesos de formación, esta revisión sobre el estado del desarrollo de la profesión del maestro lleva a reconocer que se han logrado avances en la formación; en el incremento del tiempo de preparación (cinco años); en la formación en el nivel de la educación superior; en la identificación de problemas de formación profesional en la pedagogía y en las didácticas específicas; en la oferta de programas de especialización y de educación continuada de carácter investigativo (maestrías y doctorados); y en la importante generación de publicaciones y eventos concernientes a la pedagogía y a la educación en las disciplinas, entre otros (ASCOFADE, 2004; Secretaría de Educación del Distrito Capital, 1999).

Las instituciones formadoras de maestros, en estrecha relación con las comunidades académicas y pedagógicas, tienen que seguir construyendo tradición crítica, lo cual implica, como lo afirma Zuluaga (1999):

[...] fortalecer el campo de saber para la educación y la pedagogía, es decir, hacer visibles sus realidades y problemas, para que desde esa especificidad se tejan relaciones con otras disciplinas. [...] Sin estos dispositivos de diálogo, de interpretación y de recontextualización no existe tradición crítica porque todo lo que entra al campo se queda gravitando de manera anárquica en su interior y no logra ser explicado ni comprendido, convirtiéndolo en una amalgama que lleva a la repetición acrítica de lo que siempre han realizado los maestros en su ejercicio cotidiano, aunque lo nombren de una nueva manera.

C. CONTEXTO DE ACTUACIÓN

La carrera docente

Hasta junio de 2002 la carrera docente estaba regulada por el viejo estatuto docente (decreto 2277), que desde 1979 no se ponía al día respecto a la nueva realidad del país y a los nuevos requerimientos de formación, desempeño, competencias y evaluación que orientan el ingreso, la permanencia, el ascenso, el crecimiento profesional y el retiro del servicio de los educadores colombianos.

Este nuevo estatuto (decreto 1278 de 2002) se aplica a quienes desempeñan cargos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de educación preescolar, básica (primaria y secundaria) o media. A partir del concurso para ingreso recientemente realizado en el país (enero de 2005), el estatuto se aplicará a 60.000 nuevos docentes y directivos, que equivale al 14% de la nómina actual de docentes y directivos del país.

Según esta nueva norma, son profesionales de la educación las personas que poseen título profesional de Licenciado en Educación expedido por una institución de educación superior; “los profesionales con título diferente, legalmente habilitados para ejercer la función docente, y los normalistas superiores” (artículos 3 y 4). Su función implica la realización directa de los procesos de enseñanza-aprendizaje, lo cual incluye el diagnóstico, la planificación, la ejecución y la evaluación de estos procesos y sus resultados, y de otras actividades educativas dentro del marco del proyecto institucional de los establecimientos. Comprende también las actividades curriculares no lectivas: el servicio de orienta-

ción estudiantil; la atención a la comunidad, en especial a los padres de los educandos; las actividades de actualización y perfeccionamiento pedagógico; las actividades de planeación y evaluación institucional; otras actividades formativas, culturales y deportivas contempladas en el proyecto educativo institucional; y las actividades de dirección, planeación, coordinación, evaluación y programación relacionadas con el proceso educativo.

A su vez, el escalafón docente —es decir, el sistema de clasificación de los docentes y directivos docentes estatales de acuerdo con su formación académica, experiencia, responsabilidad, desempeño y competencias— está constituido por diferentes grados y niveles que el docente puede ir alcanzando durante su vida laboral. Garantiza en primer lugar su permanencia en la carrera docente y en segundo lugar la asignación del correspondiente salario profesional.

El nuevo escalafón docente está conformado por tres grados y cada grado está compuesto por cuatro niveles salariales (A, B, C, D). Quienes superen el período de prueba se ubicarán en el nivel salarial A del correspondiente grado, según el título académico que acrediten; pueden ser reubicados en el siguiente nivel o ascender de grado después de tres años de servicio, siempre y cuando obtengan en la respectiva evaluación de competencias el puntaje requerido para ello.

El recorrido total de la carrera docente no cuenta con trayectorias diferenciadas en cuanto a énfasis o jerarquías de cargos. Supone alrededor de 18 años, si se tiene en cuenta que la ley otorga un máximo de seis años para convocar a evaluación de competencias. Pero, según el grado en el cual se encuentre ubicado el docente, alcanzar el máximo grado de la carrera y la más alta categoría salarial puede tardar más.

Remuneración

El gobierno nacional es el encargado de establecer la escala única nacional de salarios y el régimen prestacional para los docentes escalafonados, de acuerdo con el grado y nivel que acrediten en el escalafón docente.

El salario para los docentes que ingresan a la carrera con el nuevo estatuto docente es superior al que reciben los educadores regidos por el anterior estatuto, pero la diferencia no es significativa, como se observa en el cuadro. Asimismo, se puede apreciar que el tope salarial para los docentes que estén vinculados en cualquiera de los dos estatutos es de USD 731.

Docentes en el nuevo escalafón (decreto 1278 de 2002)	Salario mensual (en USD)	Docentes en el antiguo escalafón (decreto 2277 de 1979)	Salario mensual (en USD)
Grado 1 (Nivel A)	255	A*	180
Grado 1 (Nivel B)	347	B*	199
Grado 1 (Nivel C)	523	1	223
Grado 1 (Nivel D)	601	2	231
Grado 2 (Nivel A)	320	3	245
Grado 2 (Nivel B)	486	4	255
Grado 2 (Nivel C)	627	5	271
Grado 2 (Nivel D)	676	6	286
Grado 3 (Nivel A)	484	7	320
Grado 3 (Nivel B)	605	8	352
Grado 3 (Nivel C)	689	9	390
Grado 3 (Nivel D)	731	10	427
		11	488
		12	580
		13	642
		14	731

Fuente: Elaboración propia basada en el Estatuto Docente.

Nota: Los valores salariales fueron convertidos a dólares estadounidenses para permitir una comparación entre países. La tasa cambiaria fue de \$ 2.393 por USD 1.

Las categorías A y B corresponden a docentes sin título profesional, vinculados hace más de 25 años a la carrera docente, quienes representan menos del 1% del total de la población docente del país.

En cuanto a estímulos e incentivos, existen algunos decretados por el gobierno nacional pero sujetos a disponibilidad presupuestal. Por ejemplo, en aquellas entidades territoriales donde haya carencia de docentes especializados en determinadas áreas del conocimiento podrán concederse estímulos a los docentes vinculados, especialmente a los normalistas que deseen cursar estudios universitarios de profesionalización o especialización en dichas áreas, a través de comisiones de estudio o pasantías. Asimismo, se regula el estímulo a las investigaciones o escritos que interesen al sector educativo, a las innovaciones educativas o expe-

riencias significativas en el aula que contribuyan al mejoramiento de la calidad de la educación.

Además de los estímulos establecidos por la ley, el decreto de salarios que expide el gobierno nacional puede establecer compensaciones económicas, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales. Así por ejemplo, el decreto de salarios para el 2005 establece porcentajes adicionales al salario de entre 19% y 35% para rectores, vicerrectores y coordinadores, según la complejidad de la institución escolar en la cual trabajan, y solamente contempla un incentivo de un 15% sobre el salario para docentes de preescolar vinculados antes de 1984.

Mecanismos contractuales

A partir de la vigencia del decreto 1278 de 2002, para ingresar al servicio estatal se requiere poseer título de licenciado o profesional expedido por una institución de educación superior debidamente reconocida por el Estado o título de normalista superior, ejercer la docencia en el nivel educativo y en el área de conocimiento de su formación y superar el concurso de méritos que se cite para tal fin. Quienes posean título de normalista superior expedido por una escuela normal superior reestructurada, expresamente autorizada por el Ministerio de Educación Nacional, podrán ejercer la docencia en educación primaria o en educación preescolar.

Hay personas sin los títulos académicos mínimos señalados que se vinculan provisionalmente al servicio educativo, pero no tienen derecho a inscribirse en el escalafón docente. Ejercen en zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias.

Por primera vez en Colombia se impone el concurso para ingreso al servicio educativo estatal, que a través de la evaluación de aptitudes, experiencia, competencias básicas, relaciones interpersonales y condiciones de personalidad de los aspirantes busca ocupar cargos en la carrera docente. Se determina su inclusión y se fija su ubicación en el listado de elegibles, con el fin de garantizar disponibilidad permanente para la provisión de vacantes que se presenten en cualquier nivel, cargo o área del conocimiento dentro del sector educativo estatal.

A mediados de enero de 2005 el país adelantó el primer concurso, que buscaba reclutar 60.000 nuevos docentes y directivos, de los cuales más del 50% ocuparían cargos docentes en la educación básica primaria.

Una vez seleccionado por concurso abierto un candidato para el cargo de docente, se nombra en período de prueba hasta culminar el año

escolar en el cual fue designado, y es sujeto de una evaluación de desempeño laboral y de competencias. Aprobado el período de prueba, adquiere los derechos de carrera y puede ser inscrito en el escalafón docente.

Sin embargo, los profesionales con título diferente al de Licenciado en Educación deben acreditar, al término del período de prueba, que cursan o han terminado un posgrado en educación, o que han realizado un programa de pedagogía bajo la responsabilidad de una institución de educación superior.

En cuanto a la estabilidad laboral, la mayor diferencia está definida por el tipo de vinculación que se ofrece a los docentes del sector privado. En este sector existe una forma generalizada de contratación a término fijo de diez meses, con lo que se evita el pago de algunas obligaciones contractuales que se adquieren principalmente con la antigüedad.

Se registra adicionalmente una alta rotación de estos docentes entre instituciones educativas, debido en parte a que estos centros privados no generan con ellos vínculos duraderos.

Formación en servicio

Desde la aprobación del estatuto docente de 1979 (decreto 2277), el modelo vigente de capacitación no buscaba otra cosa que el mejoramiento salarial basado en el sistema de créditos para ascenso en el escalafón. Aunque este modelo cumplió su papel en la profesionalización del magisterio colombiano, se fue desvirtuando hasta ser conocido como la *feria del crédito*, puesto que se componía de una oferta de cursos aislados y dispersos a los cuales accedían los maestros para obtener créditos para el ascenso, dejando la verdadera calificación en un segundo plano.

La ley 115 de 1994 expresa una voluntad de cambiar radicalmente dicho modelo de capacitación. Plantea la necesidad de que las universidades, el gobierno y las instituciones educativas se comprometan en el mejoramiento profesional de todo el magisterio, sumado al esfuerzo de los propios maestros para avanzar en el proceso de su calificación.

En este contexto, vale la pena resaltar algunas experiencias concretas. El sector educativo de Bogotá (Secretaría de Educación del Distrito Capital, 1999), a partir de estas nuevas orientaciones, se propuso el reto de “construir un sistema de formación permanente de docentes para el Distrito Capital, cuyo propósito es superar los vicios del actual modelo de acreditación y posibilitar la calificación profesional e intelectual del maestro” (Secretaría de Educación del Distrito Capital, 1999: 13). Para

ello diseñó la estrategia de Programas de Formación Permanente de Docentes (PFPD), que busca formar un docente:

- miembro de una comunidad académica comunicada y conectada en redes y grupos locales;
- intelectual de la educación y la pedagogía;
- agente educador conectado con la ciudad como escenario pedagógico;
- investigador de su práctica y su entorno escolar;
- lector de su institución escolar;
- innovador/renovador de su experiencia pedagógica;
- sujeto de procesos de actualización y autoformación;
- sujeto de formación en el contexto de las necesidades de desarrollo de su institución educativa.

A partir de estas condiciones se orienta el diseño de programas de formación permanente sobre la exigencia de reunir por lo menos tres campos para el desarrollo de las competencias profesionales de todo educador: la investigación, la innovación y la actualización.

Para la definición de las temáticas y estrategias prioritarias de formación en servicio, en cada departamento, distrito o municipio opera un Comité de Capacitación de Docentes al que se incorporan de manera permanente representantes de las universidades, de las facultades de educación, de las escuelas normales superiores y de los centros especializados de investigación educativa con sede o influencia en el territorio respectivo. Dichos comités se deben enmarcar dentro de las siguientes tareas prioritarias:

- Identificación y análisis de las prioridades sobre necesidades de actualización, especialización, investigación y perfeccionamiento de los educadores de su respectiva jurisdicción.
- Formulación de propuesta de políticas para la elaboración del plan de formación de educadores de la respectiva entidad territorial, departamental o distrital.
- Definición de criterios para el seguimiento, control y evaluación de los planes de formación de los educadores del departamento o distrito.
- Mecanismos para la organización y actualización del registro de programas de formación de educadores.
- Formulación de criterios para el seguimiento y verificación de los programas registrados.

Por las bondades y el alto nivel de exigencia que ha venido demostrando el modelo de formación desarrollado por Bogotá, lo han adoptado otras regiones como Cundinamarca, Antioquia y Valle, y el interés del Ministerio de Educación es que otras zonas del país lo conozcan, lo acojan y lo adapten a sus necesidades particulares.

Existen otras formas de calificación de los docentes en servicio, que han sido difundidas y desarrolladas por diferentes regiones del país:

- *Encuentro de saberes*: Reuniones periódicas entre docentes que, con la ayuda de un tutor, sistematizan y validan sus experiencias pedagógicas.
- *Asesoría especializada o acompañamiento*: Asistencia de expertos a instituciones educativas para atender problemáticas específicas relacionadas con la gestión y los procesos de enseñanza-aprendizaje. Esta estrategia se conoce también en Colombia como *acciones focalizadas*.
- *Estudio de posgrado*: Programas de especialización, maestría o doctorado que contribuyen al mejoramiento del docente en su labor pedagógica y académica.
- *Encuentro interinstitucional*: Reuniones entre docentes de distintas instituciones con el fin de intercambiar conocimientos, experiencias significativas, planes educativos, etcétera.
- *Actualización*: Ejercicio de ampliación de conocimientos y de perspectivas de análisis sobre interrogantes surgidos en el proyecto de aula. Esta estrategia se adelanta comúnmente en congresos, seminarios o talleres.
- *Red educativa*: Interconexión entre pares académicos para compartir y sistematizar información de la gestión y el aprendizaje.

Para viabilizar estas estrategias de cualificación de los docentes en servicio y lograr la consolidación de la comunidad académica, el Ministerio de Educación Nacional ha dispuesto el portal educativo <www.mineducacion.edu.gov>, en el cual es fácil encontrar posibilidades de actualización en línea, redes educativas temáticas y encuentros para compartir experiencias significativas, tanto para los docentes del sector público como para los del sector privado.

Evaluación

El nuevo estatuto permite y regula que el ejercicio de la carrera docente esté ligado a la evaluación permanente. Esta evaluación busca

comprobar que los docentes mantienen niveles de idoneidad, calidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones que justifiquen la permanencia en el cargo, los ascensos en el escalafón y las reubicaciones salariales dentro del mismo grado.

Se han definido tres tipos de evaluación:

- *Evaluación de período de prueba:* Se realiza al término de cada año académico y comprende el desempeño y competencias específicas. Quienes obtengan una calificación igual o superior al 60% serán inscritos en el escalafón docente.
- *Evaluación ordinaria periódica de desempeño anual:* La realiza el rector al término de cada año escolar, tomando en consideración el dominio de estrategias y habilidades pedagógicas y de evaluación, el manejo de la didáctica propia del área o nivel educativo de desempeño, las habilidades para la resolución de problemas, el nivel de conocimiento y las habilidades relacionadas con el plan de estudios de la institución, los logros de los alumnos en las evaluaciones censales de competencias, entre otros.
- *Evaluación de competencias:* Se realiza cada vez que la entidad territorial lo considere conveniente, por lo menos cada seis años. Es voluntaria para aquellos docentes inscritos en el escalafón que pretendan ascender de grado o cambiar de nivel y permite la valoración de las competencias de logro y acción, de ayuda y servicio, y de las competencias cognitivas y de eficacia personal.

D. EL PUNTO DE VISTA DE LOS ACTORES

La profesión en general

Un primer nivel de resultados se relaciona con la manera en que los docentes perciben e identifican los componentes centrales de su profesión, desde la perspectiva de distintos procesos que atraviesan el ámbito educativo:

- *Componente de gestión,* entendido como prácticas, acciones, concepciones, valoraciones, competencias y factores asociados a procesos de desarrollo, administración y organización institucional.
- *Componente de comunidad educativa,* definido como prácticas, ac-

ciones, valoraciones, concepciones, competencias y factores asociados a los procesos de bienestar, desarrollo, organización y participación de los actores escolares.

- *Componente pedagógico y curricular*, concebido como prácticas, acciones, valoraciones, competencias y factores asociados a los procesos de desarrollo, enseñanza y evaluación de los aprendizajes.
- *Componente de cualidades propias*, que se define como acciones, prácticas, comportamientos y disposiciones asociados a rasgos de personalidad. Es un componente adicional que no tiene que ver directamente con el ámbito escolar sino con rasgos individuales.

Componente	Porcentaje*
Pedagógico y curricular	40
Comunidad educativa	32
Cualidades propias	18
Gestión	10

Fuente: Elaboración propia basada en entrevistas en profundidad.

* Estos porcentajes corresponden al número de veces que aparecen respuestas referidas a cada uno de los componentes señalados, en relación con un número total de respuestas, teniendo en cuenta que cada docente mencionó más de un aspecto.

El cuadro anterior muestra los componentes de *comunidad educativa* y *dimensión pedagógica* con los porcentajes más altos en la distribución de aspectos centrales de la profesión docente. Hay una relación importante entre estos dos aspectos, por cuanto los docentes entrevistados los presentan como componentes integrados en la práctica. Asimismo, en el componente de *cualidades propias* se refieren a un largo listado de rasgos que van desde la vocación, la capacidad de entrega al otro y la tolerancia, hasta ser modelo de vida y líder social.

A su vez, la tendencia observada muestra un bajo porcentaje de funciones y actividades orientadas a procesos de gestión y desarrollo institucional. Sin embargo, los entrevistados que corresponden al grupo de los tomadores de decisiones consideran este aspecto de importancia si se quieren centros educativos autónomos, y asumen un concepto de gestión más amplio, que involucra procesos y proyectos de administración, pla-

neación, organización y crecimiento institucional orientado por los resultados que arrojan las evaluaciones de calidad de los alumnos, docentes y directivos.

Los expertos entrevistados agregan dos componentes más:

- *Componente de rendición pública de cuentas de su labor*, entendido como prácticas y acciones asociadas a la entrega de información a la comunidad educativa sobre el logro de las metas de aprendizaje por parte de los alumnos.
- *Componente mediador con la cultura*, entendido como prácticas, acciones y valoraciones asociadas a vincular a los alumnos con los rasgos, vivencias, concepciones propias y aprendidas del medio al que pertenecen.

Diferencias entre el ámbito público y el privado

El total de los docentes entrevistados coincide en afirmar que sí hay diferencias entre ambos sectores. En general, las respuestas de los docentes del sector oficial se refieren a las condiciones de privilegio con que cuenta el sector privado en infraestructura, zonas deportivas, materiales didácticos, dotación de bibliotecas, salarios de los docentes, vacaciones del personal académico y administrativo, eficiencia en el servicio educativo, mayor compromiso del docente, mayor responsabilidad y adecuada relación docente-alumno, entre otros.

En este mismo sentido los expertos entrevistados reconocen las diferencias socioeconómicas entre la educación pública y la privada; sin embargo, afirman que el nivel de profesionalismo y compromiso de los docentes de ambos sectores es muy similar. Anota un entrevistado:⁴

En mi experiencia de formación de docentes en servicio, por más de diez años, he encontrado que los docentes del sector público son más creativos, más comprometidos y más efectivos con la formación intelectual de sus estudiantes y con el cambio social; esto debido a que las condiciones de contexto, deprivación cultural y económica lo exigen. No creo en el discurso que resalta los docentes del sector

⁴ M. Pérez, docente-investigador universitario, formador de docentes en servicio. Entrevista: Visión de los expertos. Bogotá, noviembre de 2004.

privado como mejores que los del público. Los estudiantes son diferentes, las familias lo son, los entornos también, pero la labor del docente no. Creo que el efecto en el aprendizaje, derivado de la labor del docente en los sectores más deprivados de la sociedad, no se nota mucho, pero es sustancialmente mayor que en el caso de aulas y niños de condiciones socioculturales favorables.

Por su parte, los tomadores de decisiones precisan que existe una creencia generalizada y a la vez errónea de que lo privado es mejor que lo público, pero la realidad en cifras es que solo aproximadamente un 5% de las instituciones educativas del sector privado atiende a niños de condiciones sociales y culturales favorables. Es decir, la gran mayoría de los colegios privados también dedican su servicio a poblaciones de escasos recursos y es aquí, en este sector, donde se encuentran severos problemas de calidad y precarias condiciones para el aprendizaje.

Satisfacción laboral

Como factores que generan satisfacción en los docentes se pueden enunciar los siguientes:

- *Logro*: satisfacción por el cumplimiento de una tarea o de un objetivo específico, principalmente orientada a los logros pedagógicos con los estudiantes.
- *Afiliación*: satisfacción al establecer vínculos con miembros de la comunidad educativa.
- *Reconocimiento*: satisfacción al generar en el entorno procesos de retroalimentación y valoración (incluye desde lo salarial, premios y menciones honoríficas, hasta lo social).
- *Poder*: satisfacción al ejercer influencia en el medio y sus actores para obtener un resultado determinado.
- *Autorrealización*: satisfacción por el propio desarrollo personal y profesional y por la actualización.

A continuación se presenta la distribución de los porcentajes que corresponde al número de veces que aparecen respuestas referidas a cada factor, en relación con un número total de respuestas y teniendo en cuenta que cada docente mencionó más de un aspecto:

Factor	Porcentaje
Logro	42
Afiliación	28
Reconocimiento	16
Autorrealización	9
Poder	5

Fuente: Elaboración propia basada en entrevistas en profundidad.

Los resultados evidencian una tendencia marcada a ubicar el *logro* de los objetivos previstos (de aprendizaje, de formación de los alumnos) como una de las experiencias más positivas de la profesión.

En segundo lugar, la *afiliación* es un ámbito satisfactorio en el quehacer educativo. Se refiere en este caso a los vínculos que el docente establece con los alumnos, sus familias, colegas y directivos de la institución en que se desempeña.

El *reconocimiento* es el siguiente rasgo que identifican, y no solo se refieren al reconocimiento social de la profesión por parte del Estado, los padres de familia y la sociedad en general, sino también a las condiciones salariales y de bienestar de la profesión.

Los expertos entrevistados destacan la importancia de regular los incentivos, no solo los salariales, por cuanto generan movilidad en la profesión y enfilan al docente a calificar su formación y a garantizar condiciones que lo enriquezcan vitalmente: pasantías, estudios, premios, programas de bienestar (educativos, culturales y recreativos).

Anota uno de los entrevistados:⁵

En Colombia la profesión docente carece de prestigio. Los espacios en los que se gana algo de ese prestigio son escasos pero muy valorados por los docentes. He sido jurado del premio Compartir⁶ y me impacta mucho notar que cada año son más los docentes que se presentan a ese premio con el ánimo de ganar algo de prestigio. Esta

⁵ Ibídem.

⁶ Premio anual al mejor maestro colombiano otorgado por la fundación privada Compartir desde hace más de una década.

búsqueda de reconocimiento se nota en las publicaciones e intervenciones en foros y seminarios. Los docentes hacen esfuerzos por sistematizar su experiencia, por investigar y publicar, con la claridad de que eso no tiene beneficios económicos. Considero que en Colombia los docentes de educación básica investigan con buen nivel y eso les genera mucha satisfacción.

Las respuestas sobre el rasgo denominado *autorrealización* se refieren a la formación en servicio, que solo los docentes del sector público de Bogotá perciben como una preocupación permanente del Estado. Esta actualización la circunscriben a los aspectos que tienen que ver con el dominio del saber de su área de trabajo y en la mitad de los casos consideran que corresponde a la iniciativa del docente.

El último factor, *poder*, se refiere a la posibilidad de impactar con su trabajo en la formación de niños con grandes carencias económicas y culturales, y de influir asimismo en las familias de los educandos. Un docente se refiere a la posibilidad de influir en sus colegas y en su institución educativa a través de logros pedagógicos generados por procesos de innovación e investigación que permitan crear y consolidar equipos de trabajo y comunidad académica. Las respuestas asociadas a este factor fueron enunciadas exclusivamente por los docentes que pertenecen al sector público.

En cuanto a los factores de la profesión que generan insatisfacción, las respuestas se agrupan de la siguiente manera:

Factor	Porcentaje
Reconocimiento	50
Logro	33
Autorrealización	10
Afiliación	5
Poder	2

Fuente: Elaboración propia basada en entrevistas en profundidad.

Por su parte, los expertos se refieren también a la falta de *reconocimiento* y al desprestigio derivado de los bajos resultados en las evaluacio-

nes de calidad que realiza el Estado, al exceso de controles burocráticos que entorpecen el desarrollo de la docencia (por ejemplo: formatos para medir y controlar tiempos, objetivos y proyectos), lo que consideran que convierte a la profesión en una actividad rígida y carente de sentido. Sin embargo, advierten de que estas afirmaciones no son una apología de la no planeación, sino un llamado de atención sobre el hecho de que el ejercicio de la profesión requiere espacios de autonomía y autodeterminación.

Desde el punto de vista de los tomadores de decisiones, el factor que más insatisfacción genera –aparte de no contar con salarios atractivos– es la falta de metas claras de aprendizaje formuladas a escala nacional; es decir, el que el docente no sepa qué se espera de él. En ese sentido, la *incertidumbre* se convierte en el factor más crítico, según este grupo de entrevistados.

Éxito y expectativas futuras

“El éxito profesional docente está asociado con la capacidad de dar solución a problemas críticos en la educación”; “Un docente es exitoso si logra que sus estudiantes se desarrollen al máximo; para esto debe diseñar formas de ejercicio docente efectivas y muy bien sustentadas, medir sus resultados y verificar el avance en los aprendizajes”; “El éxito profesional se refleja en demostrar que los logros y progresos con los estudiantes se deben a su conocimiento y prácticas aplicadas”; “Un docente es exitoso si logra conjugar las expectativas de los estudiantes, las familias y el Estado”; “Un docente es exitoso cuando, además de enseñar efectivamente unos saberes y desarrollar unas competencias, logra formar a los estudiantes, es decir, les permite vivir el respeto, la crítica, el reconocimiento de diversas perspectivas, la identidad con su cultura”. Son algunas de las respuestas ofrecidas por los entrevistados⁷.

En síntesis, se considera que un docente es exitoso si logra:

- Saber enseñar lo que sabe.
- Reconocer y desarrollar competencias en los alumnos.
- Asegurar competencias en los alumnos que les permitan interactuar de forma crítica, responsable y autónoma, así como promover la formación en la cultura del diálogo y el respeto.

⁷ N. Cuervo y otros. Entrevista: Visión de los maestros. Bogotá, 2005.

- Ser autorreflexivo sobre la propia práctica.
- Desarrollar investigación pedagógica y educativa que permita asumir responsable y competentemente la tarea de la enseñanza.
- Actualizarse en las teorías, metodologías y didácticas que confluyen en el acto de enseñar y aprender.
- Adaptarse a las adversas circunstancias del sector educativo y responder creativamente a los problemas que se presentan.
- Constituirse en modelo de vida.
- Generar confianza entre los miembros de la sociedad.

Estatus de la profesión docente

Los entrevistados concuerdan en que la docencia no es actualmente una profesión con alto reconocimiento social, lo cual se evidencia en síntomas como los siguientes: número decreciente de bachilleres que optan por esta profesión; bajos niveles de exigencia de las universidades para el ingreso a la carrera docente; percepción generalizada entre los miembros de la sociedad de la mala calidad de la educación básica asociada a la baja calidad de los docentes; insatisfacción manifiesta de los docentes por sus condiciones laborales.

Asimismo, manifiestan que este problema de estatus genera falta de compromiso como colectivo profesional, trabajo aislado de los docentes en las instituciones educativas, inconformismo y baja autoestima, sentimientos de inferioridad frente a otros profesionales, escasa renovación de la profesión, desconfianza entre los miembros de la sociedad por la profesión docente, y bajo rendimiento y deficiencia en las acciones pedagógicas.

¿Qué se espera de un maestro?

Las respuestas a esta pregunta evidencian, por un lado, una visión idealista de los expertos y los tomadores de decisiones y, por otro lado, una visión de los docentes marcada por lo inmediato y cotidiano. Las más frecuentes son:

- Orientar el proceso de formación, enseñanza y aprendizaje según las expectativas sociales, culturales, morales y éticas de la familia y la sociedad.
- Asumir y orientar pedagógicamente el proceso de aprendizaje de

los educandos utilizando medios tales como la planeación de actividades escolares y curriculares, encuentros académicos en el aula, enseñanza de materias específicas, elaboración y seguimiento de actividades y logros, dirección de cursos, diseño de planes de estudio, dictar clases, programas de curso, innovación en los procesos educativos y otros, para garantizar los resultados que se propone la educación.

- Liderar procesos de mejoramiento e incremento de la calidad de la educación mediante el estímulo a los alumnos, la generación de experiencias de aprendizaje, la formación permanente en el campo personal y profesional, la investigación, la innovación, el conocimiento y respeto del entorno social de la escuela con el fin de incidir en procesos de desarrollo humano.
- Mediar en procesos de relaciones interpersonales entre los diferentes miembros de la comunidad educativa a través de la generación de diálogo. Participar, como interlocutor válido y con credibilidad, en la resolución de conflictos que inciden en el proceso de aprendizaje escolar, facilitar la socialización de experiencias, orientar a los padres de familia y tutores en procesos de formación con miras a obtener un clima que garantice el adecuado desarrollo de los procesos de aprendizaje y la interiorización de principios de convivencia.
- Incidir en la mejora de la calidad de vida de los educandos y de la comunidad educativa a través de: desarrollo de actividades que estimulen la participación en actividades curriculares y extracurriculares; educar en el afecto a través del propio comportamiento y de acciones planeadas; desarrollar el sentido de arraigo y pertenencia entre los educandos; generar confianza hacia el maestro y los adultos; estimular el desarrollo y la práctica de la solidaridad.
- Diseñar, dirigir, participar en actividades que promuevan el uso creativo del tiempo libre –culturales, deportivas, recreativas y otras–, con el fin de generar hábitos y prácticas de trabajo en equipo, autonomía y solidaridad.
- Participar en la planeación de la formación de los educandos –asistencia al consejo académico, formulación de propuestas que incidan en mejores resultados escolares, generación de visión educativa– con el fin de incrementar la calidad de la educación y el uso adecuado de los recursos.
- Incidir en el desarrollo del PEI a través de procesos de participación, toma de decisiones, integración docente, desarrollo de procesos de

trabajo y otros, para que por este medio se integren los objetivos de enseñanza y aprendizaje.

- Realizar y responder positivamente a procesos administrativos que favorecen la organización y la racionalización de los recursos físicos –distribución y cuidado de salones de clase, responsabilidad sobre los inventarios de muebles, equipos y enseres escolares–, cumplir con las normas administrativas que favorecen el trabajo en equipo; respetar horarios, normas de grupo y reglamentos de la institución.

E. PERSPECTIVAS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

Modelos y estrategias

Es justo reconocer que en la última década en Colombia se avanzó en la política de formación de docentes en servicio. En algunas regiones del país se ha logrado pasar de la oferta de cursos aislados y dispersos a programas de formación pensados para el fortalecimiento de la práctica en el aula, con un carácter de intervención que moviliza e incentiva a muchos maestros a iniciar procesos de reflexión, de experimentación y de investigación.

La propuesta del Sistema Nacional de Formación de Educadores⁸ ha contribuido de manera fundamental a esta nueva manera de entender la profesionalización docente: se entiende al maestro como un todo que requiere condiciones de formación para impulsar a su vez mejores condiciones de vida, personales y sociales.

El Sistema Nacional consolida la profesión al:

- fundamentarla en la autoridad que le da dominio del saber, el saber enseñar, la comprensión del otro como ser humano integral y de la realidad donde ejerce su práctica, todo ello en el marco integrador de la pedagogía;
- ubicarla en el marco del desarrollo conceptual y reconocer un cuerpo de conocimientos consistente en: la formación disciplinaria e interdisciplinaria y en los campos de saber académico e investigativo

⁸ Ministerio de Educación Nacional (1998: 35).

del maestro; el ejercicio de una práctica social configurada por la interpretación, transformación e investigación de dicho saber; y los valores, estatuto y jerarquía que dicha práctica ocupa en la división social del trabajo;

- asumirla entre los criterios que caracterizan las modernas profesiones, que para el caso de los maestros puede traducirse en el dominio de: los problemas de las realidades educativas, pedagógicas y didácticas en su carácter disciplinario e interdisciplinario; la práctica educativa y didáctica con responsabilidad social, basada en competencias distinguibles de las otras profesiones; el *ethos* de la profesión, entendido como la dimensión histórica, ética, autónoma y normativa que orienta, organiza y regula el ejercicio profesional;
- apoyarla en la investigación sobre los problemas fundamentales de la enseñanza, el aprendizaje y la evaluación, para que sea la fuente de la formación de educadores; esto garantiza la producción de conocimiento e innovaciones y asegura la tradición pedagógica.

Políticas públicas

Políticas más directamente vinculadas con el proceso de profesionalización de los maestros

En la historia de la profesión educativa en Colombia ha habido momentos excepcionales, en los cuales, por factores de orden político y social, esta ha sido objeto de impulsos importantes.

En la actualidad el país demuestra conocer y entender los nuevos paradigmas de la profesión docente (en cuanto a poseer un saber específico y a desarrollar un ejercicio reglado de la profesión), pero sigue ausente en las políticas la comprensión de la práctica social y cultural del maestro. En ese sentido, en Colombia los profesores siguen siendo considerados *semiprofesionales*. Así como se reconoce que su campo de trabajo debe ser sujeto de control público y evaluación, debería proveérsele apoyo y medios suficientes para que su actividad resulte positiva y gratificante.

En tales circunstancias, las recientes políticas han vinculado a los procesos de profesionalización de los maestros un discurso técnico referido a la importancia de contar con un cuerpo de conocimientos especializados y consistentes, un discurso ético referido a la importancia del comportamiento en su ámbito ocupacional, y un discurso profesional re-

ferido al ejercicio de una autonomía responsable que le permita controlar su propio trabajo e incidir en la institución escolar.

Estrategias implementadas para estimular el desarrollo profesional de los maestros de educación básica

Mejorar la calidad de la educación en Colombia ha requerido conocer cómo impactan las acciones de los maestros en los resultados de aprendizaje de los estudiantes. La Evaluación Censal de Competencias Básicas (pruebas SABER⁹, que aplica el Ministerio de Educación Nacional) permite a cada institución educativa conocer sus debilidades y fortalezas, valorar el desempeño de sus estudiantes en conjunto y orientar sus acciones a la atención de los aspectos críticos. En ese sentido, ofrece a los docentes información sobre avances y dificultades de sus estudiantes, pero permite asimismo acordar correcciones a prácticas deficientes y reforzar las exitosas, revisar conceptos y metodologías, unificar criterios, priorizar acciones y temáticas de formación en servicio, y enviar mensajes claros a las universidades que forman a los futuros licenciados.

Otra estrategia de gran impacto en el desarrollo profesional de los docentes de la educación básica es la adopción de un enfoque por competencias, que supone un cambio radical de perspectiva para los maestros.

El criterio de adelantar procesos de formación y acompañamiento *in situ* en la institución educativa permite dinamizar, mediante la generación de planes de mejoramiento institucional, estrategias concretas y particulares para apoyar a docentes, directivos y comunidad en aquellos aspectos que están afectando el logro en la institución educativa.

Un componente clave de la modernización de los procesos educativos y del desarrollo profesional de los docentes de la educación básica es el mejoramiento de los ambientes de aprendizaje a través del uso de las nuevas tecnologías de la información en las aulas. El Ministerio de Educación desarrolló el portal *Colombia aprende* <colombiaaprende@mineducacion.gov.co> con el fin de ofrecer un espacio educativo de consulta y aprendizaje a docentes, alumnos y familias de las instituciones oficiales

⁹ Esta evaluación se aplica cada tres años en el último grado de la educación básica primaria (grado quinto) y el último grado de la educación básica secundaria (grado noveno), en las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias naturales y sociales, ciudadanía.

y privadas del país. Para apoyar procesos de enseñanza y aprendizaje por competencias ofrece alternativas que favorecen el desarrollo de habilidades para el trabajo en colaboración.

En 2002 el gobierno nacional inició un ambicioso plan de dotación de 1.050 bibliotecas en todo el país, con una meta a mediano plazo de acercarse a los estándares internacionales de disponibilidad de libros por habitante y con ello permitir que los docentes cuenten con recursos bibliográficos que ayuden a desarrollar en ellos mismos habilidades y el disfrute de la lectura.

Por último, la estrategia de los *foros educativos*, ordenados en La Ley General de Educación, establece que todos los entes territoriales deben realizarlos anualmente, a fin de que la ciudadanía en general y el sector educativo en particular reflexionen y elaboren propuestas de mejoramiento de la calidad de la educación en su región. Estos foros se realizan en tres etapas: una institucional, en la que cada establecimiento educativo realiza un foro interno; una regional, convocada por el alcalde de la zona correspondiente, y una etapa nacional, en la que en un evento central se conocen las experiencias y propuestas generadas por las instituciones educativas y las regiones con miras a mejorar el área o la temática definida.

BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE FACULTADES DE EDUCACIÓN (ASCOFADE) (2004): *Documento marco para los talleres regionales: la profesionalización del maestro y la evaluación de sus competencias* (Salinas, M. L., y Forero, F.). Bogotá.
- BOGOTÁ, CALIDAD EDUCATIVA (2003): *Bogotá evalúa nuevas competencias*. Bogotá: Cambio 16.
- COLONJE, P., y CORREA, M. (1991): “El discurso del Maestro: Fuente de conocimiento de la escuela”, *Revista Educación y Cultura* (Bogotá), nº 24, p. 52.
- CONSEJO NACIONAL DE ACREDITACIÓN (1999): *Sobre la profesión educativa* (Díaz, M.). Bogotá.
- CONSEJO NACIONAL DE ACREDITACIÓN DE ESCUELAS NORMALES (2000): *Formación de maestros, elementos para el debate*. Bogotá.
- El Tiempo*, Bogotá, sábado 22 de enero de 2005. Editorial: “La Miopía de FECODE”, p. 1-18.

- FUNDACIÓN ANTONIO RESTREPO BARCO (1997): *Tecnología informática: una mirada pedagógica*. Bogotá.
- GONZÁLEZ, H. (1999): “Maestro y profesión”, en *Los maestros en Bogotá. Espejos y reflejos. Textos para la formación*. Bogotá: Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico.
- GONZÁLEZ, M. (1999): “Una mirada a través de los espejos: lo que determina las imágenes de los maestros”, en *El profe es una nota*, colección Vida de Maestro n° 6, Bogotá: Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico.
- MARTÍNEZ BOOM, A.; CASTRO, J. O., y NOGUERA, C. E. (1989): *Crónica del desarraigo. Historia del maestro en Colombia*. Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio, Colección Mesa Redonda.
- MARTÍNEZ BOOM, A.; UNDA BERNAL, M. P. (1997): *El maestro y su formación: Del devenir moderno al devenir contemporáneo*. Bogotá: Educación y Ciudad, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (1998): *Hacia un sistema nacional de formación de educadores* (Niño Diez, J., y otros), Serie Documentos Especiales. Bogotá.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2003). *Manual de evaluación del desempeño de docentes y directivos docentes*. Decreto 2582 de 2003, Guía 3. Bogotá.
- PARRA, S. F.; MOLINA, G. A. (1999): “Diversidad de imágenes docentes o carencia de identidad profesional”, en *El profe es una nota*, colección Vida de Maestro, n° 6. Bogotá, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ (2001): *Evaluar para mejorar la educación*. Bogotá.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL (1999): *Plan de formación permanente del personal docente, directivo y de otros agentes educadores en el servicio educativo de Santa Fe de Bogotá. 1999-2000*.
- ZULUAGA, O. L. (1999): *El saber pedagógico: experiencias y conceptualizaciones. Compilación obras completas*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Capítulo 4.

El caso de El Salvador

Alberto Barillas Villalta y Carlos Briones

En la última década se impulsaron en América Latina, y en particular en El Salvador, numerosas medidas cuyos ejes eran la cobertura, la calidad educativa, los valores y la modernización del sistema. Estas iniciativas se recogen en varios estudios recientes impulsados por organismos internacionales de cooperación que analizan la reforma educativa desde distintas perspectivas (USAID, 2004; Banco Mundial, 2004; BID, 2004). En esos trabajos se reconocen los logros de la gestión ministerial salvadoreña, especialmente en materia de cobertura, y se señalan las carencias que todavía persisten.

A. CARACTERÍSTICAS DE LOS MAESTROS

Algunos logros de la reforma educativa en El Salvador, como el aumento matricular, han incrementado progresivamente la cantidad de docentes que participan en el sistema, el aumento de las secciones habilitadas e incluso la ampliación y la apertura de nuevos espacios escolares¹.

¹ Situación similar han mostrado otros países de América Latina, como Colombia, Chile y Costa Rica, donde se impulsaron reformas educativas en los años noventa.

Entre los años 2000 y 2003 los alumnos matriculados pasaron de 1,2 a 1,7 millones, y los maestros, de 50.000 a 55.000.

Más de 3 de cada 4 maestros pertenecen al sector público. El sector privado tiene mayor presencia en la educación media, sobre todo en zonas urbanas y especialmente en San Salvador y La Libertad, los departamentos con mayor índice de desarrollo humano y mayor capacidad adquisitiva.

Los docentes –sin distinguir entre privados y públicos– se concentran en las zonas urbanas (más del 60%). La concentración en las ciudades es mucho más marcada en el sector privado (92% de sus docentes), mientras que el sector público muestra mayor equilibrio: 52%.

La profesión docente ha sido siempre mayoritariamente femenina, y lo sigue siendo. En los años ochenta, 3 de cada 4 maestros eran mujeres, y hoy lo son casi 7 de cada 10². Las proporciones se mantienen en los distintos sectores y zonas.

La edad promedio de los docentes es de 37,3 años, con una media algo menor en el sector privado y en el ámbito rural. Las cifras revelan un efectivo cambio generacional, con 6 de cada 10 docentes formados en los años ochenta y noventa.

El grado mínimo exigido para ejercer la labor docente en El Salvador es el profesorado (tres años de estudio después del bachillerato). En el 2003, algo más del 90% de los maestros activos poseían título habilitante. De estos, el 87,4% tenía título de profesorado, el 4,5% una licenciatura y el 0,1% una maestría. Una sola persona en todo el sistema era doctorada en educación.

En su gran mayoría, los maestros se gradúan en universidades e institutos tecnológicos. Solo un 11% proviene de las escuelas normales. Este dato se vincula con el referido a las edades de los docentes.

El 84% de los docentes tiene 20 años o menos de desempeño. Sin embargo, en algunos casos se llega a superar los 60 años de trabajo, porque es frecuente que los centros educativos privados contraten personal en condiciones de jubilación, por lo general para coordinar grupos de colegas más jóvenes.

No es sencillo establecer el nivel socioeconómico de los maestros. Estudios previos habían observado que la mayoría (60%) proviene de centros de educación media pública. En el presente estudio se ha re-

² <<http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/papers/docente/docen6.htm>>.

levado el nivel educativo del padre y la madre, que se concentra entre el primer y el segundo ciclo de educación básica (entre primer y sexto grado). En ambos casos, los estudios medios y universitarios no alcanzan el 6%. Por otra parte, el 80% de los encuestados señala que la situación económica que tenía su familia cuando él/ella estudiaba era entre regular y muy deficiente.

B. PRINCIPALES RASGOS DE LA FORMACIÓN DOCENTE

A principios del siglo XX los docentes salvadoreños contaban, por lo general, con escasa formación pedagógica. Era común que esa labor la desempeñaran ciudadanos que habían logrado los aprendizajes básicos de lectura, escritura, aritmética y tenían cierta cultura general. En aquella época, ese nivel era muy alto en comparación con el de la población del país, mayoritariamente campesina y pobre.

Medio siglo más tarde, la formación docente se impartía en las escuelas normales. Esto fue así hasta 1980, cuando la Ciudad Normal Alberto Masferrer –única que se mantenía en funcionamiento– fue cerrada en el marco de la última guerra civil. Con ello se abrieron espacios para que la educación superior universitaria y tecnológica pudiera dedicarse a la formación magisterial (media, parvularia y en educación especial). Asimismo, las licenciaturas en educación empezaron a ofrecer opción docente.

No se abrió ningún profesorado en educación básica, pese a la fuerte concentración de población escolar en ese nivel. Este fenómeno generó un problema grave de inadecuación curricular, dado que muchos docentes fueron asignados a niveles y especialidades no coincidentes con la formación pedagógica que habían recibido.

Tras reconocer que las instituciones tecnológicas no eran las idóneas para formar maestros, esa responsabilidad quedó en manos de las universidades y algunos institutos especializados en formación docente. Si bien ello habilitó cierta masificación de la educación superior y la acercó geográficamente a los estudiantes, las modalidades “flexibles” que impulsaron muchos de estos centros fueron duramente cuestionadas.

En el período siguiente, la formación universitaria sufrió una crisis severa debido al desprestigio generado por probados casos de corrupción (venta de títulos, regalías de calificaciones, carreras ofrecidas para cursarse en menos años que los establecidos por la normativa vigente). A

pesar de que las más afectadas fueron Derecho y otras carreras, los profesorados y licenciaturas en Educación no escaparon a estos problemas.

A principios de los noventa, tras un proceso de evaluación, el Ministerio de Educación (MINED) cerró varias instituciones de educación superior y a muchas otras les exigió formalizar procesos. Hubo 17 instituciones (incluidos dos institutos especializados en formación docente) autorizadas para continuar su actividad.

De las 32 instituciones formadoras de docentes que había en 1998, seis años más tarde quedaban 8. La matrícula en las carreras de profesorado se redujo de algo más de 20.000 alumnos en 1997 a 3.711 en el 2004. Esta llamativa reducción no se debe principalmente a la disminución de las instituciones oferentes; más bien se relaciona con la elevación de los costos, los mayores requisitos de ingreso y egreso y las limitadas posibilidades de acceso rápido al empleo docente. Estos factores no solo han reducido la población estudiantil, sino también su calidad.

Para 1997, el MINED tenía ya una nueva normativa para la formación docente y una propuesta curricular. En el artículo 57 de la Ley de Educación Superior se exponen el propósito renovador y la manifiesta intención del Estado de ejercer la supervisión y evaluación de la formación docente, si bien respetando la autonomía de los centros de estudio:

Los planes y programas para formar maestros de los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional, serán determinados por el Ministerio de Educación. El Ministerio de Educación determinará además, las exigencias académicas y los requerimientos mínimos que deban reunir las instituciones que ejecuten dichos planes y programas. Ninguna institución de educación superior podrá ofrecer los planes y programas oficiales de formación de maestros, sin la autorización del Ministerio de Educación (MINED, 1997).

Las orientaciones de la ley mencionada plantean una carrera que subraya el papel del maestro como facilitador en el aula y como miembro de una comunidad educativa. Al mismo tiempo, establece una serie de requisitos de ingreso y de graduación, un currículo que incluye mucha práctica en las escuelas y procesos de reflexión sobre dicha práctica.

La formación docente dura tres años e incluye cursos y prácticas. Hay nueve especialidades de titulación posibles. Las instituciones de formación docente salvadoreñas han avanzado mucho en la mayoría de los requisitos formales solicitados por la normativa. Además, hay un

discurso constructivista instalado en el cuerpo de formadores y acciones coherentes con esta línea pedagógica. En este esfuerzo han colaborado varias iniciativas internacionales.

Sin embargo, cuando se revisa la calidad de los procesos pedagógicos, los niveles de participación del personal a tiempo completo en la formación de maestros, la supervisión de las prácticas de los estudiantes, la planificación y el desarrollo del currículo, la situación se muestra aún muy crítica (PREAL, 2002; Barillas, 2003; Pacheco, 2004).

C. CONTEXTO DE ACTUACIÓN

En El Salvador, la profesión magisterial se regula a través de la Ley de la Carrera Docente, promulgada en 1996 y reformada en el 2001. En sus considerandos I y IV esta ley establece la obligación del Estado de dictar normas para el desarrollo de la profesión, la seguridad y el bienestar del sector docente. De manera específica, el artículo 5 plantea el deber ministerial de planificar y normar integralmente la formación, la ocupación, el desempeño, la ética y el estímulo de los educadores.

El graduado de los centros de formación docente recibe un título que lo acredita para desempeñarse en el sistema y en la especialidad correspondiente³. Si tiene intenciones de ejercer la profesión, es imprescindible que se inscriba en el Registro Escalafonario del Ministerio de Educación. Este abrirá un expediente que consignará todos los acontecimientos asociados con la historia laboral de esa persona.

De acuerdo con el tiempo de servicio existen seis categorías. La más alta corresponde a quienes tienen más de 25 años de servicio activo; la más baja, a quienes tienen menos de cinco años. Tanto los ascensos de categoría como de nivel implican mayor salario.

Otra forma de aumentar los ingresos es asumir cargos directivos en el centro escolar o salir de él para participar en estructuras técnicas del Ministerio, aunque en este caso es posible perder la condición docente y pasar al régimen de trabajo administrativo.

³ Los títulos docentes válidos para la inscripción y el ascenso en el nivel de escalafón son: 1) Profesor; 2) Licenciado en Ciencias de la Educación; 3) Máster en Educación; y 4) Doctor en Educación.

Remuneración

La jornada de los docentes salvadoreños es de unas 5,5 horas diarias de presencia efectiva en la escuela, a las que deben sumarse aquellas (no computadas) dedicadas a la preparación de clases, elaboración de material didáctico, evaluación y calificación.

El salario del profesorado se establece con base en el cargo desempeñado, pero considera, además del sueldo base propio del nivel y la categoría, los sobresueldos que pueden corresponder por el cargo, el trabajo en áreas rurales distantes o de difícil acceso, el trabajo en doble sección o doble horario, así como el haber desempeñado satisfactoriamente el cargo de director, subdirector o supervisor por un período de diez años consecutivos.

Un maestro salvadoreño al iniciar la carrera docente puede ganar entre 372 y 409 dólares por mes⁴, según el escalafón de la carrera.

Es posible que un docente trabaje en el sistema público y en el privado, con acuerdos contractuales diferentes. El sector privado no es homogéneo en cuanto a sus modalidades de contratación y satisfacción salarial. El salario de sus docentes puede ser menor, igual o mayor que el que reciben en el sector público.

Al comparar la evolución salarial nominal y real por sector entre los años 1991 y 2002 se observa una mejora que los salarios docentes privados y públicos. Sin embargo, es el sector público el que ha mantenido ininterrumpidamente un proceso de alza; el sector privado ha sufrido algunas contracciones, especialmente en 1995 y el 2000, con una recuperación significativa en el 2002.

Pese a las diferencias salariales, muchos docentes del sector público realizan la doble jornada en el sector privado, sobre todo en las zonas urbanas. Al respecto suele criticarse que los docentes en esta condición tienen mejor desempeño en el sector privado que en el público, aunque su salario puede ser significativamente menor.

Los salarios reportados como base por los docentes del sector privado en el 2003 (Censo MINED) oscilaban entre 102 y 629 dólares. El 65% de los docentes declaró tener salarios de entre 102 y 229 dólares y el 32% dijo ganar entre 229 y 629 dólares.

⁴ MINED, Censo 2003 y Ley de la Carrera Docente, 1996.

Es interesante comparar los salarios docentes con los de otras profesiones. A pesar de que El Salvador cuenta con una mayoría de docentes graduados de educación terciaria, la duración de la carrera (3 años), las titulaciones y los salarios los aproximan más a la situación de un técnico que a la de un profesional universitario.

El de los incentivos docentes es uno de los temas más polémicos en El Salvador. Según la Ley de la Carrera Docente, los salarios de los maestros deben revisarse cada cinco años. Para el Ministerio de Educación, una revisión no necesariamente debe desembocar en un aumento general, pero los gremios docentes entienden que ese es el sentido de la revisión. En el año 2000 correspondía proceder a una revisión salarial; sin embargo, el MINED decidió impulsar un sistema de incentivos que, aunque fue rechazado por los gremios, continuó en aplicación. Este sistema otorga incentivos económicos:

- a la docencia rural;
- a quienes tengan doble turno;
- a la docencia nocturna;
- al desempeño, a través del *estímulo a la labor educativa institucional*.

Este último es un incentivo económico otorgado a los docentes de los centros educativos que obtienen en una *evaluación institucional* no menor de 70/100 puntos. Esta evaluación considera variables como el planeamiento institucional, la organización escolar, los registros escolares, los recursos del centro, la gestión del maestro y los valores.

Este esfuerzo comenzó en el 2000 y fue delegado por el MINED a una universidad estatal que entre sus carreras incluye la formación de maestros. Por *desempeño institucional* se entiende el esfuerzo que realizan los centros educativos del país para brindar una educación de mayor calidad.

Solo el 40% de los centros escolares lograron el puntaje mínimo y recibieron el estímulo en el año 2001, y 50% al año siguiente. Las variables *planeamiento institucional* y *valores* obtuvieron los promedios más bajos de la evaluación.

Para el cierre del 2004, una nueva administración ministerial manifestó su intención de modificar la evaluación institucional y el sistema de incentivos; por tanto, suspendió cualquier acción en este marco. Esto podría ser una demostración de que el tema de los incentivos al docente forma parte de una agenda que todavía no se ha atendido como política educativa.

El incentivo ha sido en promedio de unos 228 dólares anuales por docente. Pese a que el magisterio ya no lo rechaza como tal, sí expresa algún rechazo al proceso de evaluación previo⁵ y a la falta de aumento general.

Hasta el momento, los logros de esta política de estímulos con evaluación institucional no son claros, debido a la falta de evaluación y seguimiento de la estrategia. Sin embargo, no siempre ha habido correspondencia entre un mejor desempeño institucional según los parámetros de la mencionada evaluación y los logros educativos de los centros mostrados a través de pruebas estandarizadas aplicadas por el MINED.

Mecanismos contractuales

En la legislación salvadoreña se consigna el derecho de los maestros a gozar de estabilidad laboral después de haber logrado una plaza oficial⁶. El despido por razones determinadas (justas o no) es casi inadmisibles desde el punto de vista político y cultural. Este hecho funciona fundamentalmente para los maestros que ocupan plazas oficiales, no así para quienes laboran en el marco del programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO)⁷.

El ingreso a la docencia del sector público se realiza a través de los organismos directivos de cada centro escolar; es decir, comienza al publicarse la necesidad de docentes, la existencia de plazas vacantes y partidas presupuestarias. A partir de ello, los interesados llegan a las instituciones y entregan su documentación, que los centros transfieren al Tribunal Calificador de la Carrera Docente y a la Unidad de Recursos Humanos del MINED⁸. La decisión final es tomada por el mencionado tribunal, que debe considerar una serie de factores:

⁵ Según se conoce, está enfocado en la identificación de documentos que las escuelas deben trabajar y mostrar el día en que llega el perito evaluador. Por otro lado, se señala que la observación en el aula se hace en muy pocos minutos y que no se observa a todo el personal, sino a una muestra.

⁶ Artículo 30 de la Ley de la Carrera Docente.

⁷ Los docentes contratados en esta modalidad firman un contrato por un año cuya renovación dependerá de las valoraciones, resultados, planes e intereses de la junta directiva del organismo de administración comunitario educativo (ACE). Los gremios magisteriales en el país señalan esta condición contractual como una forma de privatización de la escuela que genera ansiedad e inseguridad en el docente.

⁸ Para el año 2000, según el Tribunal Calificador de la Carrera Docente, entre 14.000 y 15.000 personas, graduadas desde los años ochenta, estaban esperando turno para ingresar al sistema (Barillas, 2000; PREAL, 2002). Para entonces, la cuota de plazas vacantes (nuevas y por retiros de docentes) era de aproximadamente unas 400 anuales.

[...] en primer lugar el derecho a traslado, la antigüedad en la graduación, el reingreso, la especialidad, el lugar de residencia y las pruebas de selección cuando hubiere igualdad de condiciones; los educadores salvadoreños tendrán prioridad sobre los demás centroamericanos y estos sobre los demás extranjeros. Además se deberá tomar en cuenta la afinidad religiosa del aspirante, cuando los nombramientos fueren en instituciones públicas administradas por religiosos o religiosas⁹.

Esto supone que los docentes actualmente en servicio y aquellos graduados de mayor antigüedad tienen el privilegio de ocupar la plaza vacante aunque no posean las especialidades que han adquirido los docentes de nuevo ingreso. Este fenómeno implica un importante desestímulo para los aspirantes al magisterio. Al mismo tiempo, es poco probable que el MINED y el país, sin ofrecer oportunidad de trabajo a los recién graduados, puedan apreciar el impacto que está teniendo la reforma curricular a la formación docente impulsada en la segunda mitad de los noventa.

El ingreso a la docencia en el sector privado no exime de la titulación exigida ni del registro profesional ante el MINED. Sin embargo, la selección de profesores puede incluir concursos de oposición, revisiones de currículo, entrevistas, pruebas de conocimiento y psicológicas, referencias personales, religiosas y profesionales. Adicionalmente, la contratación puede ligarse a una evaluación del desempeño en un período de dos o tres meses, después de la cual puede firmarse contrato por un año lectivo, con o sin prestaciones de ley.

La formación en servicio

La formación en servicio o permanente se realiza a través de un Sistema de Desarrollo Profesional que pretende mejorar la calidad educativa, estimular el intercambio docente y el fortalecimiento técnico-pedagógico, identificar y promover la participación de proveedores privados dedicados a la capacitación/actualización en la escuela, todo ello a partir de las demandas expresadas por los propios maestros.

Estos objetivos se trabajan desde tres Centros Regionales de Desarrollo Profesional Docente y con la colaboración del Sistema de Asesoría

⁹ Artículo 18 de la Ley de la Carrera Docente.

Pedagógica. El MINED, a través de la Unidad de Desarrollo Profesional, impulsa modalidades pedagógicas variadas con las que llevar a cabo el plan¹⁰.

La mayoría de las actividades de desarrollo profesional en la escuela han sido financiadas con un bono otorgado por el MINED a partir del 2001, que ha servido a los centros escolares para realizar eventos propios con apoyo de servicios privados¹¹.

Pese a ser una estrategia positiva y encaminada a la construcción de autonomía escolar, ha mostrado algunas debilidades que son criticadas tanto por los docentes como por los asesores pedagógicos:

- Después de tres años de aplicación, no es claro que mejoren las prácticas educativas ni los resultados en las pruebas de logros.
- A menudo no se observa relación entre las demandas de fortalecimiento y los objetivos del PEI.
- Han faltado verdaderos procesos de reflexión pedagógica antes de determinar las áreas temáticas que han de incluirse en los planes de desarrollo profesional.
- Con frecuencia los maestros rechazan la estrategia de fortalecimiento por el tiempo que deben invertir y por los escasos resultados de lo que se recomienda en los talleres.
- Muchos maestros no identifican la relación entre sus capacidades y actitudes y los problemas de aprendizaje que muestran los alumnos.

La formación en servicio actualmente (2005) está en pleno proceso de reconceptualización en el MINED y pretende garantizar una *verdadera carrera docente*, con enlaces y créditos entre la formación en servicio, la inicial y posteriores especializaciones o nuevos estudios.

Evaluación

La Ley de la Carrera Docente (artículos 25 y 26) establece que la evaluación del ejercicio magisterial será permanente, estará a cargo del MINED y sus objetivos serán “conocer méritos, detectar necesidades de capacitación o recomendar métodos que mejoren su rendimiento en la

¹⁰ <www.campus-oei.org/webdocente/politicas.htm>

¹¹ Para el año 2004, esta modalidad fue suspendida tras el cambio de la gestión ministerial.

docencia". Se evaluarán la preparación profesional, la aplicación al trabajo y la aptitud docente.

En el año 2001, el MINED lanzó un programa de evaluación institucional escolar. La mayoría de los indicadores refieren aspectos organizacionales y/o administrativos del centro. Sobre desempeño docente, hasta el 2004 solo se habían incluido algunos indicadores explorados de manera aleatoria entre el personal de cada institución: se revisaban planificaciones, condiciones en que se mantenía el salón, registros de asistencia y planes de comités, entre otros.

Con la información generada difícilmente se pueden tomar decisiones sobre programas de desarrollo pedagógico o profesional. Esto significa que la evaluación docente aplicada tampoco incluye la posibilidad de usar los resultados para sancionar o premiar a los maestros de acuerdo con su disposición, actualización, proyección comunitaria o logros de aprendizaje.

Los centros privados, especialmente los de mayor reconocimiento, emplean algunas formas de evaluación periódica: desde aplicar al alumnado encuestas de opinión sobre los docentes, hasta realizar entrevistas o verificar aspectos formales (puntualidad, entrega de documentación en momentos requeridos, disposición a colaborar con el centro). Cuando un maestro ha perdido la confianza de las autoridades de la escuela privada o los resultados de las evaluaciones no lo favorecen, puede ser despedido cobrando únicamente las prestaciones básicas de ley. La estabilidad en el sector privado no está garantizada ni existe una edad o período de servicio para el retiro.

D. EL PUNTO DE VISTA DE LOS ACTORES

Satisfacción laboral

En variados trabajos realizados por FEPADE¹² desde el año 1997 hasta el 2004, se logra identificar, en las entrevistas y observaciones a docentes, que consideran profesionalmente satisfactorios los logros de aprendizaje y los cambios de conducta en su alumnado.

¹² Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo; es una fundación salvadoreña con más de 18 años de existencia y mucha participación en el tema educacional del país.

Por otra parte, parecería que a los maestros/as les cuesta un poco encontrar o al menos declarar satisfacciones adicionales. A pesar de los cambios realizados en los últimos años (en sus salarios, en el sistema de salud, en la mejora de las condiciones de la mayoría de las escuelas, etc.), los docentes continúan insatisfechos. Esto podría estar asociado a una percepción de que las condiciones de vida no han mejorado significativamente ni tienen posibilidades de mejorar con la rapidez con que lo podrían hacer otras profesiones o trabajos de menor importancia social y preparación.

En la indagación realizada para el presente estudio y que se ha definido como no aleatoria, los docentes también mencionan su satisfacción vinculada a logros de aprendizaje de su alumnado o a la ayuda pedagógica que prestan para evidenciarlos. En dos casos de cien, se ha mencionado satisfacción por las capacitaciones recibidas de parte del MINED y por la relación entre la escuela y la comunidad que forma parte de su labor.

Por otro lado, las percepciones sobre la satisfacción no necesariamente coinciden entre funcionarios ministeriales o entre estos y los docentes. Puede ser que para los docentes haya una determinada insatisfacción; sin embargo, algunos de los funcionarios pueden tener una percepción contraria. Véanse a continuación dos declaraciones de funcionarios del sistema con evidentes contradicciones:

Mire, los docentes tienen varias insatisfacciones. Muchos vienen aquí a quejarse, a contar sus problemas y a nosotros nos toca escucharlos. Entre las principales insatisfacciones están: el salario devengado, pues dicen que no les alcanza para vivir dignamente; el sistema de salud en que están participando; el papeleo que tienen que hacer y solicitado por el MINED; los diversos conflictos en las escuelas entre el personal, las neurosis que viven cargando...¹³.

Considero que el sistema de salud implementado actualmente es bien visto y aceptado por los maestros, les es satisfactorio. Este se dirige hacia el grupo familiar pero orienta con una filosofía de la preven-

¹³ Comentario de funcionaria del MINED que administra recursos docentes en un departamento, 2005.

ción. Esto permite que los docentes tengan atención más educativa que curativa¹⁴.

Con relación a las insatisfacciones de la profesión, las respuestas dadas por los docentes encuestados se pueden clasificar en: a) aquellos que refieren asuntos ligados con la salud personal e institucional; b) los que implican las condiciones de trabajo, las oportunidades y las retribuciones; c) otros que refieren aspectos ligados con protagonismo, responsabilidad y valor social de la función magisterial.

Los aspectos insatisfactorios de la profesión son los siguientes:

- clima de trabajo;
- dificultades con los padres de familia;
- estrés al que están sometidos a diario;
- falta de tiempo para sí mismos y su familia;
- sistema de salud al que tienen “derecho”;
- no desempeñarse en la especialidad de titulación;
- escasas posibilidades de formación especializada y formal;
- insuficientes condiciones y recursos para el trabajo;
- salario muy bajo considerando la carga de trabajo y el compromiso social;
- poca credibilidad y valoración social de la labor docente;
- falta de voz de los docentes en los organismos encargados de diseñar la reforma educativa;
- que los alumnos/as fracasen o no aprendan

El salario y las prestaciones recibidas comparadas con el compromiso social y la cantidad de trabajo que significa la docencia son las insatisfacciones más frecuentemente mencionadas.

Los funcionarios, por su parte, sitúan el problema del acceso al empleo docente como uno de los que mayor insatisfacción provoca. Esto se refiere a que después de haber estudiado y sometido a todas las pruebas requeridas, la adquisición de una plaza será una de las tareas más difíciles de resolver.

¹⁴ Comentario de funcionaria del MINED que coordina el sistema de salud docente en el país, 2005.

Éxito y expectativas futuras

Los docentes se reconocen como *mal pagados* y piensan en el magisterio como una carrera poco retributiva en sí misma, pero encuentran algunos aspectos de su función como generadores de las sensaciones de éxito que dicen tener. Según ellos, buscan y/o sienten éxito a partir de que les gusta la labor o que gustan de apoyar, compartir su conocimiento, ayudar a otros a cultivarse. En las condiciones de desempleo profesional en el país, el solo hecho de haber conseguido una plaza puede hacerlos sentir exitosos.

La mayoría (88%) de los docentes encuestados para este estudio se consideran exitosos. Algunas de las justificaciones planteadas en las encuestas fueron:

En cierta manera tengo deseos que nuestro país supere muchos problemas y el trabajo docente ayuda a eso.

He dado en este momento lo que me gusta y he tenido satisfacciones con alumnos que ya son profesionales.

Habitualmente, los técnicos ministeriales advierten el éxito docente ligado al cumplimiento de los objetivos educacionales y de las disposiciones emanadas desde las autoridades. Esta visión, un poco prescriptiva, no se parece a los planteamientos gremiales, que son más críticos de la situación docente y orientan su concepción de éxito a la conquista de mejoras en el salario, nuevas prestaciones y participación en las decisiones de política educativa:

¿Cómo se va a sentir exitoso un docente que gana un salario que gana cualquier otra persona, profesional o no, con menor preparación y con menor responsabilidad social?¹⁵

Cuando se pregunta a los docentes sobre el lugar ocupado por la carrera magisterial comparada con otras como el derecho, la ingeniería, la administración, etc., sucede algo muy interesante. La docencia ocupa, para muchos, uno de los dos primeros lugares cuando se trata de impor-

¹⁵ Comentario de representante gremial, 2005.

tancia social; sin embargo, cuando se trata de retribución económica, se sitúa entre el tercero y el cuarto. Por lo tanto, los docentes pueden estar advirtiendo un problema de estatus de la carrera, a partir de los ingresos económicos y de la satisfacción material que estos permiten y que la docencia parece no darles; pero se muestran conscientes del lugar ocupado por su trabajo a partir de la importancia social implicada:

Nosotros sabemos que ser profesor es una cosa muy seria, ya que tenemos en nuestras manos la vida futura de la sociedad. El problema es que los docentes somos pagados como que esa importancia y esa responsabilidad no existiera¹⁶.

Estos y otros factores parecen promover en el profesorado algunas conductas de resistencia al trabajo adicional y favorecen la idea de un menor estatus de la docencia ante otras profesiones o funciones. También engendra la idea de que “para lo que se paga, ya se hace bastante”, y se promueve el surgimiento de ideas sobre formas complementarias de obtener ingresos con vistas a satisfacer las demandas crecientes de la familia y personales. Con ello, se reducirá el tiempo dedicado a la actualización y a la especialización docente, que podría servir para optar por mejores oportunidades en su misma profesión.

No pocos docentes salvadoreños han estudiado o estudian carreras como derecho e ingeniería con la idea de abandonar la docencia cuando logren graduarse. Las razones expuestas se orientan mayoritariamente (8 de cada 10) hacia causas relacionadas con los salarios devengados y la posibilidad de alcanzar un mejor estatus a través de la formación en una carrera más promisoriosa.

Por otro lado, muchos maestros locales dedican parte de su vida diaria a actividades como la venta “ambulante” y la usura entre sus compañeros; otros trabajan en instituciones privadas u ofrecen refuerzo académico a escolares, generalmente de este mismo sector. Algunos trabajan hasta tres turnos en el sector público con el afán de aumentar sus ingresos económicos a través de los sobresueldos.

También se ha identificado a docentes favorecidos de varias maneras por sus familiares en el extranjero. Destacan el que les envíen remesas frecuentemente o el que los inviten y reciban en esos países para trabajar

¹⁶ Comentario de docente encuestado, 2005.

algunas semanas o meses, en los que suelen solicitar al MINED permiso sin goce de sueldo y dejan su plaza en interinato. Según estos docentes, es una estrategia que les permite seguir siendo maestros pero con dinero extra.

Desde los tomadores de decisiones, el análisis de la satisfacción profesional docente parte por lo menos de cuatro supuestos que les hacen pensar que la situación no está tan mal:

- Los docentes y los técnicos que laboran en otros sectores productivos tienen un salario más o menos equiparado.
- Comparativamente, los docentes salvadoreños tienen un salario nominal mayor que el que se paga en igual función en varios de los países de Centroamérica.
- El trabajo presencial para los docentes puede ser de entre 5 y 5 ½ horas diarias; esto es, entre 25 y 28 horas semanales contra las 40 que en promedio debería trabajar un empleado de otro sector.
- No todos los maestros hacen un esfuerzo similar. Algunos trabajan mucho más, con mayor calidad y muestran más logros educativos.

E. PERSPECTIVAS DE LA PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

Modelos y estrategias

En El Salvador, hace 60 años o más, hablar de la docencia era referirse a una de las labores con mayor prestigio social. Este prestigio estaba asociado a su consideración como una de las actividades con mayores responsabilidades y repercusiones sociales. Por otro lado, el magisterio era una actividad laboral ocupada especialmente por sectores socioeconómicos intermedios-altos o no pobres, que encontraban en ella la posibilidad de resolver asuntos como su vocación, la solidaridad, el interés por la niñez y su desarrollo personal. Al mismo tiempo, muchos la consideraban la oportunidad para integrarse tempranamente al mundo del trabajo, con posibilidades significativas de mantenerlo hasta el retiro. En realidad, el docente podía ser considerado parte de una élite intelectual. Dado el escaso desarrollo de la planta productiva, la mayoría de los empleos no agrícolas se encontraban en la burocracia estatal, en algunas empresas privadas comerciales, bancarias, etc., y en los oficios (sastrefía, carpintería, albañilería). Es muy difícil suponer que alguna de estas

labores pudiera compararse con la docencia, considerando su aporte y valor social. Se trataba de una época cargada de certezas, mayor estatismo y monocromáticos análisis sobre la vida¹⁷.

A mitad del siglo pasado, los niveles de analfabetismo¹⁸, especialmente rural, eran muy altos y se requería personal formado para atender la demanda; adicionalmente, hubo un claro impulso a la industria, que también requería de una población con competencias básicas de lectura, escritura y aritmética. Desde esta perspectiva, la docencia era fundamental y apreciada por la sociedad en su conjunto y por las comunidades donde se instalaba el maestro. Era una época con visos “románticos” en la que el docente asumía la aventura cultural, en el caso salvadoreño, especialmente en el agro. Esto era provocado, en buena medida, por las convicciones e inclinaciones vocacionales de quienes se dedicaban a esta labor. En este período, a pesar de no contar con salarios muy altos (entre 20 y 30 dólares por mes), la condición social y económica familiar les permitía resolverse con decoro y aspirar a una vida digna; también muchos laboraban en la zona rural y sus gastos eran menores o soportados por el agradecimiento comunitario.

Por esos mismos años, carreras como la medicina, la jurisprudencia, la ingeniería y arquitectura eran retribuidas como profesiones liberales. Esto les permitió a quienes las estudiaron en aquella época una importante ubicación económica y la capitalización de relaciones al más alto nivel de la sociedad.

A mitad de los años sesenta, el magisterio organizado participaba activamente en luchas reivindicativas y se convirtió en uno de los sectores sociales de mayor combatividad; incluso, en 1965 se creó el primer sindicato de maestros en El Salvador¹⁹. Esta condición no lo desgastó tanto

¹⁷ “Uno se metía a ser profesor porque le nacía desde bien adentro, era la vocación. Nuestro interés era por ayudarlo a los niños a salir de la ignorancia; que aprendieran a leer y escribir y que nadie les engañara en las cuentas... ¡Eso, eso era lo que perseguíamos! También queríamos gente trabajadora y honesta, con responsabilidad. Uno de maestro se entregaba de lleno y vivía en las comunidades donde lo mandaban. La gente de allí, pobre y lo que quiera, pero lo querían a uno. Las invitaciones a comer, a ser el padrino de los niños de ellos, a ser el padrino de algún casamiento y hasta dar consejos cuando se habían metido en algún problema. ¡Eso era ser profesor en esos días! No había otra carrera que se le comparara... Ser maestro era lo más grande que había” (comentario de docente salvadoreño de 76 años de edad, retirado hace casi 17 años).

¹⁸ Para 1980 el analfabetismo en El Salvador era de un 37% aproximadamente (según UNESCO, 2001).

¹⁹ Nació la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES 21 de Junio).

como en la década de los ochenta, cuando, además de críticas permanentes, recibió mucha represión. En este período, los docentes comenzaron a ser vistos por algunos sectores, especialmente del capital, con relativa desconfianza, y no faltaron quienes a través de los medios de comunicación oficialistas desprestigiaran la profesión y a muchos maestros individualmente.

La polarización ideológica y política tuvo incidencias en la manera como parte de la sociedad percibía al docente y en las medidas tomadas hacia el sector. Para 1980, la convulsión llevó a la militarización y al cierre de la Ciudad Normal Alberto Masferrer, acusada por el gobierno de ser uno de los espacios donde se fraguaban acciones desestabilizadoras, se concientizaba políticamente y se producía propaganda que incitaba a realizar actos “subversivos”.

En lo estrictamente educativo, las escuelas normales en El Salvador fueron importantes instrumentos de formación en un paradigma más bien *aplicacionista* de procedimientos, de teorías psicológicas y del aprendizaje, de recursos didácticos, etc. Este enfoque pretendía –y comenzó a lograr– por lo menos cuatro situaciones:

- quebrantar las visiones artesanales en la docencia;
- incorporar fundamentos teóricos y prácticos en la enseñanza y el aprendizaje;
- promover la necesidad de formarse en ese nuevo paradigma docente;
- favorecer la idea del magisterio como una *profesión*, para ejercer la cual es necesario formarse.

En otras palabras, los docentes formados en ese período conocían mucho sobre asuntos didácticos/instrumentales y eso destacaba en comparación con el empirismo e ilustracionismo de las épocas anteriores. Esta concepción tiene muchos seguidores entre quienes aparentemente continúan promoviendo el *didactismo* o el *dar clases*. La docencia tiene que ver con la didáctica, pero no puede verse reducida a ello; es decir, el docente no puede concebirse solo desde una perspectiva didáctica, olvidando o soslayando su dimensión política, humana, social e histórica que lo hacen trascender. Ahora bien, de los períodos de predominio de visiones artesanales y aplicacionistas en El Salvador es importante rescatar la vocación, la mística y el compromiso social existente en esos grupos que asumían el magisterio.

Para los años setenta y ochenta, con una convulsión social y repre-

sión desbordada, los maestros continúan su proceso hacia la pobreza socioeconómica y, puede decirse, al deterioro de la imagen y de la profesión.

En El Salvador han predominado desde mitad de los años noventa, al menos en el discurso oficial y en el de las instituciones formadoras de maestros (administradoras del currículo oficial), las visiones emergentes de un profesional de la educación práctico reflexivo, que ahora coexisten con las visiones aplicacionistas o de la época de la docencia como didáctica.

La mayoría de los docentes salvadoreños de los últimos años han participado de una formación inicial con un discurso renovado; sin embargo, fueron atendidos con una actividad pedagógica más bien tradicional y asistieron a prácticas obligatorias por el currículo en escuelas donde predomina una práctica profesional aparentemente poco formativa por los vicios institucionales y personales evidenciados (Barillas, 2003).

Los docentes salvadoreños han tenido, además de las ofertas de desarrollo profesional de parte del MINED, la posibilidad de continuar estudiando en las universidades. Adicionalmente, han asistido a programas de fortalecimiento realizados por organismos privados en colaboración con el MINED o en los que el docente debe financiar todo o una parte del costo. También se conocen algunas experiencias en las que colectivos docentes están participando en verdaderos círculos de estudio.

Las estrategias de fortalecimiento docente asumen llegar al desarrollo profesional acumulando cursos, diplomas y conocimientos también; a pesar de ello, en el MINED no existe aún el sistema que registre y acredite con fines escalafonarios y de incentivos las acciones formativas en que participan los maestros. Los títulos académicos (de profesorado y licenciaturas, etc.) sí guardan un espacio en el escalafón.

Para los docentes salvadoreños, el desarrollo profesional está asociado con los salarios que deberían ganar. En otras palabras, si tuvieran una mejor paga, comparable con la de una profesión liberal como la jurisprudencia, puede ser que se consideraran reconocidos y en camino hacia el desarrollo profesional.

Políticas públicas

La reforma educativa iniciada a mitad de los años noventa definió cuatro ejes: cobertura, valores, calidad y modernización del sistema. De ellos, el de la calidad es el más relacionado con la profesionalización docente.

El eje de la calidad ha suscitado importantes esfuerzos, aunque no puede asegurarse que hayan sido intencionalmente planteados con ese objetivo ni que en conjunto puedan considerarse una política.

A continuación se presentan algunos de los principales esfuerzos impulsados por los organismos oficiales en los campos de la formación docente, de las condiciones de trabajo y de la gestión institucional, así como una valoración de las tensiones generadas, tomando en cuenta lo que todavía queda pendiente.

La formación docente y el vía crucis para graduarse y no encontrar trabajo

El modelo de formación docente en El Salvador implica un proceso que considera varios requisitos de ingreso, como se ha mencionado. Esto supone la selección, con algunos filtros que buscan garantizar que las personas finalmente aceptadas posean competencias académicas y condiciones psicológicas mínimas para formarse en esta profesión.

Por otra parte, la formación docente se realiza en las universidades y en un instituto especializado. Esto supone la oportunidad de tener un alto nivel de actualización y de consistencia de los procesos. El currículo administrado por las instituciones formadoras posee elementos importantes de reflexión pedagógica. Adicionalmente, incluye un fuerte componente de prácticas en los centros escolares a lo largo de la formación. La práctica es progresiva (desde observar hasta aplicar en el aula) y se desarrolla en los tres años de duración de la carrera. Se prescribe que todo este proceso debe estar debidamente supervisado, asesorado y reflexionado con criticidad en un equipo constituido por docentes de las escuelas, los aspirantes a docentes, ahora en prácticas, y los docentes formadores.

Para finalizar la carrera y graduarse, los estudiantes pasan por el último filtro. Se trata de la ECAP. Esta prueba, a pesar de las múltiples críticas que ha generado, puede contribuir (no significa que lo esté haciendo) a mejorar la formación docente en el país, ya que los resultados se publican y pueden dar lugar a reflexiones valiosas sobre la práctica institucional de formación magisterial. Al mismo tiempo, el filtro ECAP supone una mejor oferta de recursos humanos para el sistema, especialmente cuando este tipo de pruebas se consideren buenas predictoras.

A pesar del proceso formador y de las virtudes del currículo y del filtro final, existe un escollo legal (la Ley de la Carrera Docente) que no permite el ingreso al sistema educativo a maestros recién graduados, in-

dependientemente de las posibilidades que hayan demostrado a lo largo de los años de formación. La Ley de la Carrera Docente y los organismos encargados de interpretarla advierten como criterio inicial y principal la antigüedad de la graduación y el derecho a traslado para optar por una plaza nueva cuando ya se está dentro del sistema. Los que defienden este criterio argumentan que es una cuestión de justicia, dado el tiempo que miles de docentes graduados han esperado para ser considerados e ingresar al sistema. Los que no lo defienden, plantean la necesidad de hacer justicia a los miles de escolares que el sistema atiende y debería atender mejor; por tanto, incorporar docentes actualizados, en sintonía con las nuevas prácticas pedagógicas, con posibilidades de desarrollarse profesionalmente y de construir una nueva cultura pedagógica local es para ellos una obligación que no debe esperar. Proponen en consecuencia la modificación de la Ley de la Carrera Docente, a fin de posibilitar el acceso al empleo docente con prontitud.

Esta situación reduce, por una parte, las posibilidades de evaluar con objetividad el currículo mismo, dado que los graduados de esas generaciones no han tenido espacio laboral en el cual desempeñarse y desarrollarse; su currículo no ha sido probado en la práctica profesional. Por otro lado, tampoco le permite al sistema el recambio, con lo que favorece la continuidad de algunos problemas antes mencionados: a) docentes que trabajan en niveles educativos y especialidades para las que no están formados; b) docentes graduados en la década de los ochenta y primer quinquenio de los noventa que no han tenido ejercicio laboral en estos últimos años y seguramente no conocen plenamente los cambios impulsados por el sistema; c) docentes que en su momento pudieron contar con motivaciones y energía para desarrollarse en la carrera magisterial, pero que ante la necesidad de sobrevivir se implicaron en diversos sectores laborales no docentes. Su ingreso tardío al sistema puede haber determinado desaprendizaje de la labor pedagógica.

En síntesis, al final de cuentas, la ECAP no logra tener éxito en su cometido de mejorar la oferta docente para el sistema educativo. Su aprobación ha servido para graduarse, para insertarse en el mercado de trabajo en la búsqueda de algún espacio, pero no ha funcionado para obtener el empleo ni como incentivo regulador del mercado educacional privado.

Es notoria la existencia de una gran deuda social con las poblaciones docentes graduadas en los años ochenta y primer quinquenio de los noventa. Sin embargo, existe también un compromiso importante con el

desarrollo de la calidad y la equidad educativa en El Salvador, de cara a nuevos desafíos. Este debería ser considerado tema de alta prioridad en la gestión ministerial.

Las condiciones de trabajo

Evaluación institucional

La evaluación institucional es una estrategia iniciada en el año 2000 y con carácter censal. Pretende ser la base para diagnosticar una serie de aspectos de la institución escolar, especialmente aquellos de orden administrativo académico, del planeamiento, de la cooperación y organización docente y de otras responsabilidades. En otras palabras, ha pretendido favorecer la actividad institucional y mejorar el clima de trabajo ligando el cumplimiento efectivo de las normas escolares exigibles u obligatorias con la obtención del bono o incentivo monetario.

Esta relación, en apariencia coherente y con potencial, no ha conseguido hasta el momento los resultados previstos; incluso muchos comentarios docentes hacen alusión a que para salir bien en la prueba institucional solo hace falta tener la escuela limpia el día de la visita y contar con todos los papeles (PEI, PCC, proyectos complementarios, registros) solicitados por los peritos y muy apreciados en la calificación final.

Los centros ahora cuentan con copiosa documentación institucional; sin embargo, muchos no se dejan orientar por ella, si bien les sirve para la obtención del bono otorgado por el MINED. A pesar de no contar con evaluaciones, se estima que esta estrategia tampoco ha mejorado el clima institucional ni la organización de los centros educativos.

Desarrollo profesional

Otro esfuerzo con pretensiones de mejorar el desempeño docente y con visos de profesionalización es el de la descentralización/desconcentración de los procesos de formación docente en servicio. Esta idea, a pesar de ser muy positiva y encaminada a la construcción de autonomía, no ha logrado modificaciones importantes en lo que ocurre en el salón de clases a diario, en las actitudes docentes ni en los desempeños estudiantiles. Puede ser que haya pasado muy poco tiempo para juzgarla (inicio en el 2001); además, no ha sido objeto de una evaluación seria.

La estrategia ha consistido en permitir que el personal de los centros

escolares determine las necesidades, maneras de atención y selección de proveedores de formación en servicio. Uno de los problemas es que los maestros no siempre seleccionan sus necesidades de capacitación después de reflexionar pedagógicamente y con criticidad sobre su experiencia ni considerando el PEI-PCC y una política de calidad educativa como horizonte. Además, como no forma parte de una filosofía declarada de logro educativo, tampoco la selección obedece al interés por elevar el propio desempeño. Todavía muchos maestros rechazan la estrategia y consideran que no tienen nada más que aprender (Briones y Barillas, 2004). De hecho, el MINED ya no la está aplicando.

Asesoría Pedagógica

Paralelamente, ha surgido como estrategia de desarrollo profesional la Asesoría Pedagógica. Este esfuerzo fue impulsado a partir de fines del 2000 e inicios del 2001 con la idea de desarrollar la autonomía institucional y pedagógica del maestro; es decir, ha intentado mejorar el contexto de actuación y las competencias de los maestros. En el 2004, con una nueva gestión ministerial, se discute cuál debería ser el papel de la Asesoría Pedagógica: si acentuar su labor de supervisión o mantener su perfil anterior como facilitadora de procesos pedagógicos.

Este es posiblemente uno de los esfuerzos más positivos e importantes de los que se hayan impulsado en los últimos años, pese a lo cual se destacan varios puntos críticos. Se aprecia la búsqueda de la horizontalidad profesional entre los docentes y el asesor, pero se critica su falta de idoneidad para atender necesidades pedagógicas concretas. Por otro lado, su asistencia a los centros se ha reducido a una o dos visitas al mes y es difícil mantener la continuidad de los procesos con los grupos docentes, en particular debido a la falta de disciplina de autoestudio de estos colectivos. Adicionalmente, los asesores pedagógicos plantean no tener suficientes condiciones para realizar su trabajo (equipo, transporte, materiales de lectura) y que sus visitas a las escuelas han competido con las actividades de sistematización, coordinación, apoyo y capacitación. Los estímulos a su desempeño y la no confirmación de la función asesora en la ley correspondiente son dos de los grandes ausentes, según manifiestan²⁰.

²⁰ Entrevistas con grupos de asesores pedagógicos, 2004.

La cuestión salarial del sector docente

El salario docente en El Salvador se logró ordenar en buena forma a través de la Ley de la Carrera Docente; sin embargo, para poder mejorarlo se estandarizó el uso de criterios como el tiempo de servicio y la graduación en un nivel educativo superior. El desempeño docente a lo largo de los años, los logros profesionales (participación en eventos o procesos de desarrollo profesional, investigaciones, publicaciones) y pedagógicos con sus estudiantes no han contado como diferenciadores salariales. Toda la planta docente, independientemente de sus actitudes, procesos y resultados, obtiene los mismos beneficios con el paso del tiempo, y además, por lo expresado en la ley, es reducida la posibilidad de intervención. En la práctica, este fenómeno se vuelve un desestímulo para todos aquellos maestros cuyo interés fundamental se cifra en mejorar cada día su trabajo en favor del alumnado.

Existen asimismo otras tensiones:

- Los maestros coinciden en que en términos generales se encuentran mal pagados. Sin embargo, habría que advertir con relación a qué o a quién se encuentran en esa condición. Cuando se compara su salario con los devengados por otros grupos ocupacionales con 14 ó 15 años de escolaridad, se puede detectar que el nivel de ingreso es muy similar. Sin embargo, esto no significa negar la paga insuficiente como un fenómeno generalizado respecto del alto y progresivo costo de la vida en el país. Ahora bien, si se toman en cuenta los resultados de los procesos educativos que conducen, podrían no todos los docentes estar en la misma condición ni merecer un mismo nivel salarial. Algunos merecerían más de lo que el sistema ofrece y otros posiblemente no hayan alcanzado el mérito suficiente.
- Cuando en el análisis de los salarios docentes se incluye el fenómeno del estatus, la valoración de la profesión y la responsabilidad social implicada, la comparación con profesiones técnicas o de equivalente número de años de formación resulta impropia, debido a la sobreexigencia y el valor que el discurso político otorga a la educación, al señalarla como el camino para alcanzar el desarrollo y generar oportunidades. Esto hace que la docencia se ubique, al menos en el discurso, como una de las profesiones de mayor importancia, si no la más importante.

La gestión institucional

La gestión institucional es un esfuerzo iniciado a principios de los noventa como respuesta a una orientación desde los organismos internacionales y demandas locales. Se proponía servir como instrumento para aplicar mediciones periódicas al sistema²¹ e informar la toma de decisiones. Se han hecho esfuerzos por dar a conocer los resultados a los centros escolares, especificando las áreas y competencias de mayor déficit observado por el alumnado en las pruebas e intentando reflexionar con los docentes y directores de los centros sobre las medidas que podrían tomarse, especialmente en la determinación de las necesidades de fortalecimiento profesional para los maestros.

A pesar de que se la considera un buen esfuerzo, la gestión institucional aún no ha impactado las prácticas docentes ni ha modificado significativamente la estructura de resultados. Los niños continúan mostrando las mismas debilidades en los procedimientos aritméticos y en la comprensión de la lectura y más.

También se ha constatado el escaso uso que los tomadores de decisiones y el personal técnico intermedio del Ministerio hacen de la información disponible (Briones y Barillas, 2004). Asimismo, los maestros, ahora que son informados de los resultados de sus alumnos, continúan atribuyéndolos casi exclusivamente a factores ajenos al trabajo en el aula; es decir, no parecen dispuestos a cuestionar sus propios comportamientos y falencias pedagógicas ni su compromiso profesional.

Esfuerzo por llevar a mejores candidatos a la docencia²²

Otro tema de interés está vinculado con lo que el sistema hace para reclutar o estimular a mejores candidatos para estudiar docencia. Al respecto, vale recordar que históricamente la formación de maestros en El Salvador no controló el ingreso ni estableció requisitos altos; estas prácticas son recientes, como se ha comentado. Este factor, de alguna

²¹ Se aplica muestralmente en el tercero, sexto y noveno grado de educación básica.

²² Algunos ejemplos de estrategias para hacer atractiva la carrera docente a mejores candidatos:

- Garantizar anualmente a una cuota de recién graduados con los más altos desempeños de su promoción la oportunidad de ingresar a trabajar al sistema en el año siguiente.
- Becar completa o parcialmente a estudiantes que desde la educación media muestren algún interés y sean de los más aventajados.

manera, guarda asociación con la cantidad de jóvenes que ingresaban al estudio de los profesorados. Muchos docentes en servicio confirman que su decisión de estudiar docencia se debió a factores distintos de su vocación e interés por la labor educadora (Excell, 2005).

En los últimos años, el MINED ha planteado medidas que se aplican al ingreso y al egreso de la formación docente. En efecto, recientemente se ha observado un menor número de personas matriculadas para la docencia, pero también más jóvenes egresados que intentan graduarse y esperan tener éxito en la prueba final. Este grupo, que puede seguir creciendo año a año sin lograr la graduación, podría agregarse a la cantidad de graduados de años anteriores que también esperan oportunidad en el sistema.

Habría que valorar seriamente si las medidas restrictivas al inicio y al cierre de la carrera están aportando lo que se esperaba –mejores candidatos en la docencia – o solo están ejerciendo un efecto de taponamiento que puede, según la presión acumulada, atentar contra la relativa estabilidad mantenida en el sistema educativo en la última década.

No se conocen políticas o estrategias aplicadas por el MINED o las instituciones formadoras con la pretensión de seleccionar mejores candidatos. En todo caso, los mejores candidatos no se acercarán a la carrera docente porque haya más obstáculos al ingreso y a la salida. Será una estructura de estímulos suficientemente atractivos la que podrá permitirlo.

Este es un tema delicado por varias razones. La primera es que la docencia parece convertida en una profesión de poblaciones con pocos recursos. Estos sectores encuentran en ella casi el único espacio profesional al que pueden aspirar, por los costos menores (comparados con los de otras profesiones) y la duración de la carrera. Mejores candidatos a la docencia con mejores estímulos (salarios, prestaciones, formación) pueden implicar que muchos jóvenes de las mejores condiciones sociales y culturales (colegios privados religiosos, bilingües) se vean efectivamente atraídos por una hipotética nueva estructura de la carrera docente y desplazan así a los sectores tradicionales en los profesorados. No se sugiere que deba mantenerse como docentes a personas sin competencias ni compromiso, pero sí se advierte sobre la importancia de no analizarlo tan a la ligera y tomar decisiones sin considerar sus implicaciones de equidad social. La idea es encontrar medidas productivas, eficaces pero equitativas.

Las transformaciones educativas del sistema deben reconocer la importancia del docente, estudiarlo, promoverlo, hacerlo consciente de

su práctica, de su aporte y de las necesidades de formación continua. Al mismo tiempo, se requiere que la política educativa y la sociedad en su conjunto valoren más el trabajo del educador e impulsen su profesionalización. Para ambas cosas hará falta desarrollar una línea de investigación que permita conocer con mayor profundidad a los educadores, procesos y normativas que garanticen que poco a poco el país va configurando un cuerpo docente dignificado, dispuesto y capaz. Hará falta el impulso de algunos movimientos pedagógicos desde los propios docentes que inspiren a la profesión, seguramente.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, G., y LINDO, H. (1998): *Un vistazo al pasado de la educación en El Salvador. El sistema escolar de El Salvador en el siglo XIX*, San Salvador: FEPADE, 1998.
- BARILLAS, A. (1998-99): *Lectoescritura como tema de reflexión pedagógica*. San Salvador.
- BARILLAS, A. (2000): *La situación de los graduados del plan piloto de formación docente para la educación básica*. San Salvador: MINED.
- BARILLAS, A. (2002): *Equidad de género en el aula*. San Salvador: CARE.
- BARILLAS, A. (2003): *Investigación diagnóstica y monitoreo sobre el desarrollo curricular y pedagógico de la formación inicial de docentes en instituciones formadoras*. San Salvador: MINED.
- BRIONES, C., y BARILLAS, A. (2004): *Nota sectorial de educación en El Salvador*. San Salvador: BID.
- DIGESTY, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) para varios años*. San Salvador.
- DI GROPELLO, E. (2003-2004): *El Salvador, Education Strategy Paper*, The World Bank.
- FEPADE (1997): *¿Tú aprendes yo enseño? Estudio sobre prácticas educativas en el aula*. San Salvador.
- HERNÁNDEZ, M.; LÓPEZ, R., y otros (2004): *Caracterización de los ciclos de educación básica en El Salvador. Un enfoque cualitativo*. San Salvador: MINED.
- MARTINA, Mafalda: “La situación de las mujeres docentes en Centroamérica: hacia la igualdad de oportunidades y trato”, OIT, en <<http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/papers/docente/docen6.htm>>
- MELLA, O.; BARILLAS, A., y BRIONES, C. (2001): *Factores asociados*

- al rendimiento de los estudiantes en la PAES, 2000.* San Salvador: MINED.
- MINED (1997): *Normas y orientaciones curriculares para la formación inicial de maestros.* San Salvador.
- MINED (2004a): *Censo Matricular del 2003.* San Salvador.
- MINED (2004b): *Estadísticas de la División de Formación Docente de la Dirección Nacional de Educación Superior.* San Salvador.
- PACHECO, B. (2004): *Estudio sobre los procesos de formación de los docentes por parte de las universidades e institutos pedagógicos de El Salvador, Copán.*
- PREAL-ALFA (2002): *Informe del progreso educativo: El Salvador.* San Salvador.
- PROYECTO EXCELL (2005): *Constructores de la reforma educativa salvadoreña. Características y percepciones de las y los docentes.* San Salvador.
- PUIGDELLÍVOL, I., y URQUIZU, C. (2003): *Informe final: Diagnóstico del sistema de formación inicial de docentes.* Barcelona: Universidad de Barcelona.
- SCHIEFELBEIN, E., y otros (2004): *Calidad y equidad: renovando la visión de largo plazo en la educación preescolar y básica de El Salvador.* San Salvador: USAID.
- UNESCO (2001): *Situación educativa en América Latina, 1980-2000.* Santiago de Chile.
- UNESCO-OREALC (2002): *Formación docente. Un aporte a la discusión.* Santiago de Chile.

Capítulo 5.

El caso de Honduras

Lidia From

A. CARACTERÍSTICAS DE LOS MAESTROS

Honduras se encuentra inmersa en un complejo proceso cuya meta es elevar el nivel de la calidad educativa en el país. Este proceso se sostiene en un amplio consenso sobre la importancia de la educación y la necesidad de mejorarla. Dos premisas básicas deben sostener una reforma educativa: 1) si la reforma no llega al aula, no tiene sentido; 2) quien concreta la reforma en el aula es el docente.

La profesión docente en Honduras es mayoritariamente femenina, salvo en el nivel superior, donde las mujeres son el 35,5%. En el nivel medio la distribución por sexos es casi equilibrada (53,5 de mujeres), pero en los niveles de preescolar y primaria la feminización es notoria (97,3% y 74,3%, respectivamente).

La edad promedio del docente hondureño se ubica entre 37 y 40 años, por lo cual se podría pensar que a la mayoría les quedan 15 ó 20 años de servicio. De hecho, los docentes próximos a jubilarse son la minoría. Esto significa que los procesos de capacitación y actualización representan una posibilidad real de que la reforma alcance el aula y se aprecie una mejora en la calidad. Sin embargo, la mayoría de los docen-

tes recién egresados de la carrera no tienen una plaza¹. Son principalmente recursos flotantes, dedicados a “hacerles licencias” a otros, por lo que aún no han sido contabilizados en las estadísticas.

El promedio de años de formación, aunque no puede considerarse un determinante absoluto y unívoco de la calidad educativa, se ha convertido en una de las líneas de la reforma. En ese sentido, Honduras había permanecido rezagado en comparación con otros países de América Latina, ya que para fungir como maestro de educación primaria graduado de una escuela normal se requerían 12 años de estudio. En la actualidad, un docente se forma aproximadamente en un mínimo 15 años, ya que en 11 años egresará de la educación media y requerirá al menos 4 años de formación universitaria para ejercer como docente de preescolar, educación básica o media.

La falta de certificación profesional de los docentes en el sistema educativo hondureño es considerada una de las prioridades que deben atenderse. En algunas instancias aún se presume que esta es una de las razones que explican la débil calidad educativa y el bajo rendimiento de los alumnos en las materias básicas del currículo, ya que, tanto en pruebas nacionales como internacionales en las que el país ha participado, los alumnos alcanzan un 50% del logro esperado y se ubican en los últimos lugares del continente². Sin embargo, lo que los alumnos necesitan para mejorar estos resultados no es mayor cantidad de docentes con títulos universitarios, sino maestros con otra formación inicial, que sea más didáctica, reflexiva y esencialmente comunicativa.

Múltiples investigaciones han comprobado que un mayor nivel académico del docente no garantiza una mejor calidad educativa en las aulas. Por ello, urge tomar conciencia de que no es posible continuar haciendo más de lo mismo en la formación inicial de docentes, sino que es preciso modificarla radicalmente. Otra vez: el desafío no es la expansión cuantitativa de docentes graduados de la universidad, sino la calidad de la formación brindada en las carreras y en los programas, para superar las metodologías pasivas e individualistas que no promueven un pensamiento crítico-reflexivo.

¹ Sobre esto, una maestra de primaria con nueve años de servicio comenta: “La gente joven no consigue una plaza tan fácilmente. Yo tuve que estar esperando tres años cubriendo licencias en cualquier parte del país, hasta que me dieron la plaza docente. Y eso que tuve mucha suerte”.

² Resultado publicado en Secretaría de Educación, 2002a.

Aunque únicamente el 7,4% de los docentes de primaria carece de certificación profesional, la normativa exige una formación de escuela normal para ejercer en este nivel, lo cual corresponde a 12 años de educación primaria y media. Sin embargo, para que un docente pueda ejercer en el nivel medio, debe acreditar una formación universitaria ofrecida por la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM), con lo que se establece una dualidad. En el siguiente apartado se plantea cómo, a través de nuevas políticas y acciones, el país aspira a resolver esta situación.

La proporción de docentes sin certificación profesional es de 90% en el nivel preescolar, 7,4% en primaria y 49% en la enseñanza media. En general, el mayor empirismo prevalece en el área rural, especialmente en las escuelas del Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO). Los docentes PROHECO son contratados por un año y tienen menos educación y experiencia, pero se ha dicho que, en general, tienen más días y horas de trabajo y menor ausentismo (Di Gropello, 2005) que los docentes regulares, aunque reciben menos beneficios monetarios (sueldos, jubilación e incentivos). No obstante, la evidencia parece apuntar que las escuelas PROHECO no difieren en rendimiento de las escuelas con docentes con más formación (UMCE, 2004: 69).

En la actualidad el sistema educativo experimenta una importante transición en su estructura: la educación primaria de seis grados establecida como obligatoria cambia a educación básica de nueve grados, con el fin de elevar el nivel de escolaridad del hondureño. Uno de los planteamientos medulares de la política educativa actual es que la educación básica de nueve años es gratuita y obligatoria para toda la población en edad escolar (6-14 años), organizada en tres ciclos de tres años cada uno.

El país cuenta con un total de 48.481³ docentes que laboran en el sector público. De ellos, el 8% trabaja en el nivel preescolar, el 69% en primaria y el 23% en secundaria.

La relación promedio en el sector público para el año 2002 era de 36 estudiantes por docente en el nivel primario. A pesar del aumento a la cobertura, hay mucha repitencia, reprobación y sobreedad, especialmente en el primer ciclo. En el nivel secundario hay en promedio 28 alumnos por docente, y 18 en el preescolar.

³ La cifra de 48.481 docentes corresponde al año 2005 y no incluye los docentes PROHECO (Secretaría de Educación Pública de Honduras).

El sector público emplea al 89,7% del total de docentes. En este sector el aula no suele reunir las condiciones básicas de infraestructura, a menos que se trate de una escuela apadrinada por una agencia de cooperación internacional. Por lo general el equipamiento está deteriorado, hay poca luz, los laboratorios son casi inexistentes y las bibliotecas carecen de libros. En los centros públicos, algunos docentes resuelven la falta de medios y materiales copiando los temas o ejercicios en la pizarra para que los alumnos los copien a su vez en sus cuadernos.

La educación privada intenta captar alumnos ofreciendo principalmente una adecuada infraestructura, actividades extracurriculares y medios y materiales de enseñanza.

Según la información disponible, el 48% de los docentes laboran en el área urbana y el 52% en el área rural. Aunque las estadísticas indican que en primaria la matrícula es universal, la cuarta parte de los niños del medio rural no asisten a la escuela (PREAL, 2002: 13).

El sustento exclusivo de las familias de los docentes proviene del ejercicio de la profesión en el 40% de los casos. En promedio, las mujeres aportan un 52% del ingreso total de la familia. El núcleo familiar docente está integrado por 5,3 personas. Tanto el ingreso familiar como la remuneración del docente como porcentaje del ingreso del núcleo ubican al docente hondureño en cierto estatus de privilegio frente a otras profesiones.

B. PRINCIPALES RASGOS DE LA FORMACIÓN

Lograr un sistema educativo más eficiente implica que la formación y actualización docente debe hacerse en los centros, lo que exige tomar conciencia de que la experiencia en el aula y el acompañamiento son vitales para la actualización. Hay algunos avances relevantes, pero aún falta camino por recorrer.

Honduras es uno de los tres países de la región que, hasta el 2001, aún conservaba la formación de los docentes de educación primaria en el nivel medio, ya que tradicionalmente ella había estado a cargo de 14 escuelas normales. Debido a un fuerte cuestionamiento de este trayecto formativo, en el 2001 comenzó la preparación de docentes en el nivel terciario, con el fin de elevar la calidad de la formación inicial de aquellos que atienden la educación básica.

Hasta entonces, la formación docente en Honduras había sustenta-

do un modelo dual: las escuelas normales formaban a los docentes de primaria con un grado de educación media, y los docentes de educación media se formaban en la Universidad Pedagógica con un grado de educación superior. Adicionalmente, la carrera de Pedagogía y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras también forma docentes.

En el nuevo marco, la Secretaría de Educación desempeña el rol de normador, mientras la Universidad Pedagógica es el ejecutor técnico. En el caso de las 14 escuelas normales, se optó por mantenerlas e impulsar su transformación⁴. Ello permite que conserven el importante papel comunitario y la mística de trabajo por la cual las normales se han destacado.

La reforma de la educación normalista partió de la constatación de algunos problemas:

- Los estudiantes ingresan a la escuela normal a los 14 ó 15 años, mientras en otros países lo hacen a los 18 ó 19 años, después de haber completado 12 ó 13 años de escolarización general o especializada. Además, el perfil de ingreso no exige una sólida formación previa ni madurez personal y social.
- La formación normalista tiene también deficiencias en las ciencias básicas, en comparación con el estándar internacional. Por otra parte, la formación metodológico-didáctica no es coincidente con los rasgos de las escuelas del país, que en su mayoría (67% del total) son centros unidocentes y bidocentes multigrado.
- Los costos son más altos que en otras modalidades del ciclo diversificado y no compensan la inversión realizada por el Estado, porque solo una cuarta parte de los egresados de las escuelas normales ingresan a la práctica docente.

En consecuencia, se propuso una reforma de la formación docente sustentada en dos principios:

- Que todos los docentes de los diferentes niveles educativos –educación inicial, prebásica, básica, media y superior– reciban una formación profesional inicial en el nivel superior y una actualización continua de alta calidad.

⁴ Este estudio diagnóstico consideró la ubicación geográfica, la infraestructura, el grado académico de los docentes y las necesidades de la población, entre otros aspectos.

- Que las instituciones formadoras de docentes establezcan un nuevo sistema integrado de formación inicial, cuya finalidad será garantizar una educación de calidad para todos los niveles del sistema educativo nacional.

Organización de la formación: requisitos, modalidades y componentes del plan de estudios

El rediseño de la formación inicial determinó lo que se requiere de un docente actualizado para atender los alumnos de la educación básica. Se consideró que las necesidades de formación debían apuntar a los siguientes aspectos:

- una profunda formación psicopedagógica;
- una formación básica en los campos filosófico, científico, social, político y tecnológico, en conformidad con las demandas de la reforma curricular;
- el desarrollo de la capacidad para adaptarse a los acelerados cambios en la tecnología, la comunicación y la participación política y social.

Sobre estas bases se diseñó el nuevo plan de estudios para la formación universitaria del docente de educación básica. Este habilita a los futuros docentes para el desempeño laboral en los tres ciclos de la educación básica (1º a 3º, 4º a 6º y 7º a 9º) y en todas las modalidades del tercer ciclo. También habilita para enseñar las áreas disciplinares prescritas en el *Diseño curricular nacional para la educación básica*, excepto Inglés.

En los dos primeros años de formación, el nuevo plan de estudios universitario prevé la formación de un docente con una sólida base pedagógica orientada al primer ciclo de educación básica, especialmente para la enseñanza de la lectoescritura y la matemática. A partir del tercer año de universidad, el plan focaliza la formación científica hacia la orientación y suborientación elegidas por el futuro docente. Las opciones para la formación orientada son: Matemáticas, Ciencias Naturales, Tecnología, Español y Estudios Sociales. Para la suborientación pueden elegir Arte, Educación Física o Computación.

La estructura del nuevo plan para la formación inicial se compone de cuatro áreas: Formación General, Formación Pedagógica, Formación Inicial Básica, Formación Científica Orientada. La Formación General

pretende ofrecer la fundamentación necesaria en las diversas corrientes teóricas y comprender su impacto en el contexto social y educativo del país. La Formación Pedagógica propone desarrollar las competencias pedagógicas generales que deben caracterizar al docente de educación básica. El área de Formación Inicial Básica tiene como propósito brindar las herramientas teórico-metodológicas de los campos de conocimientos específicos y de la didáctica aplicada al primer ciclo de la educación básica. Finalmente, el área de Formación Científica Orientada tiene como objetivo articular las concepciones teóricas y los conocimientos instrumentales sobre la didáctica con la práctica profesional de la docencia.

La debilidad, otra vez, se concentra en la didáctica del formador de formadores para enseñar a enseñar estas materias, cuando es probable que carezca de experiencia en el nivel primario. Por ello es importante que para desarrollar estas asignaturas, especialmente las didácticas, cada formador de formadores mantenga una estrecha conexión con las aulas.

Práctica docente

El plan de estudios universitario para la formación inicial contempla la práctica docente transversal y no, como ha sido tradicional, en forma terminal. Existe práctica docente en cada uno de los cuatro años de formación, que acompaña los estudios teóricos en forma creciente hasta finalizar la carrera. Gradualmente, desde la observación en el aula que realizan en la primera práctica hasta la práctica en un aula multigrado, se presume el permanente acompañamiento y la asesoría del docente de aula. Esto permite a los futuros docentes conocer de cerca el mundo del aula, además de articular la teoría con la práctica. El riesgo y la debilidad de este proceso es que, si los docentes de grado que atienden a los practicantes no han evolucionado en sus propias estrategias metodológicas, se refuerzan los modelos tradicionales.

Pese a las innovaciones del plan de estudios propuesto, su impacto dependerá de la pericia y la didáctica del formador de formadores. Son clave las experiencias de aprendizaje facilitadas a los futuros docentes en las aulas universitarias, así como las metodologías constructivas, activas y participativas utilizadas en su trayecto formativo, ya que las investigaciones reflejan que los alumnos de formación inicial, cuando asuman como docentes titulares, tenderán a reproducir los esquemas según los cuales se formaron.

En todo caso, la consolidación del nuevo plan de estudios univer-

sitario para la formación inicial de docentes de educación básica exige congruencia con el *Diseño curricular nacional para la educación básica* (DCN-EB), ya que los graduados de la Licenciatura en Educación Básica serán los responsables del desarrollo curricular del DCN-EB. Si bien es cierto que cada currículo es distinto y responde a diferentes niveles, el reto es asegurar cierta articulación entre el DCN-EB y el plan de estudios de la formación, para garantizar que el perfil del graduado corresponda con el perfil del egresado de educación básica. A la vez, es indispensable que se mantenga la naturaleza distinta de cada matriz curricular, porque ambas propuestas tienen finalidades diferentes. La gran finalidad es que la transformación educativa alcance el aula y muestre coherencia entre la formación docente y el desarrollo curricular en la educación básica.

A pesar de estos avances, predomina en el país un enfoque normativo en la formación docente, a través del cual se perpetúa una identidad profesional que pone el acento en el *deber ser*. Este modelo normativo transmite al docente nociones sobre lo que debe hacer, pensar y ser, pero en la práctica los docentes se encontrarán ante un conflicto, ya que la dinámica del aula y la interacción con los alumnos exigen otro tipo de preparación, que les permita no descorazonarse y comprender que cada alumno es diferente, con inteligencias y estilos de aprendizaje particulares.

Otro grave problema de la formación del futuro docente es que se le enseña mucho contenido, pero no necesariamente se le enseña cómo enseñarlo. Por ello, no se debe considerar únicamente cuánto del tramo de formación corresponde a los contenidos y cuánto a didáctica, sino que se debe evaluar sistemáticamente cómo se está enseñando a enseñar.

C. CONTEXTO DE ACTUACIÓN

La carrera docente

El ejercicio de la profesión en Honduras se encuentra regulado por el Estatuto del Docente. El primer proyecto del Estatuto fue presentado en 1982 y aprobado por el Congreso en 1997, tras una larga lucha gremial. Contempla el orden administrativo, académico y económico de la educación preescolar, primaria y media, tanto de la educación pública como privada.

El Escalafón del Docente regula el pago de salarios y colaterales a

los docentes del sistema público, así como las posibilidades de crecimiento profesional y de ascensos. Los cargos docentes y sus funciones son los siguientes:

- En el nivel 1, el cargo de *docente en servicio* corresponde a los docentes que imparten clases y/o desarrollan actividades coprogramáticas frente a alumnos en un centro educativo. La categoría de *maestro con título docente* requería la formación impartida por la escuela normal; durante el actual período de transición el título normalista continúa siendo válido, hasta que el nuevo sistema de formación universitaria logre que sus graduados saturen el mercado laboral (cada año hay aproximadamente 1.500 nuevos puestos de trabajo). El cargo de *profesor con título docente* comprende a los docentes que ejercen en el nivel medio y tienen título universitario. La categoría de *docente en proceso de profesionalización* comprende a quienes cursan carreras relacionadas con la docencia.
- El nivel 2, de *directiva docente*, contempla los cargos administrativos de director, subdirector, secretario y subsecretario, es decir, aquellos que planifican, organizan, dirigen, controlan y evalúan las actividades del centro educativo.
- El nivel 3, de *técnica docente*, engloba a quienes participan en la planificación, dirección y supervisión de actividades prácticas o de orientación (de taller, laboratorios, áreas técnicas y académicas, asignaturas, actividades programáticas, conserjerías, investigación, extensión y otros).
- El nivel 4, de *directiva departamental*, integra a las autoridades educativas departamentales, responsables de la administración del sistema educativo en su ámbito geográfico.
- El nivel 5, de *directiva central*, está constituido por las direcciones generales siguientes: Servicios Pedagógicos, Evaluación de la Calidad Educativa, Educación Continua, y Servicios Estudiantiles.

La ley del escalafón es lineal y en alguna medida resulta contraproducente para el desarrollo de la competencia profesional docente, ya que implícitamente transmite la noción de que se hace carrera fuera del aula, en cargos administrativos con mejor remuneración, sin valorar desempeños docentes. Esto contribuye a desvalorizar el trabajo docente y obstaculiza la posibilidad de que los directores sean también formadores de formadores.

Remuneración

El salario docente se compone de un sueldo base más los colaterales, sin contemplar diferencias en el desempeño. Según el Estatuto del Docente, los colaterales dependen del puesto asignado, la antigüedad en el servicio (por quinquenios), los grados académicos obtenidos, los méritos profesionales y la zona de trabajo. En el 2004 se inició un proceso de eliminación de los colaterales declarados en el Estatuto, pero los reclamos de los gremios magisteriales lograron algunas concesiones. Por ejemplo, el docente que trabaja en el área rural gana en tres años y medio lo que un docente en la zona urbana gana en cinco.

Sin embargo, la excelencia no goza de reconocimiento económico: ningún colateral se relaciona con el desempeño en el aula. Esto lleva a pensar en definir y aplicar un sistema de evaluación docente, fijar estándares de desempeño y diseñar estrategias de supervisión y rendición de cuentas por centros educativos. Como mecanismo para mejorar la enseñanza es necesario crear un sistema de incentivos y de aumentos salariales basados en el desempeño.

La Secretaría de Educación no ejerce control legal ni directo sobre la educación privada. Sin embargo, es obligación del sector privado pagar conforme al Estatuto, aunque los docentes gozan de completa libertad para dejarse contratar. Cuando las escuelas privadas pagan colaterales, regularmente lo hacen sobre un salario base menor.

Vale mencionar que los docentes en general consideran que su salario se ha visto muy deteriorado ante la devaluación del lempira frente al dólar y la creciente inflación. La sobreocupación con que han tratado de hacer frente a esta dificultad se ha convertido en un serio problema para la calidad educativa. La precaria situación económica induce a los docentes a emplearse en más de una jornada de trabajo e incluso en distintos niveles educativos. Existen quienes trabajan hasta tres jornadas diarias con el fin de mejorar su ingreso. El Estatuto plantea el derecho a una jornada plena para los docentes de media, lo cual significa trabajar varias jornadas en un mismo centro educativo. Actualmente, los colegios magisteriales de docentes de primaria están luchando por lograr este derecho para sus agremiados. El gran inconveniente es que para preparar buenas clases hay que tener tiempo disponible, voluntad, dedicación y el sosiego necesario para la reflexión.

En general, los docentes están insatisfechos con su remuneración. Los del nivel primario o básico manifiestan además cierta frustración por el hecho de que los del nivel medio reciben mejores sueldos. Esto,

además de favorecer el sentimiento de desprofesionalización en los docentes de la educación primaria, tiende a generar una falta de motivación que puede redundar en bajo desempeño en el aula.

La canasta básica representa casi la mitad del salario base mensual de un docente que comienza en el sistema, y un 0,29 del PIB per cápita anual. El problema es complejo: en el año 2004, el 76% del total del presupuesto de la Secretaría de Educación se destinó a pagos de salarios docentes y el 18,8% se transfirió a las universidades públicas, dejando únicamente un 5,9% para invertir en la mejora de la calidad. Con independencia de cuánto aumente la inversión en educación, no será posible lograr los objetivos de la reforma a menos que se priorice el objeto del gasto en función de mejoras cualitativas en el aula, a fin de reducir los indicadores de repetición, deserción y sobreedad.

A raíz de la defensa del Estatuto del Docente en la última lucha magisterial, se dio continuidad al aumento anual de sueldos en forma automática a partir de cada quinquenio cumplido en servicio. Hay aumentos de salario cada tres años a partir del tercer quinquenio de trabajo. Igualmente, se han considerado aumentos por la obtención de grados académicos y por ascenso de categoría. Para ascender se deben cumplir ciertos requisitos –publicación de libros y artículos, dictado de conferencias, cargos administrativos en el sistema educativo, etc.–, pero tampoco en este caso se considera el buen o mal desempeño con los alumnos. Esto es un reflejo más de la pobre cultura de evaluación que exhibe el magisterio hondureño.

Mecanismos contractuales

El Estatuto determina que, para optar a una plaza docente que asegure estabilidad laboral como empleados del Estado dentro del sistema de educación pública, los candidatos deben presentarse a un concurso oficial a través de una convocatoria realizada por la Secretaría de Educación en enero de cada año.

Para concursar se requiere ser docente de educación primaria graduado de una normal o, a partir de enero del 2006, ser graduado de la carrera de profesorado en Educación Básica en el grado de licenciatura extendido por la UPNFM o grados afines obtenidos en el extranjero. El concurso se basa en pruebas de conocimientos. Para quienes las aprueben, se prescribe una entrevista y una prueba psicométrica.

En la realidad, para el ingreso a la profesión no existen más mecanismos de selección que el criterio de calificación académica y el porcenta-

je en exámenes por la vía del concurso. No hay, por ejemplo, entrevistas que permitan filtrar problemas de personalidad. Además, no siempre son los docentes con mejores calificaciones quienes acceden a las plazas disponibles, dado que se ha denunciado la interferencia de criterios políticos en la asignación. Si el docente ya posee una plaza, puede solicitar el traslado hacia otra zona del país.

El sistema privado tiene los mismos requisitos de titulación. Sin embargo, la selección es más competitiva, ya que se consideran la hoja de vida y el resultado de entrevistas, pruebas de conocimientos y psicométricas, además de referencias profesionales y personales. No es extraño que los centros privados sometan a los nuevos docentes a dos o tres meses de prueba. Si resultan bien evaluados, suelen firmar un contrato de trabajo por un año lectivo, con o sin prestaciones de ley. En el sistema privado las instituciones de mayor renombre son las que pagan mejores salarios a su personal.

Formación en servicio

En Honduras siempre han existido trayectos de formación en servicio, unos mejores que otros. Estos procesos reciben fuertes críticas ante el pobre impacto que representan en la práctica. El problema fundamental de la formación en servicio es la inexistencia de garantías de que los saberes desarrollados mediante la capacitación se aplicarán con los alumnos. Debido al aprendizaje y la historia del docente, la tradición pervive en su práctica cotidiana y se alimenta en el contacto con los colegas, a menos que se ofrezca una capacitación más comunicativa, dinámica y reflexiva, complementada por un sistema de acompañamiento dialógico y horizontal en el aula.

En los años ochenta, la Secretaría de Educación estableció los Centros de Aprendizaje Docente (CAD), que funcionaron como círculos de estudio. Los docentes se reunían y discutían temas de interés definidos con anterioridad, según una estrategia de organización técnico-pedagógica que les permitía organizarse en pequeños grupos en las comunidades donde ejercían. Los CAD sirvieron para dinamizar el trabajo de actualización y perfeccionamiento de los docentes apelando al recurso humano disponible en las comunidades e instituciones educativas; sin embargo, no contaban con un currículo de capacitación.

Inicialmente, funcionaron bajo la coordinación del Centro de Actualización del Magisterio (CAM). Para el desarrollo de las capacitaciones

el CAM elaboraba los materiales de apoyo, que eran enviados a los departamentos del país para distribuirlos en cada CAD. Se hizo hincapié en el uso y manejo de los libros y fascículos de la serie Mi Honduras. Pero el apoyo técnico brindado a los CAD no fue total, lo que perjudicó la sostenibilidad de la iniciativa.

A partir de 1994, con una nueva administración del Estado, la Secretaría de Educación planteó la Escuela Morazánica como modelo pedagógico y retomó la estrategia de organización de los CAD. Asimismo, procuró apoyarlos a través de proyectos y asistencia técnica. Como actividad primaria, elaboró un diagnóstico de la situación de los CAD. Durante este período, el Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Educativa (INICE) coordinó las actividades de capacitación apoyando técnicamente a los supervisores auxiliares para que orientaran a los coordinadores de CAD y estos, a su vez, impartieran la capacitación a los docentes en servicio. En el período 1994-1996 la labor de seguimiento en las aulas y evaluación no fue constante, lo que incidió en la funcionalidad de la mayoría de los CAD, hasta el punto de que muchos de ellos desaparecieron. Sin embargo, algunos realizaron un excelente trabajo que influyó en el mejoramiento del desempeño de los docentes.

En la actualidad, y recogiendo las lecciones aprendidas de los CAD, el modelo CETT (modelo de capacitación del Centro de Excelencia para la Capacitación de Docentes en Centroamérica y República Dominicana) ha diseñado un proceso de actualización que se apoya en capacitaciones presenciales, círculos de innovación, desarrollo de un portafolio docente y un sistema de acompañamiento y seguimiento en las aulas, con el fin de ayudar a los docentes en la lucha por cuestionar la tradición y abrirse a una práctica innovadora.

Asimismo, los docentes han tenido acceso a proyectos para la profesionalización con opción de titulación para docentes en servicio, tales como el Programa Especial Universitario de Formación Docente (PREUFOD) y el Programa de Formación Continua (PFC) organizados por la Universidad Pedagógica. En busca de mejoras salariales, los docentes estudian en estos programas de profesionalización, se matriculan en diplomados o en las carreras ofrecidas por el sistema de educación a distancia, que funciona con sesiones de tutoría cada 15 días⁵.

⁵ Muchos docentes estudian durante sus horas de trabajo. Así, en una entrevista, una maestra con 15 años de servicio nos decía: “La universidad los ha puesto locos. Ahora ponen a los

Algunas limitaciones que han minado la efectividad de la formación en servicio son las siguientes:

- Existen muchos capacitadores sin los conocimientos teóricos o prácticos o la sensibilidad que la tarea requiere.
- Algunos no poseen la experiencia de aula que les permita articular en concreto lo que están enseñando.
- Hay una tendencia hacia la sobreinformación, que es vertida a los docentes como si fuesen vasijas vacías.
- Algunos docentes esperan mayor remuneración al ser capacitados y se desmotivan si no la obtienen.
- El modelo tradicionalista heredado es tan poderoso que impide al docente la aplicación de lo nuevo; por ello es que se requiere una capacitación *in situ*, en el aula.
- La cultura escolar de poco esfuerzo y de conformismo absorbe a los nuevos docentes, por lo cual unos “actualizan” a otros con el mundo tradicionalista.

Evaluación

La evaluación del desempeño docente es crucial, pues su papel es esencial para el éxito educativo. Los centros privados propician la evaluación de sus docentes y en función del desempeño profesional asignan aumentos salariales; sin embargo, la educación pública hondureña carece de estos procedimientos, pese a contar con un Estatuto del Docente que los avala (artículo 68).

Con el propósito de dar pasos hacia la evaluación del desempeño docente que faciliten una mejor gestión educativa, la Secretaría de Educación ha diseñado un Sistema Nacional de la Evaluación de la Calidad de la Educación (SINECE), uno de cuyos componentes es la evaluación del docente. Se propone evaluar su desempeño a partir de los resultados de los alumnos y, de manera más directa, mediante la evaluación del director, la coevaluación de los docentes y la autoevaluación. Se espera que los resultados incidan en la permanencia o no del docente en el sistema. Siempre en el marco del SINECE, se ha elaborado un *Manual de evalua-*

alumnos solo a copiar mientras ellos estudian o hacen las tareas del PFC. Pero esto depende de la responsabilidad de cada quien. Yo saqué mi licenciatura en Letras y yo jamás saqué un libro en mi aula. Cuando yo estoy trabajando, estoy trabajando”.

ción del desempeño docente que establece los objetivos, las formas y la periodicidad con que debe realizarse. Todavía se están afinando los instrumentos que se utilizarán para estos propósitos.

El SINECE es aún una propuesta que no se logra concretar debido a que carece de normatividad. Existe una Ley Orgánica de Educación, pero ya está obsoleta, pues data de finales de los años sesenta. Se ha propuesto una Ley General de Educación que no contempla la evaluación del desempeño docente, aunque no ha sido aprobada pese a encontrarse en el Congreso Nacional desde 1998. En este momento, lo que se requiere es una ley marco o Ley General de Educación no reglamentaria y a largo plazo, que enfoque y permita la concreción de políticas de Estado en función de las reales necesidades del país. Esta ley marco debería permitir espacios para la formulación de leyes secundarias.

La decisión de diseñar un sistema de evaluación del desempeño docente ha generado diferentes reacciones. Algunos apoyan la iniciativa como medida para mejorar la calidad educativa en las aulas y otros la consideran un mecanismo punitivo de origen neoliberal. No obstante, la evaluación del desempeño docente como política educativa ya existe, y su prescripción está también contemplada en la iniciativa *Educación para todos*. Lo que se busca es una evaluación que implique mejoras efectivas en las prácticas docentes, que brinde información para la retroalimentación, la remuneración y la toma de decisiones.

Si el objetivo de crear un sistema de evaluación docente es la mejora de la calidad de la enseñanza, ese sistema debe estar ligado a programas de desarrollo profesional de los docentes. Por ello, se está diseñando el Sistema Nacional de Capacitación y Acreditación Docente, con miras a la certificación. La concreción articulada de todos estos procesos podría generar las transformaciones deseadas en la realidad del aula en Honduras, pero ello implica superar fuertes resistencias, comenzando por las que existen en el seno de la propia Secretaría de Educación.

Los factores que han interferido en el proceso de establecimiento de un Sistema de Evaluación del Desempeño Docente son, básicamente, el conflicto entre el magisterio y la Secretaría de Educación, la no conformación del Consejo Nacional de Educación en el gobierno 2001-2005 y la debilidad en los sistemas de gestión de recursos humanos y de información de la Secretaría de Educación.

A esto se suma el hecho de que no existen estándares para el desempeño docente, lo cual dificulta generar mecanismos para exigir una apropiada rendición de cuentas. Asimismo, la carencia de recursos finan-

cieros para desarrollar un sistema, la escasez de personal técnico calificado, la falta de voluntad política y la de comparabilidad internacional (PREAL, 2002: 17) son serias limitaciones que el país debe superar para proceder a consolidar un sistema de evaluación pertinente, que incluya el desempeño docente.

D. EL PUNTO DE VISTA DE LOS ACTORES

La profesión en general

La docencia como profesión exige una revisión profunda que lleve a la comprensión de las prácticas que se han naturalizado en la cultura docente, con el fin de permitir una dinámica de reflexión-acción y viceversa. A continuación, se presentan algunas reflexiones que surgen de las entrevistas:

- Entre los docentes ha predominado tradicionalmente una condición social de clase baja o, en algunos casos, media-baja; en el primer caso buscan una movilidad social ascendente; en el segundo, mantenerse en su estrato social.
- Su lugar de procedencia es mayormente rural, lo que explica la abundancia de códigos restringidos.
- Perciben una desvalorización de la profesión docente. Sienten que la carrera ha perdido su prestigio, y advierten que fuera del gremio se cree que el magisterio lo estudian quienes no son aptos para cursar una carrera “mejor”.
- Entienden que la “buena” docencia es producto de la vocación; por ello, reconocer que estudiaron la carrera porque no habían otras alternativas podría justificar una mala práctica. También comparan la profesión con un sacerdocio y/o apostolado.
- Sostienen y defienden prácticas naturalizadas a partir de la cultura de la profesión; por tanto, no necesariamente comprenden por qué hacen lo que hacen y no hacen lo que no hacen.
- Tienen fuertes resistencias a explorar lo desconocido y a la innovación.
- Brindan gran importancia a los libros de texto y los materiales curriculares impresos.
- Sobrevaloran su experiencia antes que la de los alumnos, lo cual fo-

menta las resistencias a una metodología centrada en el alumno y su aprendizaje.

- Se consideran más técnicos y operativos que intelectuales de la educación.
- Reflejan fuertes sesgos en cuanto a quiénes son los alumnos que “aprenden” mejor en sus aulas.
- Afirman que, si tuvieran una mejor oferta laboral y salarial, abandonarían la docencia.

A continuación se presentan dos preguntas clave que fueron formuladas a los docentes entrevistados:

1. ¿Cómo me enseñaron en la escuela?
2. ¿Cómo enseño a mis alumnos ahora?

Las respuestas se caracterizaron por tener elementos comunes, los cuales se resumen en la siguiente tabla:

1. Cómo me enseñaron en la escuela	2. Cómo enseño a mis alumnos
Me enseñaron a memorizar la tarea	Les pido que me lean en voz alta los textos que leí en clase.
Me aprendía el punto que tenía que cantar al día siguiente.	Les pido que se aprendan el punto para que me lo digan.
Me pegaban si no decía el punto.	Si no me dicen el punto, me lo tienen que repetir hasta que se lo aprenden.
Copiábamos de la pizarra.	Pido que copien los apuntes de la pizarra.
Nos sentaban en filas separadas: los inteligentes y los que no eran inteligentes.	Siento a mis alumnos en grupos, a veces según las calificaciones, para poder atender a los lentos mejor.
Nos revisaban el cuaderno para ver si estaba limpio.	Reviso la tarea que dejé para ver si está bien hecha y si está limpia.

Me hacían dictados para cada materia.	Les hago dictados para ver si pueden escribir las palabras de la lección.
Repetíamos lo que la profesora decía.	Veo si han prestado atención si me repiten lo que yo estaba explicando.
La profesora nos leía el cuento de Capullo y Colita todo el año, y nosotros empezamos a leerlo cuando aprendimos a leer.	Les leo cuentos clásicos. Los niños leen en voz alta; a veces escribo párrafos para que los que no tienen los libros puedan leer en voz alta.
Nos dejaban de tarea repetir palabras por escrito muchas veces.	Cuando no pueden escribir una palabra, les pido que la copien y la repitan hasta que se la aprenden.
Nos hacían tarjetas con las palabras del cuento de Capullo y Colita y teníamos que saber leerlas en voz alta.	Escribo la familia silábica en tarjetas para que me las lean.
Nos exigían letra de carta para escribir, y copiábamos páginas del texto en el cuaderno.	Cuando trabajamos un tema, si está en el libro de texto, escojo párrafos interesantes y les pido que los copien para aprendérselos. Si no tenemos libro de texto para alguna materia, entonces ellos copian la información que yo escribo en la pizarra.

En las respuestas se observan rasgos comunes entre cómo fue enseñado el docente y cómo enseña a sus alumnos, pero con algunas variantes: sientan a los alumnos en grupos, escogen “párrafos interesantes” y, en general, sus prácticas se encuentran matizadas por formatos más activos. Finalmente, desarrollan las mismas formas de pensamiento memorista de antaño, aunque crean que han hecho innovación.

La desvalorización de la profesión docente

En Honduras se percibe una desvalorización y una pérdida de prestigio social de la profesión docente. Así, una maestra declara:

Ahora nos ven de menos porque los docentes hemos cedido muchos espacios. Permitimos que la gente nos llame irresponsables porque muchos de nosotros lo hemos sido, al faltar al trabajo, al no cumplir el horario, al no enseñarle bien a los alumnos. Pero a mí, que no me echen en ese saco [...].

El cuestionamiento a la figura docente y su desempeño no es nuevo; se ha venido generando desde hace muchos años. En contextos sociales e informales se habla públicamente de que los docentes de antes eran mejores que los de ahora y, en general, existe un descontento manifiesto respecto a los maestros, a la profesión y a sus pobres resultados reflejados en la continuidad de los antiguos problemas que aquejan al sistema educativo hondureño. Ante este hecho, resignificar la carrera docente como profesión compleja basada en el desarrollo de competencias profesionales y no en vocación innata es uno de los retos mayores de la reforma. Para ello es trascendental *desnaturalizar*, mediante la formación inicial y en servicio, las prácticas pedagógicas frontales que se han instalado en la tradición docente y se reproducen forma casi inconsciente.

Es probable que para muchas instituciones la necesidad prioritaria sea cumplir la normativa. Pero para que realmente se pueda hablar de educación formadora e integral y no de enseñanza memorística como fenómeno cotidiano en las aulas, tal como propone la reforma, se deben satisfacer las necesidades sentidas que atiendan los intereses de los docentes y alumnos, las necesidades comparativas que lleven a la escuela pública a cumplir días de clase tal como lo hace la escuela privada, y las necesidades prospectivas que posicionen al sistema educativo de cara a un futuro complejo e incierto.

La resistencia a la innovación se relaciona con un fenómeno confirmado mediante las entrevistas con los docentes: expresan que, cuando pusieron por primera vez un pie en el aula como maestros, experimentaron nerviosismo y muchas expectativas. Dicen que el aula les resultó un espacio novedoso y estaban pendientes de lo que en ella sucedía. También expresan que, con el correr de los años, encontraron la manera de enseñar “bien”. Lo que esto parece reflejar es que ya no encuentran novedad y es poco lo que les llama la atención sobre su trabajo. Este es el núcleo de las resistencias. Dan la impresión de no percibir que año tras año los alumnos que reciben son diferentes a los del año anterior, por lo cual las inquietudes, preguntas e intereses cambian. Es más: los

alumnos cambian en un mismo año escolar, pero existen docentes que no lo notan debido a la rutinización de su trabajo. Esta rutinización tan arraigada en los docentes afecta directamente su capacidad para responder a las necesidades e intereses de cada alumno y, por ende, de cada grupo.

Los docentes se sienten fuertemente presionados. Por un lado, por los programas de estudio, pues se considera que deben ser cubiertos en su totalidad y en esos términos ellos miden su eficiencia. Esto afecta directamente la calidad del aprendizaje de los alumnos, privilegiando la transmisión *rápida* de saberes. Por otro lado, los docentes sienten la presión de los padres de familia, aun cuando estos no cuenten con los criterios académicos y técnico-pedagógicos para juzgar su desempeño. Sobre este punto, un director cuenta:

Como directores hemos fallado. Permitimos que venga un padre a preguntar qué profesor va a tener su hijo el próximo año. Si el profesor no le cae bien, entonces los padres le dicen a uno: “¡Huy, no!, póngamelo con otro, porque ese no sirve”. ¿Cómo permitimos eso? A mí me duele.

Las sobredemandas a la escuela y especialmente al docente son otro factor condicionante. Los docentes expresan que los directores los atosigan con requerimientos innecesarios, mientras los padres de familia esperan que los suplan en su rol y que formen a sus hijos.

Otro factor de peso es el estrés ocupacional producido por las condiciones de trabajo, que se manifiesta en síntomas físicos como dolores de cabeza, fatiga y tensión muscular, y síntomas psicológicos como agotamiento emocional, desmotivación, desencanto, ansiedad, irritabilidad, indiferencia, baja autoestima y pérdida de la capacidad de empatía con los alumnos.

En este sentido, los maestros perciben que los problemas relacionados con la desvalorización de su profesión, reflejados en críticas –la mayor parte del tiempo radicales y formuladas en contextos públicos fuera de la escuela– tienen efectos profundos en ellos y les provocan desmotivación. En general, consideran que estos problemas los impactan más que las dificultades del trabajo de aula, ya que están lejos de su control. En definitiva, los docentes no podrán “reformarse” a sí mismos o innovar con plenitud, tal como la reforma lo espera, si se consideran profesionales de segunda y de tercera categoría.

Satisfacción laboral

Al indagar sobre las fuentes de su satisfacción laboral, las respuestas son variadas y reflejan distintas situaciones que se dan en el aula. Se percibe, en principio, el *deber ser* del docente, ya que algunos expresaron sentir satisfacción al pensar que “participan en la formación de profesionales de bien para el futuro del país”, al “atender a los alumnos con mayores necesidades cognitivas y afectivas y ser testigos de su crecimiento positivo” y al “ayudar a un alumno que ha sido etiquetado como *problema* y ver cómo con afecto y atención cambia de actitud y crece en su autoestima”. Sobre este punto, un entrevistado señala:

Mi mayor satisfacción es verle un cambio en su personalidad. Yo les digo a mis alumnos que mi sección tiene que ser diferente, desde los zapatos lustrados hasta la punta de la cabeza. Si yo no formo valores en ellos, difícilmente tendré su atención.

Otras respuestas reflejan la necesidad de que el trabajo docente sea reconocido por otros, al señalar como fuentes de satisfacción “recibir al director del centro y a los asistentes pedagógicos [supervisores] y ser felicitado y reconocido”, y “recibir retroalimentación positiva por parte de los padres de familia, cuando ven los avances en los aprendizajes de los alumnos”. También expresaron que si de los directores, padres de familia y/o asistentes reciben indiferencia o únicamente críticas, entonces lo que experimentan es una reacción adversa. Otra fuente de satisfacción la constituye el tipo de gestión que se implementa en el centro educativo. En su mayoría, los docentes entrevistados expresaron sentirse satisfechos al “contar con directores que lideran la escuela o el centro básico bajo esquemas horizontales de gestión”, ya que se sienten integrados al centro educativo.

Éxito y expectativas futuras

Las entrevistas reflejan lo que los docentes entienden por *éxito* y cuáles son sus expectativas. El éxito lo asocian más a valores no económicos y a la relevancia social de la carrera docente, aunque en el discurso de los gremios este se relacione más con las conquistas salariales. A continuación se resumen los elementos que los docentes asocian al éxito:

- la posibilidad de observar el desarrollo en los alumnos;
- el reconocimiento de su nivel de entrega por parte de las autoridades, la familia y la comunidad;
- la expresión de agradecimiento y reconocimiento de los alumnos cuando crecen y salen de la comunidad;
- las mejoras salariales;
- la provisión de medios y materiales por parte de la Secretaría de Educación y demás instituciones.

Los docentes expresan disconformidad y sienten que no reciben un salario justo en comparación con profesionales de otras carreras. Según el Estatuto del Docente, los maestros de primaria deben trabajar 36 horas a la semana; sin embargo, las horas diarias de trabajo en las aulas oscila entre 5 y 5,5 horas diarias, lo que totaliza entre 25 y 28 horas semanales. La diferencia entre las horas de aula y las horas pagadas no necesariamente corresponde a factores propios de la profesión, como el natural desgaste psicológico-emocional que conlleva el tratar con niños, a veces más de 40 ó 50 en un aula. También se debe considerar el tiempo de trabajo que deben invertir planificando las clases, preparando material didáctico, elaborando exámenes y calificando el trabajo de los alumnos. Algunos docentes entusiastas tienen responsabilidades de coordinación académica o en actividades extracurriculares.

En Honduras ha surgido otra contradicción con la promulgación de la ampliación de la educación primaria (de seis grados) en lo que es la educación básica (de nueve grados). Los docentes que prestan sus servicios en los primeros seis grados de un centro de educación básica reciben el mismo salario que un docente de educación primaria, mientras que los que están en el tercer ciclo (en los grados 7º a 9º) ganan según el escalafón de educación media, que oscila entre 36 y 72 horas. Esta falta de normativa provoca disgusto entre los docentes de 1º a 6º.

Por tal motivo, muchos docentes laboran en varias jornadas o buscan actividades alternativas para generar mayores ingresos. Tomando en cuenta que la docencia es un trabajo complejo, por cuanto requiere paciencia y sensibilidad, un alto grado de planificación, tareas de revisión, evaluación, reflexión y retroalimentación, realizar cada día dos o tres jornadas de trabajo es extenuante. Si se tiene la responsabilidad de más de una jornada, la calidad de la tarea se ve considerablemente mermada. ¿Cuándo reflexiona el docente sobre sus alumnos y sobre lo que hace a diario? ¿Cuándo se actualiza y se profesionaliza? En general, estos fac-

tores convergentes promueven la desvalorización de la carrera docente ante otras profesiones y ante la sociedad en general. Esto explica, en parte, las resistencias manifiestas de los docentes a entregar más horas de esfuerzo para el mejoramiento de la calidad⁶.

E. PERSPECTIVAS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

En un contexto en ocasiones árido, propenso a desvalorizar la carrera docente por diferentes razones, Honduras define políticas para rescatar la docencia como profesión, con asistencia técnica y financiera de la cooperación internacional. El escenario de la transformación educativa actual marca la pauta para que el país aprenda las mejores lecciones y pueda asumir el reto de elevar la calidad educativa.

Modelos y estrategias

Hace algunas décadas, la profesión docente era muy respetada y altamente valorada por la sociedad. Al mismo tiempo, reclutaba personas de niveles socioeconómicos medios, que buscaban satisfacción y logro personal en el altruismo de la docencia. Los docentes eran parte de la elite intelectual de las comunidades y gozaban de una posición importante. Sin embargo, al difundirse las profesiones liberales tales como la abogacía, la medicina, la ingeniería y la arquitectura se generó una nueva elite que desplazó a los docentes de su anterior estatus. Las personas de niveles socioeconómicos medios y altos comenzaron a escoger estas carreras, mientras a la profesión docente ingresaban personas de niveles socioeconómicos menores.

En los años sesenta y setenta surgieron las organizaciones magisteriales modernas, con estructuras similares a los colegios profesionales de las carreras liberales. La primera organización magisterial que se

⁶ Dice una maestra de escuela primaria con 11 años de servicio: “Es cansado ser docente. Estar frente a alumnos y enseñando bien lo desgasta a uno. Después del recreo a mí ya me falla la voz. El mayor problema es cuando uno es profesor taxi y tiene varias jornadas. Yo no entiendo cómo le hacen. Yo creo que cuando llegan al trabajo de la tarde, ya no dan clase porque están cansados; ni digamos al de la noche. ¿A qué horas corrigen, a qué horas planifican, a qué horas innovan? No sé...”.

consolidó fue el Colegio Profesional Superación Magisterial Hondureño (COLPROSUMAH), del cual se desprendió el Primer Colegio Magisterial Hondureño (PRICMAH). En 1965 se estableció el Colegio Profesional Unión Magisterial de Honduras (COPRUMH) y en 1971 el Colegio de Profesores de Educación Media de Honduras (COPEMH). Estas asociaciones tienen un perfil claramente reivindicativo. Poseen una fuerte capacidad de convocatoria y de movilización, y sus grandes logros en materia económica y social están legitimados en la Ley del Escalafón (1968) y en el Estatuto del Docente Hondureño (1997), después de intensas y prolongadas luchas (Posas, 2001: 2).

A largo de los años, las múltiples luchas, huelgas y asambleas informativas han contribuido al desgaste de la profesión. Ello ha influido en la imagen social del docente hondureño: mientras parte del colectivo social lo defiende en su lucha por mejores condiciones salariales y de vida, otra parte le recrimina que no cumpla con los 200 días de clase reglamentarios, en detrimento del aprendizaje de los niños hondureños.

En un intento por remediar este problema, algunos colegios magisteriales han organizado un componente pedagógico que se encarga de organizar espacios de capacitación y actualización para sus agremiados. Asimismo, se ha conformado la Comisión de Calidad, con la participación conjunta de la Secretaría de Educación y los gremios. El objetivo de esta comisión es poner en común los avances, propuestas y documentos correspondientes a la reforma para revisar, proponer y operar. De hecho, se han definido algunas áreas temáticas de atención: el Currículo Nacional Básico, el Diseño Curricular Nacional para la Educación Básica, la Ley General de Educación, el sistema de evaluación, normativa, materiales educativos, el modelo de gestión y la reforma de la educación media.

El actual proceso de transformación educativa en Honduras ha establecido líneas de acción para la profesionalización de los docentes, sobre el supuesto de que docentes competentes preparados en el ámbito universitario para la educación primaria o básica permitirán disminuir los índices de reprobación, repetición, deserción y sobreedad, especialmente en escuelas unidocentes y bidocentes, mejorar la calidad del desempeño profesional de los docentes e innovar en las prácticas pedagógicas en el aula. No obstante, los indicadores continúan inamovibles (Informe de Progreso Educativo, Ferema-PREAL, 2005), lo que reafirma la ineficiencia del sistema.

Lo que está claro es que ninguna reforma alcanzará el aula sin haber tocado personalmente al docente. Es decir, no se puede hablar de reforma sin pensar en que el cambio llegue al aula, y el cambio no puede llegar al aula si no se produce un cambio en los esquemas de pensamiento de los docentes. A su vez, hablar del cambio en los esquemas de pensamiento es hablar de sistemas de capacitación diferentes, porque el país ha invertido importantes recursos económicos en ello y el impacto en el aula no ha sido el esperado.

Actualmente se desarrollan en Honduras algunos programas de actualización y capacitación de docentes, entre los cuales se mencionan los siguientes.

- El *Proyecto de Centro de Excelencia para la Capacitación de Docentes de Centroamérica y República Dominicana (CETT/CA-RD)* ha diseñado un modelo de actualización docente que responde a la necesidad de reducir las altas tasas de analfabetismo funcional y elevar el bajo rendimiento escolar mediante el mejoramiento de la enseñanza de la lectura y la escritura en los tres primeros grados de la escuela primaria o básica. Desde esta perspectiva, el CETT/CA-RD pretende desarrollar competencias profesionales en los docentes de aula del primer ciclo, a fin de que se vuelvan más efectivos en su tarea de enseñar a leer y escribir a los niños bajo su responsabilidad. El currículo de capacitación se basa en el desarrollo de competencias para la gestión pedagógica, afectiva y curricular del aula.
- El Proyecto PROMETAM, financiado por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, capacita a docentes en metodologías para la enseñanza de la matemática basadas en la resolución de problemas.
- El Diplomado en Gestión de la Educación Básica (2004) se dirige a docentes de la educación básica y cuenta con financiamiento del BID.
- Se llevan a cabo cinco talleres nacionales en los Centros de Aprendizaje Docente (CAD) para los docentes de la educación básica.
- El Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Educativa (INICE) ofrece capacitación nacional de docentes en las escuelas normales y los centros de educación básica.

El proceso de capacitación y actualización docente en Honduras ha adolecido de algunas debilidades. No se ha desarrollado un sistema de seguimiento y monitoreo para acompañar a los docentes en la aplicación

de lo aprendido y existe gran debilidad en la gestión de los procesos y falta de coordinación entre los diversos programas de capacitación.

Políticas públicas

Abordar el tema de las reformas educativas no resulta una tarea sencilla por su vinculación con las políticas públicas. En una primera aproximación, nos encontramos con una situación de prejuicio social ante las políticas públicas, ya que las experiencias están marcadas por la corrupción, la inoperancia y gestiones deficientes en todos los ámbitos. Se suma a ello el descrédito adquirido con el transcurso de los años, debido a que la sociedad percibe las políticas anteriores como herramientas demagógicas y, para muchos, esperanzas frustradas.

La reforma educativa en Honduras está lejos de tener un significado único. Ello se debe a sus efectos en la reestructuración de la arena política y, específicamente, de las políticas educativas. De esta manera, implica procesos de legitimación de las políticas de Estado (enfaticando la participación social, por ejemplo), la transformación de los principios de operación del sistema (introduciendo mecanismos de desarrollo organizacional en la educación pública), una nueva interrelación de las políticas educativas con las sociales y las económicas, y las modificaciones a la burocracia educativa a través de una reorganización basada en la descentralización administrativa.

Este esquema de relaciones orienta a las políticas públicas y a las reformas educativas a producir cambios culturales, sociales y políticos que tenderían a afectar los contenidos, las prácticas y las interacciones de los actores relacionados con el sistema educativo. Ha sido inevitable que, en el marco de acción de las políticas públicas y en los tramos de reformas, se produzcan consensos, disensos y espacios de incertidumbre también entre los docentes del país.

Las etapas de transformación en las políticas han sido las siguientes: 1) la movilización para el logro del consenso, 2) la ejecución, y 3) la institucionalización. Durante la primera etapa se buscó llegar a acuerdos nacionales que se tradujeron posteriormente en leyes y planes de acción. Entre los consensos logrados a través de la consulta nacional están la mejora de las instituciones formadoras de docentes, así como de los requisitos de ingreso del futuro profesional de la docencia.

La fase de ejecución ha implicado la definición de planes, programas y proyectos y su correspondiente puesta en marcha, pero ha habido

tropiezos para articular lo planificado con lo ejecutado. Igualmente, ha habido problemas en cuanto a la eficiencia en la gerencia de los programas y proyectos, poca continuidad administrativa y problemas para desarrollar un sistema de seguimiento y de evaluación que permita conocer los resultados y especialmente favorecer los aprendizajes de los propios ejecutores a partir de la información reunida. El prolongado conflicto magisterial (2001-2004), los cambios en las autoridades y la dispersión de las instituciones ejecutoras, que asumen la reforma de manera fragmentada y no sistémica, han perjudicado esta etapa.

La fase de institucionalización alude a la actual y futura implantación de los programas innovadores dentro de la estructura pública definida, el desarrollo de planes de reemplazo de lo anterior y estrategias para los cambios planteados por la reforma. Además, implica la aprobación de leyes y otros instrumentos jurídicos para el funcionamiento de las reformas y, particularmente, la asignación de recursos dentro del presupuesto nacional para los programas de cambio. Se han institucionalizado algunos programas, con mucha dificultad y lentitud, pero no ha sido posible institucionalizar otros debido a fallas y debilidades en la articulación, gestión, seguimiento y evaluación de los procesos.

En las tres fases se han puesto en práctica procesos simultáneos –no siempre articulados entre sí– que han sido el hilo conductor del proceso de transformación educativa en el país: la formulación de nuevas políticas educativas públicas para la formación docente, la transformación de las prácticas pedagógicas cotidianas en las aulas de la educación pública, procesos de gestión de corte innovador. Definitivamente, dentro de este abordaje sistémico el rol del docente hondureño tiene un nuevo giro.

La débil capacidad gerencial y de liderazgo de la Secretaría de Educación y el deficiente sistema de comunicación con los docentes y con las aulas del país generan algunas dudas respecto a la concreción de las políticas educativas planteadas en el marco de la transformación. El proceso de transformación cobra mayor dimensión si se toma en cuenta que, para que la reforma alcance el ámbito del aula hondureña y se implante, es necesario capacitar a casi 40.000 maestros en un enfoque que se aparta de la línea pedagógica a la cual están habituados. El reto más grande es ir sustituyendo gradualmente la cultura que se ha naturalizado en el gremio docente en general por una más reflexiva, más constructiva, más comunicativa. ¿Será acaso esto la crisis de la transformación, o es una transformación en crisis?

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO CENTRAL DE HONDURAS (2002): *Honduras en cifras, 1980-2002*. Tegucigalpa.
- DI GROPELLO, Emanuela (2005): *Escuelas autónomas en Centroamérica: características e impacto*, reporte.
- FORO NACIONAL DE CONVERGENCIA (FONAC) (2000): *Propuesta de la sociedad hondureña para la transformación de la educación nacional*. Tegucigalpa.
- LIANG, Xiaoyan (2003): *Remuneración de los docentes en 12 países latinoamericanos: Quiénes son los docentes, factores que determinan su remuneración y comparación con otras profesiones*. Santiago de Chile: PREAL, Documentos de Trabajo.
- OEI: *Informe nacional de Honduras. Observatorio pedagógico de la educación*, <www.Campus-oei.org>.
- POSAS, Mario (2001): *Las organizaciones magisteriales, sus luchas reivindicativas y la política educativa del Estado en Honduras*, Proyecto “Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina”. FLACSO, Argentina-PREAL.
- PREAL (2002): *Informe de progreso educativo de Honduras*. Tegucigalpa: FEREMA.
- PREAL (2005): *Informe de progreso educativo de Honduras*. Tegucigalpa: FEREMA.
- Propuesta para una transformación educativa en Honduras. Educar para vivir* (1999). Tegucigalpa: FEREMA.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN (2002a): *Estrategia frente a evaluación*, PREAL.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN (2002b): *Plan de Acción y Estrategia 2002-2006*. Tegucigalpa.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN (2002c): *Plan Todos con Educación/EFA-FTI, 2003-2005*. Tegucigalpa.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN (2004): *Análisis de indicadores educativos. Infotecnología*. Tegucigalpa.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y FEDERACIÓN DE ORGANIZACIONES MAGISTERIALES DE HONDURAS (1999): *Congreso Pedagógico Nacional. Lineamientos para una propuesta de transformación del sistema educativo nacional*. Tegucigalpa.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL FRANCISCO MORAZÁN (1999): *Convenio de trabajo*. Tegucigalpa.

- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL FRANCISCO MORAZÁN (2000): *Propuesta: Formación inicial de docentes para la educación básica*. Tegucigalpa.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL FRANCISCO MORAZÁN (2005): *Síntesis: Comisión Global de Transición para la Transformación del Sistema Educativo Nacional*. Tegucigalpa.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN-ASED-GTZ (1997): *Estudio sectorial y plan decenal*. Tegucigalpa.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN-GTZ (1999): *Estudio: Formación inicial de docentes para la educación básica*. Tegucigalpa.
- UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL FRANCISCO MORAZÁN (2001): *Estudio de factibilidad del proyecto PROFID*. Tegucigalpa.
- UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL FRANCISCO MORAZÁN, DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN (2003): *Boletín Estadístico* n° 3, Tegucigalpa.
- UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL FRANCISCO MORAZÁN, DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN (2004): *Diagnóstico de la educación media*, Tegucigalpa.
- UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL FRANCISCO MORAZÁN, DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN (2004): *Estudio comparativo del sistema educativo nacional de 11 países latinoamericanos y del Caribe*. Tegucigalpa.
- UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL FRANCISCO MORAZÁN, UNIDAD EXTERNA DE MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (2004): *Estudio de impacto: El rendimiento académico en las escuelas del Programa Hondureño de Participación Comunitaria (PROHECO)*. Tegucigalpa.

Capítulo 6.

El caso de Nicaragua

Ana Patricia Elvir

A. CARACTERÍSTICAS DE LOS MAESTROS

Los maestros de educación básica de Nicaragua son muy parecidos a los latinoamericanos en general, aunque más pobres y con menos años de formación inicial. Se caracterizan por tener mayoría femenina, una edad promedio de 33 años y una formación inicial normalista. La mayor parte enseña en el sistema público, particularmente en el sector rural, y atiende en promedio una clase de 35 estudiantes. Los docentes se ubican entre los asalariados de menor ingreso del país. Los que se desempeñan en el ámbito público tienen un sueldo básico mensual promedio de unos cien dólares estadounidenses. En el sector privado se puede ganar hasta el doble.

Seis de cada diez maestros nicaragüenses se desempeñan en la educación primaria, pero no son suficientes para cubrir la demanda. La cobertura actual es del 85% de la tasa neta. Se estima que la población no atendida por el sistema educativo es de 11% en el grupo de 7 a 12 años y de 49% en el grupo de 13 a 17 (MECD, 2001), y que se necesitan al menos 10.000 nuevos maestros para cumplir la meta de educación primaria universal en el quinquenio.

Del total de docentes de Nicaragua, el 16% ejerce en educación pre-

escolar, el 60% en primaria, el 23% en secundaria y el 1% en educación de adultos.

La importancia de la educación primaria en el conjunto del sistema es indiscutible. Por un lado, es la que presenta mayor demanda, ya que Nicaragua es un país mayoritariamente de niños y adolescentes. Por otro, es el único nivel obligatorio y, por tanto, el que se puede recibir en forma gratuita. Los pobres, al igual que los niños y los adolescentes, son mayoría en el país. De acuerdo con el Banco Mundial, en el año 2003, tres de cada cinco nicaragüenses eran pobres y de estos aproximadamente uno se encontraba en la extrema pobreza (Banco Mundial, 2003).

La educación primaria en Nicaragua se ofrece en tres modalidades: regular, multigrado y extraedad. La primera abarca a la población de 7 a 12 años, o a partir de los 6 años si los alumnos han egresado de la educación preescolar, y consiste en seis años de estudio, de 1° a 6° grado. La primaria multigrado, en que un docente atiende dos o más grados, es propia del sector rural. La primaria extraedad se ofrece a niños y adolescentes de 9 a 15 años o más (muchos nicaragüenses cursan su educación primaria durante la adolescencia); es un programa concentrado en el que se aprueba la primaria en tres años. Las dos primeras modalidades se dictan en forma monolingüe en las zonas central y del Pacífico y en forma bilingüe en la costa del Caribe.

La mayoría (69%) del cuerpo docente de primaria se ubicaba en el año 2002 en la modalidad regular monolingüe, que es donde se concentran los estudiantes, seguida por un importante porcentaje (28%) que enseñaba en la modalidad multigrado, posiblemente la más compleja de las modalidades de enseñanza. El desafío para estos maestros es múltiple. La enseñanza se realiza típicamente en las condiciones del medio rural, caracterizado por el aislamiento geográfico y la insuficiencia de recursos financieros y educativos. Se ofrece, además, a una población heterogénea en edad y en niveles de aprendizaje, por lo que requiere el uso de metodologías más variadas y flexibles que las de la primaria regular. Lo anterior se complica con el hecho de que, como se verá, los maestros asignados a la enseñanza multigrado rural son los que tienen menor formación inicial, con lo cual la calidad de este nivel educativo tiende a ser una de las más bajas de la educación primaria.

La gran mayoría de los docentes de primaria se ubica en la educación pública (89% en el año 2002). Dentro del sector público existen, de hecho, dos ámbitos de trabajo docente: el de los centros que se sostienen solamente con el subsidio gubernamental y el de los que reciben otros

ingresos, básicamente de las familias. La mayoría de los docentes (60%) trabaja en estos últimos, que suelen ofrecer mejores condiciones, incluyendo una variedad de incentivos salariales por desempeño que podrían permitirles atraer a mejores maestros.

Actualmente se tiende a incorporar todos los centros estatales al régimen de autonomía. Esta política ha sido cuestionada por diferentes sectores como un esfuerzo velado de privatizar la enseñanza primaria y, por tanto, de reducir la responsabilidad del Estado en satisfacer las necesidades educativas de los más pobres.

Se han hecho ingentes esfuerzos por aumentar la cobertura de primaria. De hecho, durante el último quinquenio el número de maestros aumentó año tras año. El crecimiento, sin embargo, solo supera ligeramente el aumento de alumnos, por lo que la relación alumnos por docente no ha variado en forma sustancial.

Más de la mitad de los docentes de primaria enseñaban en el sector rural en el año 2002. Históricamente la población estudiantil de primaria ha sido mayoritariamente urbana. En 1995-96, por ejemplo, por cada 100 alumnos inscritos en primaria en todo el país, 54 eran del área urbana (MECD, 1999), pero en el 2002 la relación se había invertido. Una posible explicación es que los esfuerzos de expansión en la cobertura de primaria se han dirigido principalmente hacia el campo, que es donde se concentran los pobres y donde las oportunidades educativas han sido tradicionalmente más escasas.

En la categoría de rurales se ubican una cantidad de centros que podrían ser mejor clasificados como suburbanos, pero esta clasificación no existe en las estadísticas del MECD. Los centros propiamente rurales suponen mayor complejidad para el ejercicio de la profesión y tienden a tener una cultura escolar distinta de la que prevalece en las ciudades y sus alrededores.

El magisterio de primaria de Nicaragua es mayoritariamente femenino. En el año 2002 las mujeres eran el 82% del cuerpo docente de la educación básica y media de los centros urbanos estatales, y se tiende a una mayor feminización. La información disponible también sugiere una tendencia al envejecimiento del cuerpo docente de primaria, posiblemente porque el ingreso de personas jóvenes a la profesión magisterial es cada vez menor.

La mayoría de los docentes nicaragüenses son pobres. El salario básico promedio mensual de un maestro de primaria en el año 2002 era el equivalente a sesenta dólares, lo que representaba una capacidad de

compra del 42% de la canasta básica y una relación de 0,96 del PIB per cápita anual. Esta situación ha mejorado: A mediados del año 2005 el promedio rondaba los cien dólares, pero aún así era insuficiente para cubrir el costo de la canasta básica.

El monto del presupuesto nacional destinado a la educación básica y media, uno de los más bajos de Latinoamérica, repercute en el bajo salario del magisterio. En el año 2003 el presupuesto asignado al MECD era del 2,5% del PIB, equivalente al 11,3% del gasto total del gobierno, que resultaba en una inversión promedio anual de apenas 66 dólares por alumno de educación prebásica, básica y media. Nicaragua es el país que menos invierte en educación como porcentaje del PIB en la región centroamericana, que tiene un promedio de 3,78%.

Los datos sugieren que el magisterio de primaria es uno de los sectores de más baja condición socioeconómica del país, incluso en el conjunto de los asalariados del sector público. Posiblemente solo los médicos del sistema de salud pública han experimentado un deterioro mayor en su estatus social.

Existen diferencias importantes en la condición socioeconómica de los maestros de primaria del sector público y los del sector privado. En una escuela privada un maestro puede ganar al menos dos veces el salario de uno que trabaja en el sector público. Los centros privados de primaria son minoría en el país y emplean un 11% del magisterio de educación básica. Suelen tener políticas de selección de personal más rigurosas que los centros estatales.

El bajo nivel de escolaridad de los maestros de primaria es uno de los problemas centrales del sistema educativo nacional. Este factor ha sido relacionado con los bajos resultados obtenidos por los estudiantes de 3º y 6º grado de primaria en las primeras pruebas estandarizadas realizadas por el MECD en el año 2002. Según los resultados, la mayoría de estos estudiantes logra apenas un dominio básico del currículo orientado para las asignaturas de matemáticas y español. En el contexto de este estudio, el MECD encuestó a los docentes de los estudiantes que participaron en las pruebas. Solo un 47% de los maestros mostró un buen dominio de la geometría que se imparte en 3º grado, mientras apenas un 39% domina los contenidos de probabilidades que se imparten en 6º (MECD, 2003).

De acuerdo con el censo de docentes, en 1997 el 5% de los maestros de primaria no tenía título docente. Esta cifra aumentó a 16% en el año 2000 y a 26% en el 2002. La proporción de maestros empíricos puede ser

mayor que la declarada, dado que un porcentaje importante de maestros no dio información sobre sus títulos, posiblemente por temor a sanciones administrativas derivadas de su falta de calificación.

El bajo salario contribuye a que la demanda para ingresar al magisterio sea escasa, con lo cual el MECD se ve obligado a continuar contratando a maestros empíricos, con la esperanza de que completen su formación mientras están en servicio.

En la clasificación de empíricos el MECD incluye a personas con títulos en disciplinas distintas a las de las ciencias educativas, lo que complica el análisis del empirismo del cuerpo docente de EP. La información disponible no permite distinguir el último nivel académico alcanzado por los maestros.

La proporción de maestros empíricos es mayor en la primaria multigrado y en los centros administrados por los municipios, que se ubican principalmente en el sector rural. Asimismo, tiende a ser mayor en el turno vespertino, posiblemente porque las modalidades multigrado y extraedad suelen ofrecerse en ese horario. Llama la atención que también sea mayor en los centros privados, que tienen la posibilidad de seleccionar personal más calificado.

B. PRINCIPALES RASGOS DE LA FORMACIÓN

Nicaragua es uno de los pocos países latinoamericanos en que la mayoría de los maestros (70%) realiza su formación inicial en escuelas de educación normal, contra la tendencia regional a hacerlo en la educación terciaria. Esto parece ser una desventaja para el desarrollo del sistema educativo nacional. La formación que se ofrece en las escuelas normales es relativamente baja, más cercana al nivel de la educación media (secundaria) que al universitario. Las autoridades tienen conciencia de esta problemática.

El modelo de reforma de las normales que parece tener más aceptación es el de transferir este subsistema al nivel terciario. Este proyecto se perfila con posibilidades de concretarse, al menos en forma experimental. Se espera el concurso de las universidades en esta reforma, para lo cual, sin embargo, se deberán superar las históricas tensiones entre las universidades públicas y el MECD por la distribución del presupuesto nacional de educación. También se deberá superar el histórico aislamiento entre los subsistemas educativos.

Características y modalidades de la formación inicial

La formación inicial de maestros se ofrece en las escuelas normales en tres modalidades: Plan B, Plan C y Profesionalización. A las dos primeras pueden ingresar estudiantes de educación media o bachilleres, mientras que a la modalidad de Profesionalización ingresan los maestros empíricos en servicio. De las tres modalidades se egresa con el título de Maestro de Educación Primaria.

La educación normalista se divide en tres grandes áreas: Formación General en Educación, Entrenamiento Psicopedagógico y Práctica Docente (MECD, 2002). Los estudiantes aprenden el contenido curricular de la primaria a través del estudio de las didácticas de las cuatro asignaturas centrales: Matemáticas, Estudios Sociales, Ciencias Naturales y Español. A través del estudio de las didácticas los estudiantes también conocen los programas y recursos de cada modalidad educativa: Preescolar, Educación Especial, Multigrado y Extraedad.

La filosofía que orienta el currículo de la educación normal inicial es de orientación constructivista-humanista. Se espera que en las normales los estudiantes sean el centro del proceso de aprendizaje, que construyan su conocimiento utilizando la creatividad y haciendo uso de su capacidad crítica y reflexiva (MECD, 2002). A la difusión de este enfoque pedagógico, que se identifica como *metodología activa*, se le presta especial atención porque es coincidente con el modelo pedagógico de la reforma de la educación básica iniciado en 1992.

En el país existen 12 escuelas normales; el MECD financia y administra centralmente ocho de ellas, mientras que las restantes son subvencionadas con fondos públicos y administradas por instituciones privadas.

Muchos de los estudiantes que ingresan a las escuelas normales lo hacen porque no logran pasar el sistema de ingreso de las universidades estatales (Sequeira & Ruiz, 1996). Buena parte de los cupos de las normales son llenados por maestros empíricos en busca de calificación, dado que desde 1995 ese es un requisito del MECD para continuar en el servicio docente. Entre los pocos elementos de estímulo institucional para ingresar a las normales se encuentran el programa de becas de internado y la seguridad de una oferta de trabajo al final de los estudios.

En el año 2002 la población estudiantil de las escuelas normales era de poco más de 4.000 alumnos, y al menos la mitad de ellos se ubicaban en los programas de profesionalización. De esta población egresan anualmente alrededor de 1.800 maestros titulados.

El número de graduados de la educación normalista es insuficiente para la demanda. Según el secretario general del sindicato magisterial ANDEN/CGTEN, hay un déficit de alrededor de 10.000 maestros de primaria¹. Esta situación no parece estar en vías de superación.

En el estudio de 1996 de Valinda Sequeira y Raúl Ruiz (1996) sobre las escuelas normales se describen con claridad los principales problemas de la formación inicial del magisterio de primaria, la mayoría de los cuales persiste. El estudio plantea tres problemas centrales: los programas de educación normalista, de tres años, son demasiado breves; la enseñanza es de baja calidad y los paradigmas que se utilizan son obsoletos e insuficientes; y las pedagogías utilizadas no contribuyen a modelar la autoformación ni la formación permanente.

C. CONTEXTO DE ACTUACIÓN

La ley de carrera docente regula el ejercicio de la profesión en el país. El sistema de remuneraciones se rige por un escalafón. Los salarios se determinan sobre la base de una fórmula que considera la formación profesional, la antigüedad y la ubicación geográfica. La formación en servicio se realiza a través de seminarios y talleres de actualización. La evaluación es realizada por los directores en cada centro. Los maestros son supervisados por técnicos del MECD a través de visitas periódicas al aula.

El ejercicio de la profesión magisterial está regulado por la Ley de Carrera Docente, de 1990, de obligatorio cumplimiento para los centros estatales y privados (aunque los centros privados suelen tener sus propias regulaciones internas). Esta ley establece un sistema de puntaje que cada maestro acumula a lo largo de su vida profesional y que justifica los posibles ascensos desde el nivel de maestro de aula hasta el de funcionario del MECD en el nivel central. Representa un progreso significativo hacia la profesionalización docente, por cuanto intenta establecer con claridad los derechos sociales y laborales de los maestros, aunque contiene algunos elementos contradictorios o que admiten más de una interpretación.

¹ Entrevista con José Antonio Zepeda, secretario general del sindicato de maestros CGTEN-ANDEN, Managua, 8.11.04.

Hay consenso en que el salario de los maestros nicaragüenses es indigno para la función que cumplen. Como se ha indicado, es el más bajo de la región centroamericana, no satisface los costos mínimos de la canasta básica y es un factor de desestímulo para ingresar a la profesión. La búsqueda de un sistema de salarios más justo para los docentes de primaria ha sido un elemento central de las políticas educativas de los últimos gobiernos y es un aspecto clave de los planes de desarrollo nacional vigentes.

El salario de los docentes se rige por un catálogo de cargos establecidos y administrados por el MECD a través de su Dirección General de Recursos Humanos. El salario básico de un maestro de primaria varía según su nivel de formación y la modalidad en que enseña: es ligeramente menor el de los empíricos respecto al de los titulados y el de los de nivel multigrado respecto a los de la enseñanza regular². El salario total de un maestro de primaria corresponde a una fórmula determinada por el salario básico más incentivos por antigüedad, cursos de actualización y lejanía del centro de estudio. Sin embargo, las diferencias salariales entre maestros principiantes y experimentados, y entre los que tienen la menor y la mayor calificación académica, son apenas significativas. Asimismo, las compensaciones para quienes trabajan en el sector rural son muy pequeñas, lo que no estimula el ejercicio de la docencia en las duras condiciones del campo. La escala de salarios del cuerpo docente se revisa periódicamente, sobre todo debido a las demandas de los sindicatos.

La jornada laboral promedio de un docente de primaria es de 30 horas semanales en el aula³ durante 220 días al año. Estas horas no contabilizan el tiempo de preparación de clases, elaboración de material y calificación de tareas y exámenes. La mayoría de los maestros realizan estas tareas fuera de su horario de trabajo. La jornada de 27,5 horas semanales de presencia obligatoria en los centros permite a muchos el doble empleo. Es común que los maestros realicen otra actividad económica para aumentar sus ingresos. De los diez maestros de primaria de escuelas estatales de Managua entrevistados para este informe, dos trabajaban en centros privados y centros públicos, seis ofrecían cursos de actualización o repasos para sus estudiantes por las tardes o los sábados, y cuatro daban clases particulares en horario vespertino.

² *Catálogo de cargos*, Dirección de Recursos Humanos del MECD.

³ Esta cifra se ha calculado tomando como base el horario escolar, que es típicamente de seis horas diarias durante cinco días por semana.

La Constitución de la República establece la libertad sindical para todos los trabajadores del país. Asimismo, en el convenio colectivo 2004-2006 el MECD reconoce como representantes legítimos de los intereses económicos, sociales y laborales de los trabajadores de la educación a las organizaciones sindicales registradas legalmente en el Ministerio del Trabajo. Históricamente el movimiento sindical en el sector educativo ha sido activo y muy desarrollado, pero en la actualidad se encuentra disperso en 18 diferentes asociaciones y movimientos, con lo cual se ha reducido su capacidad negociadora y su influencia en el conjunto del cuerpo docente.

No existe un sistema permanente de formación en servicio para los maestros de la educación pública, aunque está planteado en el contexto de la reforma de la educación nacional. La formación en servicio actualmente consiste en un conjunto de talleres, cursos y seminarios organizados desde el nivel central para propósitos específicos. Los temas priorizados son las pedagogías para la enseñanza de la lectoescritura y las matemáticas, pero también se consideran la informática educativa, las metodologías de enseñanza activa, el enfoque constructivista de enseñanza y la gerencia educativa (OEI, 2000). La cooperación internacional ha sido imprescindible para la realización de estos programas.

La evaluación es fundamental para consolidar y profundizar la reforma educativa, así como para estimular el funcionamiento eficiente de los centros de enseñanza. La Ley de Carrera Docente indica que la evaluación del docente en servicio debe proporcionar una apreciación justa de su preparación, méritos y deméritos, y desempeño profesional. En la Ley de Participación Educativa (2002) se establece también que el MECD debe supervisar el desempeño del docente en el aula y ofrecerle asistencia técnica a fin de mejorar la calidad de la educación nacional. Para cumplir con estas regulaciones el MECD cuenta con dos mecanismos fundamentales: la evaluación anual de cada docente y las visitas de supervisión a las aulas.

Cada maestro es evaluado una vez al año, normalmente al final del periodo académico, por su director y por el colectivo docente del centro. Una copia del informe se guarda en su expediente y constituye un elemento de juicio en eventuales promociones. Este sistema tiene la deficiencia de que no incluye el punto de vista de los alumnos ni el de los padres de familia.

Las visitas de supervisión son realizadas por técnicos del MECD que trabajan en la región. Son pocos y ajenos a la vida de los centros. En un

rápido sondeo realizado entre diez maestros de primaria se encontró que durante el año estos habían recibido, en promedio, tres visitas de supervisión de unas dos horas, que incluyeron la observación del trabajo en el aula, una entrevista con el maestro y producción inmediata de un informe escrito que se entrega al director del centro y a la delegación regional del MECD. Durante la visita al aula se comprueba el cumplimiento del horario, la implementación del programa y la asistencia de los alumnos a clase. El tiempo dedicado al asesoramiento pedagógico es muy reducido.

D. EL PUNTO DE VISTA DE LOS ACTORES

Las respuestas de doce maestras y dos directoras de centro consultadas permiten identificar problemas y necesidades que deben ser resueltos para elevar la labor profesional del magisterio, la satisfacción por su trabajo y el prestigio social que aumente su deseo de permanecer dentro del sistema.

A la mayoría les interesa elevar su formación profesional, aunque dispone de pocas oportunidades para ello. Un buen número manifiesta interés por innovar y mejorar la práctica pedagógica, pero perciben que la formación en servicio es insuficiente y que falta apoyo técnico de los asesores pedagógicos e interés de las autoridades nacionales. Valoran que tienen poca influencia en la gestión educativa, lo que les crea dificultades para hacer adecuaciones curriculares y pedagógicas en el aula. Asimismo, consideran que las malas condiciones de trabajo son una fuente de desgaste personal que les impide responder mejor a las necesidades de los alumnos. El bajo salario, por otro lado, no incentiva el buen desempeño.

Los maestros consideran que ni el gobierno ni la sociedad valora sus esfuerzos, que trabajan en una profesión que ha perdido prestigio y tiene pocas fuentes de satisfacción. Señalan que existen enormes diferencias entre el ámbito público y el privado. Reconocen que los problemas a los que se enfrentan repercuten en el rendimiento académico del alumnado y en la falta de motivación para continuar en la enseñanza. Estas visiones sugieren la necesidad de reformas profundas que eleven la labor profesional del magisterio y, por ende, de la calidad del sistema educativo nicaragüense.

La profesión en general

Las visiones de las docentes consultadas destacan cinco componentes que perciben como centrales en la profesión: la formación académica

y metodológica, el ambiente institucional, las condiciones del trabajo, la remuneración económica y la valoración social.

La formación académica y metodológica

Una aspiración recurrente de las maestras es mejorar su formación inicial. Perciben que la formación que recibieron en las escuelas normales es insuficiente y que, por tanto, necesitan ampliar y actualizar sus conocimientos. Como indicador de la insuficiente formación normalista señalan que tienen poca comprensión de algunos conceptos difundidos por el MECD en el contexto de las reformas curriculares, como *constructivismo humanista, pedagogía activa y aprendizaje cooperativo*.

Dos áreas de la formación profesional atraen el interés de las maestras y directoras: las didácticas de lenguaje y matemáticas, y la relación entre teoría y práctica educativa. Para Mercedes, quien enseña en la primaria desde mediados de los ochenta, el problema es cómo aplicar en el aula los contenidos de la capacitación que reciben:

Lo que aprendemos en teoría es muy lindo, pero es poco aplicable a nuestras aulas. Necesitamos aprender cómo enseñar matemáticas y español utilizando las teorías modernas en las condiciones reales de nuestros centros.

La modalidad que parece ser más atractiva para completar la formación inicial son los estudios universitarios y de especialización (posgrados y maestrías). Las motivaciones son diversas pero se destacan el deseo de mejorar la calidad de la enseñanza y de adquirir mayor estatus profesional, como lo expresa Andrea, que cursa, por sus propios medios, estudios universitarios en educación:

Toda maestra aspira a ir a la universidad. Una puede enseñar mejor si tiene conocimientos universitarios. Además, una tiene más prestigio si es licenciada y puede obtener una mejor posición en el escalafón docente y, en consecuencia, una mejor remuneración.

Además de la formación básica, a las maestras les interesa su actualización profesional. Perciben que sus conocimientos son insuficientes para enfrentarse a las dificultades de aprendizaje de sus alumnos y las adversas condiciones del trabajo. La mayoría de las consultadas había

participado en actividades de capacitación organizadas por el MECD. La evaluación de la contribución de estas capacitaciones es diversa. Un gran número considera que los temas abordados eran importantes para su trabajo, pero que la brevedad de los talleres impedía abordarlos en profundidad. Un grupo más pequeño expresa que los talleres no eran útiles porque las sugerencias no tomaban en cuenta las condiciones de trabajo reales, y señalaban otras deficiencias, como el escaso dominio del tema de quienes ofrecían el entrenamiento, así como la falta de lecturas complementarias y de dinámicas de grupo. Estas respuestas sugieren la necesidad de hacer cambios importantes en la formación en servicio. Las entrevistadas se inclinan por un modelo de capacitación realizado en el centro de trabajo, que combine la formación teórica con la experimentación y el aprendizaje colegiado. Liliam, por ejemplo, decía:

Me gusta más la capacitación que realizamos en nuestra propia escuela porque allí me siento en casa. Quisiera probar lo que aprendo en mi propia aula, explorar, por ejemplo, diferentes formas en las que puedo utilizar las guías didácticas y los textos, y recibir comentarios de las maestras que enseñan en mi centro.

Las respuestas indican la conveniencia de ofrecer al magisterio de primaria oportunidades de educación universitaria —hasta ahora, la política se ha concentrado en dar estas oportunidades al magisterio de secundaria—. También sugieren la necesidad de perfeccionar la formación profesional en servicio a través de un sistema permanente de difusión de técnicas de enseñanza aplicables a las condiciones reales del trabajo docente. Una política efectiva de formación en servicio requeriría que las maestras fueran consultadas sobre las innovaciones que les han resultado exitosas. Asimismo, parece fundamental que la formación incluya la reflexión de la práctica docente. Las maestras parecen intuir algunos problemas de su estilo pedagógico, pero no tienen claro su origen ni, por tanto, los métodos para superarlos.

El mejoramiento de la formación en servicio, por otro lado, debería estar acompañado del perfeccionamiento del sistema de supervisión y acompañamiento en el aula. Las visitas de los asesores pedagógicos son poco frecuentes, breves, y se concentraban más en la preparación de informes que en el intercambio sobre lo observado. Una política eficiente de apoyo metodológico debería priorizar el componente pedagógico antes que la supervisión.

El ambiente institucional

Las maestras se perciben como el sector de menor influencia y más limitado poder en la gestión educativa de los centros y en el conjunto del sistema. No tienen, por tanto, motivación para exponer sus inquietudes profesionales a sus directores o para debatir las directrices que vienen del nivel central y que influyen en su trabajo. Indican que prefieren trabajar solas y no contravenir las instrucciones centrales. Perciben a las autoridades centrales del MECD —las que formulan las políticas y toman las decisiones— como un cuerpo burocrático alejado de la realidad de las escuelas y, por tanto, poco sensible a las necesidades profesionales del magisterio. Juana, que ha trabajado en el sector urbano y rural, opina:

El Ministerio de Educación debería concentrarse en apoyar a las escuelas para que mejoren las condiciones del trabajo docente. Pero no lo hacen. Están encerrados en su edificio. Casi no vienen a los centros. Se dedican a preparar documentos, a realizar innumerables reuniones y a hacer promesas que nunca cumplen.

La sensación de falta de influencia de los maestros en la gestión escolar es consistente con los hallazgos de las investigaciones sobre el impacto del programa de Autonomía Escolar. El estudio de Elizabeth King (King, Ozler & Rawlings, 1999) señala que la autonomía ha mejorado la participación de padres y maestros en los consejos escolares, pero los directores siguen siendo los más influyentes en cualquier tipo de decisión que se tome, y el involucramiento de los maestros depende mucho del estilo de administración de sus directores.

Otro estudio realizado por Robert Fuller y Magdalena Rivarola (1998) sugiere que en el contexto de la autonomía escolar los maestros se perciben con menor poder que los padres de familia. El estudio sugiere que la política de control de los consejos escolares sobre el trabajo docente ha generado en los maestros la percepción de que los padres son enemigos que los vigilan para castigarlos con el despido cuando cometen fallas.

Asimismo, testimonios recogidos por el Observatorio de la Reforma Educativa de la Universidad Centroamericana sugieren que los maestros se sienten marginados de los procesos de cambio educativo. Perciben que les ha tocado jugar el papel de ejecutores de transformaciones curriculares y pedagógicas decididas al margen del magisterio:

Somos considerados seres incapaces de proponer y transformar desde nuestra óptica, los nuevos modelos de políticas educativas (De Castilla 2001, p. 191).

En el aula ejecutamos las políticas educativas del actual proceso, esto porque tiene un carácter de estricto cumplimiento institucional [...] A pesar que como ejecutores de la educación en ningún momento hemos sido consultados (ibídem, p. 192).

Hemos sido relegados a un papel secundario, meramente operativo y excluidos de la información, el conocimiento, el debate y la toma de decisiones en torno a los temas y problemas que afectan nuestro trabajo (ibídem, p. 193).

Estas visiones sugieren que es necesario hacer reformas que fortalezcan la participación del magisterio en las diversas áreas de la gestión escolar. Un sentimiento de autonomía e influencia en la toma de decisiones mejoraría la satisfacción profesional y tendría un efecto significativo en el desempeño. También parece necesario desarrollar un vínculo institucional más estrecho entre las autoridades del nivel central y el magisterio, para que la perspectiva del docente de aula esté presente en la formulación de políticas y para mejorar la percepción de apoyo institucional al quehacer cotidiano de los centros.

Las condiciones del trabajo docente

Las maestras consideran que su desempeño profesional está seriamente afectado por las condiciones de trabajo. Las aulas suelen estar sobrecargadas de alumnos, escasean los materiales didácticos y los libros de texto y las escuelas funcionan en edificios deteriorados que no tienen bibliotecas ni salas de profesores y suelen estar lejos de sus hogares.

La sobrecarga de alumnos por aula es un rasgo común a la educación primaria en el sector público, particularmente en las ciudades. La política institucional es que cada sección tenga no menos de 35-40 alumnos; sin embargo en algunos centros el número de estudiantes por aula puede llegar a 50-70, lo que complica aún más el trabajo docente. Esta situación es, en parte, el resultado de una aplicación errónea del régimen de autonomía escolar. En los centros autónomos el número de alumnos registrados es uno de los indicadores con los cuales se determina el monto

del aporte estatal. En opinión de las maestras consultadas, ello estimula a los directores a aumentar la matrícula para captar más recursos públicos, a costa de la sobrecarga del trabajo docente. Violeta se refería a las condiciones de trabajo en su escuela de la siguiente forma:

Me encantaría trabajar en otras condiciones, no tanto por mí sino por mis alumnos. Es muy difícil atender a cuarenta alumnos. Una no les puede dar la atención que necesitan. Mis alumnos no tienen suficientes servicios higiénicos o sitios donde lavarse las manos. Tampoco tienen áreas verdes donde recrearse⁴.

Las características del alumnado también influyen en las condiciones de trabajo. Algunas respuestas indican frustración por no saber cómo relacionarse con los padres de familia y enfrentar las problemáticas derivadas de la condición socioeconómica de los alumnos. Teresa, maestra en uno de los barrios de Managua con mayor presencia de pandillas juveniles, expone:

Nuestros estudiantes vienen de hogares inestables. Desahogan sus angustias y frustraciones en la escuela. Es difícil corregirlos. Los padres aparecen solamente en el momento de los problemas y los directores ceden a sus presiones. Algunos alumnos son casi delincuentes y llegan incluso hasta agredir físicamente a sus maestros cuando estos intentan imponer su autoridad.

Las respuestas sugieren que sin un cambio profundo en las condiciones de trabajo docente es imposible mejorar el desempeño profesional y la calidad de la enseñanza. Aun cuando el magisterio tuviera mejor formación profesional, no se pueden esperar cambios sustantivos en el rendimiento de los alumnos a menos que se superen estas problemáticas.

La remuneración

El bajo salario es el factor de mayor frustración profesional. El magisterio nicaraguense, especialmente el de primaria, es el peor pagado de América Latina, con un salario de alrededor de cien dólares mensuales. La

⁴ Violeta labora en un centro de primaria de 250 alumnos que cuenta solamente con un servicio higiénico y un lavamanos que deben compartir estudiantes y profesores.

situación es más grave para las mujeres, que en su mayoría son jefes de familia, por lo que su salario es la principal fuente de sostenimiento del hogar. La falta de perspectivas de aumento salarial agiganta esta frustración.

El gobierno reconoce el problema, pero se declara incapaz de aprobar aumentos sustantivos para los maestros en vista de los compromisos adquiridos con el Fondo Monetario Internacional para la estabilidad macroeconómica del país. La alternativa ha sido aplicar soluciones parciales a través de un sistema de bonos que es rechazado por los maestros, debido a que los bonos no constituyen un compromiso contractual ni son parte del salario básico, por lo cual no entran en el cálculo de prestaciones sociales como seguridad social y jubilación.

Para las entrevistadas, la situación salarial es insostenible. Mercedes lo resumía así:

Nos dicen los magos. Nadie entiende cómo le hacemos para comer y para enseñar con los pocos recursos que tenemos y en las condiciones en que debemos trabajar.

El salario es también percibido como un elemento clave de su dignificación profesional y personal. Teresa explicaba:

Una maestra no puede tener su propia casa. Yo tengo treinta años de enseñar y, a pesar de todo este tiempo de servicio, no tengo una vivienda. Vivo con mi hermana. Es cierto que ella es mi hermana, pero es muy duro que habiendo trabajado desde muy joven y en esta profesión en la que una le sirve a los demás, tenga que vivir en casa ajena.

Las respuestas sugieren que el aumento de la remuneración a los maestros es un acto de mera justicia que tiene claras implicaciones en el funcionamiento del sistema educativo. Para romper el círculo vicioso de bajo salario-baja calidad se requiere una remuneración que estimule la dedicación de tiempo completo al magisterio, la innovación pedagógica, la contribución a la gestión escolar, la formación profesional y el buen desempeño en el aula.

La valoración social

Las maestras perciben una fuerte desvalorización social de su profesión y señalan el salario como el indicador más claro de este fenómeno.

También destacan las declaraciones del ministro de Educación y del presidente de la República durante una huelga general de maestros, en enero de 2005. De acuerdo con el ministro, la formación normalista no es indispensable para ejercer la docencia:

Ser maestro no necesariamente significa ser normalista. Yo he sido maestro en diferentes niveles y no fui a la normal. Ser maestro es algo que uno tiene en el corazón⁵.

En otras declaraciones, el ministro señaló que el problema del salario de los maestros no es el más grave:

[...] hay muchos licenciados y muchos graduados en muchas disciplinas que están sin trabajo y que con un pequeño entrenamiento podrían ser maestros⁶.

En este mismo contexto el presidente de la República, interrogado sobre qué opinaba de la protesta del magisterio, respondió:

Les voy a mandar unas pastillas para que sigan gritando⁷.

Es paradójico que, mientras el estatus económico y la apreciación social del magisterio se deterioran, se asigne a los maestros mayores responsabilidades y se les pida acometer complejos procesos de reforma educativa. Es imperioso replantearse el papel del magisterio en la sociedad nicaragüense.

El sector público debería tomar como referencia algunos elementos del sector privado. Las respuestas sugieren que el ejercicio de la profesión en el ámbito privado es bastante satisfactorio, lo que estimula el buen desempeño. En los centros privados las oportunidades de formación profesional son mayores e incluyen actividades fuera del país. Las exigencias son altas, pero hay comprensión y apoyo de las autoridades de los centros. Los maestros se sienten respetados y tomados en cuenta por los directores. Se favorece el trabajo docente con periodos de des-

⁵ *La Prensa*, 7 de febrero del 2005: "Maestros en capilla", por Arlen Pérez.

⁶ *La Prensa*, 13 de febrero del 2005: "Estoy aquí para arreglar este Ministerio", por Fabián Medina.

⁷ *La Prensa*, 13 de febrero del 2005: "Bolaños receta pastillas a maestros", por Miguel Flores.

canso durante la jornada de clases, salas de profesores, bibliografía especializada y recursos para el trabajo de aula. El mobiliario y los edificios están en buenas condiciones y se cuenta con personal de apoyo para la limpieza y el mantenimiento. Las aulas no tienen más de 35 alumnos. El salario es, en promedio, el doble del que se percibe en el sector público e incluye otras prestaciones como uniforme, transporte, seguro médico y becas para estudios universitarios. Las relaciones con los alumnos y los padres son más respetuosas porque a los maestros se les confiere mayor autoridad.

Satisfacción laboral

La actividad de enseñar, por su componente afectivo, es lo más gratificante de la profesión docente. Las maestras esperan que su trabajo ayude a los alumnos a cumplir sus expectativas y que estos se lo retribuyan con cariño y respeto. Carolina, una maestra con quince años de ejercicio que se declaraba muy motivada por su profesión, describía sus expectativas y satisfacciones de la siguiente manera:

Que los niños aprendan los conocimientos que les entregamos. Que terminen sus estudios. Que nos devuelvan su agradecimiento con cariño y respeto.

Ayer recibí la buena noticia de que uno de los bachilleres de mi escuela había clasificado para entrar a la Universidad de Ingeniería. A esa universidad entran pocos, así que eso me llenó de mucho gozo.

Aunque enseñar es moralmente gratificante, hay un bajo nivel de satisfacción profesional de las maestras por las condiciones salariales, la desatención gubernamental, la desvaloración social y el escaso apoyo de los padres. Para Magda, que ha ejercido la profesión durante casi veinte años, las fuentes de insatisfacción del magisterio son diversas:

Estamos por debajo de todas las profesiones. Una persona que recoge basura en la calle gana más que nosotras.

Sobrevivimos con una limosna salarial. Somos irrespetados por directores, delegados y hasta por el presidente de la República. Nuestras familias pasan angustias y nuestros hijos ni siquiera tienen las oportunidades educativas que merecen.

Los padres son ingratos. No aprecian nuestro trabajo. Ellos piensan

que si el niño aprende es porque es inteligente, y si no, porque nosotras no le enseñamos bien.

La insatisfacción lleva a tratar de salir de la profesión. Hay un alto nivel de deserción de la carrera docente y de migración de maestros al extranjero. De acuerdo con la dirigencia del sindicato magisterial ANDEN, alrededor de 1.500 maestros emigran anualmente o abandonan la profesión para dedicarse a otros oficios⁸. Es obvio que los maestros no pondrán mucha atención a su formación y desempeño si consideran la docencia como un oficio de transición.

Éxito y expectativas futuras

El bajo salario empuja a los docentes a imponerse una carga de trabajo mayor de la que pueden cumplir. La jornada típica de un maestro es agotadora. La mayoría tiene dos empleos, lo que se traduce en cansancio y falta de tiempo para las actividades que conlleva la enseñanza. Quienes cumplen dos turnos reconocen que su atención a los alumnos de la tarde es de menor calidad porque a esa altura ya han agotado sus energías.

Luego de la jornada laboral realizan otra nocturna para atender sus quehaceres domésticos y planificar las clases siguientes, por lo que no es raro que lleguen al aula con insuficiente preparación. Las horas de descanso del fin de semana son reducidas porque en esos días deben completar el trabajo de planificación de clases y evaluación de los alumnos.

Además del cansancio que genera, la doble jornada de los maestros dificulta la especialización profesional. Los maestros se autocalifican como *personas orquesta* que deben atender diferentes niveles de enseñanza, impartir varias asignaturas y trabajar en diferentes centros de estudio. Esta situación solo podría superarse si la remuneración fuese suficiente para trabajar en un solo turno.

Las condiciones de trabajo, por otro lado, afectan la calidad de vida de los maestros, con consecuencias para su salud física y mental. Las maestras entrevistadas son conscientes de la relación entre su situación personal y el aprendizaje de sus alumnos, pero perciben que no pueden cambiar la situación lo que aumenta la frustración profesional. El resultado es un círculo vicioso de baja calidad –frustración profesional que

⁸ *El Nuevo Diario*, 2 de febrero de 2001: “Nos quedamos sin maestros”, por Roberto Collado.

bien se describe en la siguiente respuesta de María Eugenia, una maestra cercana a su jubilación:

Como tengo pocas horas de descanso al día, sufro de dolores de espalda y de mucho estrés. Llego a mi casa casi sin voz de tanto gritar en las clases porque son muchos los alumnos. Con frecuencia estoy enferma y no tengo dinero ni tiempo para curarme. Yo estoy consciente que mi mala salud influye en el rendimiento académico de mis alumnos. Cuando una está enferma, no puede dar todo lo que puede y eso me frustra porque veo las consecuencias en las bajas notas de los estudiantes. Pero las autoridades no ponen atención a estos problemas. A veces quisiera retirarme de la docencia. El único estímulo que tengo de seguir enseñando es mi vocación y la satisfacción de ver a mis alumnos culminar sus estudios. Además, estoy cerca de mi jubilación y sé que no me conviene retirarme ahora, así que me tengo que aguantar.

Las expectativas de las maestras apuntan a un cambio integral de su situación, que incluye condiciones para ofrecer calidad educativa, oportunidades de desarrollo profesional, una remuneración que les permita ascenso social, y alta valoración social e institucional traducida en espacios de participación y respeto de la comunidad. Violeta y Teresa lo expresan así:

Nuestro éxito está en la calidad de la educación. Que nuestros alumnos aprendan porque estamos cada día mejor preparados. Ver mi obra, que es que mis alumnos sean graduados.

Me consideraría exitosa si recibiera una remuneración justa por mi trabajo, que me permitiera llevar una vida digna para mí y para mi familia.

Que los padres y la gente nos respeten porque somos maestras. Que nos escuchen y tomen en cuenta en la escuela. ¿De qué nos sirve tener muchos títulos si nadie nos toma en cuenta, si no se nos consulta, si no se valoran y aprovechan los conocimientos que tenemos?

Las expectativas de las directoras apuntan a la actualización de la

formación y práctica docente y el fortalecimiento de la vocación profesional. Gloria, que dirige una escuela primaria de Managua desde 1972, describía así lo que espera de las maestras que están a su cargo:

Que dominen las nuevas tecnologías. Que puedan adecuarse a los nuevos tiempos. Que se adelanten a los conocimientos que sus propios alumnos ya tienen sobre computación y el uso de Internet.

Isabel, quien ha dirigido una escuela de primaria de Matagalpa por siete años, destaca, por otro lado, las cualidades morales y de sacrificio de las educadoras:

Que lo den todo. Que sean inteligentes y creativas. Que prestigien la educación pública con los buenos resultados de sus alumnos. Que sus estudiantes sean capaces de pasar con éxito un examen de admisión universitaria. El maestro tiene éxito cuando se entrega con amor a su trabajo. Cuando tiene dedicación y vocación.

La visión de las directoras coincide con la de los formuladores de las políticas de formación docente. De acuerdo con los planes de reforma de las escuelas normales, los centros reformados deberían preparar maestros que ayuden a la transformación educativa aportando nuevas concepciones en el ámbito humano, filosófico, cultural y social. Los nuevos maestros deben ser capaces de utilizar herramientas metodológicas actualizadas y facilitar el aprendizaje de sus alumnos. Deben tener espíritu investigador y deseos de superación profesional. Deben poder identificar las necesidades de aprendizaje de sus estudiantes y facilitarles el aprendizaje creativo y autónomo. El modelo enfatiza también la formación moral. Este maestro debe ser honrado, justo, disciplinado y solidario (MECD, 2000).

No hay duda de que conviene mirar hacia el maestro nicaragüense que se necesita, pero esta visión debe construirse aprendiendo las lecciones de la situación presente, para no reproducirla en el futuro. La educación en Nicaragua necesita de una estrategia integral de desarrollo profesional docente. El modelo actual, que se describe en la siguiente sección, es insuficiente para estimular el buen desempeño docente y satisfacer las demandas de calidad educativa que con tanta urgencia demanda la sociedad.

E. PERSPECTIVAS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

Nicaragua enfrenta enormes desafíos para avanzar en la profesionalización docente. Por un lado, debe superar esquemas que amenazan con eternizar a los maestros como técnicos y no como profesionales. Por el otro, debe mejorar las políticas públicas relacionadas con el magisterio para hacer de él una carrera prestigiosa, bien remunerada y atractiva para jóvenes talentosos y con vocación. Satisfacer la demanda social de un mejor sistema público de educación básica es fundamental para que el país supere el deterioro de su economía y desarrollo social. Pero esta demanda solo puede ser satisfecha si se emprenden profundas reformas al sistema actual de formación, reclutamiento, capacitación en servicio y estímulo profesional de los maestros de primaria.

Modelos y estrategias

En Nicaragua prevalece un modelo de profesionalización docente que responde a las transformaciones educativas iniciadas en 1993, particularmente a la reforma de los programas y los textos de enseñanza de 1.º a 6.º grado (OEI, 2000). El modelo se orienta hacia el dominio del contenido de las asignaturas reformadas, la modificación de prácticas pedagógicas centradas en el docente y la modelación de conductas y valores que fortalezcan su compromiso con la docencia y con la filosofía educativa institucional. Enfatiza la superación del empirismo y la actualización profesional.

Como se ha mencionado, el empirismo es uno de los grandes problemas de la educación primaria nicaragüense. Un buen número de maestros ejercen la docencia sin haber completado su formación inicial. Por tanto, uno de los ejes de la profesionalización docente es graduar a los no graduados. La meta para el presente período es que 3.500 maestros empíricos se gradúen de la educación normal.

La actualización profesional se realiza a través de seminarios y talleres, generalmente diseñados y organizados en el nivel central para que sean diseminados en un sistema de multiplicación por cascada. Los temas destacan los conocimientos pedagógicos y las habilidades y técnicas para mejorar la competencia profesional, entendida como la buena aplicación de los lineamientos educativos derivados de la reforma. Estas actividades se realizan, por lo general, fuera de la jornada

escolar y de los centros de enseñanza. El sistema no parece atractivo por realizarse fuera de contexto y no responder a las necesidades reales.

Las entrevistadas sugieren que el sistema de actualización profesional debería ser descentralizado y apuntar a procesos colegiados de autorreflexión y experimentación en el contexto real de trabajo. Esto sugiere que los docentes requieren una formación que vaya más allá de lo técnico-pedagógico y del dominio del currículo prescrito. Demandan un modelo de actualización que les permita un conocimiento profundo de la ciencia educativa y múltiples opciones pedagógicas para, con sabiduría y creatividad, enfrentarse a situaciones imprevisibles para las cuales no valen los manuales de enseñanza. Se trataría, por tanto, de desarrollar la actualización a partir de la práctica docente y el intercambio entre colegas. Sin embargo, en el esquema que prevalece de actualización profesional, la labor del maestro se reduce al papel de técnico que trasmite conocimientos y, en consecuencia, se le ofrece como algo esencial los contenidos que debe transmitir y las técnicas para hacerlo.

Para que el magisterio nicaragüense responda al reto de mejorar la educación pública, se requiere un nuevo enfoque de la profesionalización docente. Este debe tomar en cuenta que la enseñanza es una actividad profesional especializada, que los maestros requieren condiciones para su crecimiento profesional y que para involucrarse en un proceso de transformación educativa necesitan oportunidades de reflexión, experimentación y comprobación. Una revisión de las políticas públicas actuales vinculadas con la profesionalización docente indica que hay mucho campo que recorrer todavía para avanzar en esta dirección.

Políticas públicas

Las autoridades educativas no permanecen pasivas ante la situación del magisterio descrita en apartados anteriores. El reconocimiento de las problemáticas que afectan a la formación y al ejercicio docente se constata en diversas políticas y estrategias formuladas para hacerles frente. Las políticas que destacan se refieren a la atracción a la carrera docente, la nivelación del salario base, la reforma de las escuelas normales, la superación del estrés docente y la promoción de un nuevo perfil profesional de los directores de centro. En el siguiente apartado se discuten las dificultades y avances en cada una de estas áreas.

Atracción a la carrera docente

En las condiciones actuales de la educación nicaragüense son pocos los atractivos para entrar a la carrera, sobre todo para estudiantes que se han destacado por su buen desempeño en la enseñanza media. No es de extrañar, por tanto, que las autoridades consultadas⁹ señalen que son pocas las solicitudes de ingreso a las escuelas normales, que es necesario seguir contratando maestros empíricos y que el sistema no logra retener a los mejores maestros.

Algunas maestras comentan que la profesión sigue siendo escogida principalmente por mujeres, en su mayoría de bajo nivel socioeconómico, que encuentran en ella una de las pocas alternativas de ampliar su educación media en busca de un mejor estatus social y de obtener empleos que pueden combinar con la crianza de los hijos y la atención del hogar.

Para modificar estas tendencias, el MECD ha adoptado políticas que incentiven la atracción de la carrera docente: gratuidad de la educación normalista, sistema de becas para que estudiantes de comunidades alejadas de los centros puedan cursarla en la modalidad de internado, seguridad de una plaza laboral al finalizar los estudios y posibilidad de obtener ayuda financiera para continuar estudios universitarios. Los incentivos son mayores para los estudiantes que proceden de la zona rural, quienes tienen prioridad en la asignación de becas. También hay términos contractuales del ejercicio de la profesión diseñados para estimular la permanencia en el sistema: garantía de estabilidad en el puesto de trabajo y un régimen de jubilación vitalicia por el monto del último salario devengado luego de 30 años de servicio. Pero no hay correspondencia entre los estímulos para ingresar a la carrera y los mecanismos de reclutamiento de nuevos maestros.

Actualmente el reclutamiento se realiza a través del anuncio de vacantes en las oficinas departamentales del MECD y en las escuelas normales. El interesado debe presentar su solicitud, la que será evaluada y aceptada o rechazada por el delegado departamental en coordinación con los directores de centros. Con un sistema de difusión de vacantes tan limitado, suele ocurrir que personas interesadas en el ejercicio docente

⁹ De aquí en adelante la información proviene de la entrevista con María Hurtado y Ana María Sevilla, 7.2.05.

no se enteren de la disponibilidad de plazas. También ocurre, como lo manifestaban las maestras consultadas, que los delegados o directores favorezcan la contratación de personas vinculadas a ellos por razones de familia o amistad. Una medida para mejorar esta situación sería la creación de comités de selección, de forma que el proceso de asignación de plazas sea más transparente, democrático y profesional.

La distancia entre el lugar de la vivienda y el trabajo afecta la decisión personal de aceptar una plaza de maestro; sin embargo, las políticas actuales no parecen tomar en cuenta este factor. Entre las maestras consultadas, la mayoría enseñaba en centros distantes de sus hogares, lo que afecta la puntualidad y les obliga a hacer gastos de transporte que reducen aún más sus salarios. Esta situación es peor en el sector rural, donde la mayoría enseña en comunidades que no son su lugar de origen. Otras entrevistadas manifestaban que la asignación en centros rurales empuja a muchas a abandonar la profesión cuando sus hijos crecen, porque las oportunidades para ellos —por ejemplo para ir a la secundaria— son muy escasas en este sector. La colocación de los maestros en centros cercanos a su vivienda mejoraría el reclutamiento para la profesión.

Las autoridades admiten la insuficiencia de las políticas de atracción a la carrera docente y reconocen la necesidad de cambios sustantivos que aumenten la motivación de ser maestro y permanecer dentro del sistema. Las estrategias incluyen la nivelación salarial, la transformación de las normales en centros técnico-pedagógicos con programas de formación inicial de mayor nivel académico, y la formación de directores en el tratamiento y estímulo al cuerpo docente.

Nivelación salarial

Las proyecciones del Plan Nacional de Educación 2001-2015 indican que para el año 2005 el salario de los docentes debe ser equivalente al costo de la canasta básica oficial y para el año 2010 alcanzar el salario promedio centroamericano (MECD, 2001). Como parte de este compromiso, el gobierno ha aprobado un bono por un monto de alrededor de 25 dólares para ser entregado a todo el magisterio público a partir de enero del 2005. Está por verse si la negociación entre los sindicatos y el gobierno permite que el bono sea incluido en el salario base. Está claro que, aun cuando estas metas se lograran, la situación de los maestros nicaragüenses seguiría siendo una de las más precarias del continente.

No obstante, es necesario reconocer que hay esfuerzos en marcha para aliviar la situación.

La reforma de las escuelas normales

La calidad de la educación normalista es un asunto que preocupa a las autoridades educativas. Con vistas a mejorar la profesionalización docente, el MECD está desarrollando investigaciones y discusiones sobre la factibilidad de transferir la formación inicial al nivel terciario. Un estudio realizado con este fin (Ormeño & Hernández, 2002) recomienda proceder a esta transferencia debido a que, según la experiencia latinoamericana, ello contribuye a mejorar la calidad de la formación inicial de los maestros y, por ende, de la educación básica en su conjunto. Aconseja además, en paralelo a este proceso, crear un *sistema nacional de formación inicial y permanente* que, entre otras cosas, promueva la vocación docente entre los nuevos bachilleres. Sugiere también introducir nuevas exigencias en la calidad de la formación para aumentar la probabilidad de éxito de la formación inicial que se realice en el nivel terciario.

Sin embargo hay tensiones que deben resolverse para que esta política pueda ser aceptable. La principal es de carácter presupuestario. Dado que el sistema de distribución de la inversión educativa nacional favorece a las universidades públicas en virtud de la Ley de Autonomía Universitaria, se esperaría que la apertura de programas de educación inicial para docentes se financiara con las mismas partidas actualmente asignadas a las instituciones de educación superior. Este es un tema claramente conflictivo y solo puede ser despejado a través de una negociación alejada de intereses políticos en la que prevalezca el interés nacional.

Otra tensión importante es la calidad de la educación universitaria. En las últimas dos décadas, la sociedad nicaragüense ha sido muy crítica respecto a la capacidad de las universidades públicas de formar buenos profesionales. Independientemente de la validez de estas críticas, parece fundamental que para enfrentar el desafío de la formación inicial de los maestros de primaria las universidades reformen sus programas y escuelas de educación, a fin de responder a las expectativas de profesionalización del cuerpo docente de la educación básica.

Los factores señalados podrían explicar que el MECD aún no se haya decidido por elevar la educación normal al nivel universitario y haya optado, en el corto plazo, por perfeccionar las actuales normales, mejorando su perfil técnico y académico.

La reforma de las normales incluye la modificación del currículo de formación inicial y actualización profesional de los docentes. También incluye estrategias para mejorar la captación de estudiantes de buen nivel académico, como tomar las calificaciones obtenidas en secundaria como criterio de admisión. Pero la experiencia indica, según las autoridades, que la aplicación rigurosa de estos criterios reduce el ingreso y, por tanto, dificulta la captación de cuotas mínimas de nuevos ingresos para iniciar nuevas cohortes de normalistas.

Superar el estrés docente

Las autoridades reconocen la fatiga física y psicológica del magisterio y sus repercusiones en el ejercicio de la profesión. Con el objetivo de aliviar el malestar docente se han puesto en marcha talleres para el mejoramiento de la autoestima y el crecimiento humano. La expectativa es desarrollar en los maestros capacidades personales para enfrentarse a los duelos y al estrés. Estos talleres se realizan actualmente en forma experimental, pero se espera masificarlos en el corto plazo a partir de la experiencia adquirida.

Sin embargo, no parece haber políticas para mejorar las condiciones del trabajo docente. Se espera que cada centro haga frente a las limitaciones de recursos, contando con la creatividad e iniciativa de los directores de centro y de los propios maestros. También se espera que la comunidad contribuya con su respaldo moral y material. También se han realizado algunos esfuerzos para involucrar a las empresas privadas. Uno de los programas más destacados en esta dirección es el programa de apadrinamiento escolar promovido por la Cámara de Comercio Americana con el apoyo de la Fundación Americana Nicaragüense y la Alianza para el Desarrollo Global. El programa, que se inició en el año 2000, ha ayudado a unos 160 centros a aliviar sus carencias de recursos pedagógicos y de mobiliario. Ha contribuido también a mejorar la infraestructura de las escuelas, la capacitación en servicio de los docentes y a mantener el programa de alimentación escolar¹⁰. Otra política en el mismo sentido se orienta a fortalecer las capacidades gerenciales, de gestión social y liderazgo pedagógico de los directores de centro.

¹⁰ Entrevista con Lorena Zamora, directora del Programa de Apadrinamiento Escolar de la Cámara de Comercio Americana, 4.1.05.

Un nuevo perfil de los directores de centro

Dentro del esfuerzo general de dignificación de la profesión docente, tiene mérito la política de dar a los directores de centro un nuevo perfil, que contribuya a un mejor tratamiento del personal docente. La expectativa es transformar a los directores en líderes pedagógicos que promuevan la capacitación en el centro y el trabajo en equipo. Pero esta política es insuficiente si no se adopta una nueva filosofía institucional sobre el quehacer profesional docente.

Las declaraciones del ministro de Educación revelan desconocimiento de la naturaleza profesional y especializada de la tarea de enseñar. Es cierto que la vocación es un factor clave del buen desempeño docente, pero enseñar es una tarea cada vez más compleja. Las corrientes pedagógicas han cambiado mucho en los últimos tiempos, y las demandas sociales a la escuela son hoy más ambiciosas y exigen formación especializada y permanente del profesorado.

Una nueva filosofía institucional requiere fortalecer la cultura profesional de los maestros nicaragüenses y que la formación se conciba como un proceso intrínseco y permanente que se centra en procesos de colaboración y autorreflexión en el ámbito de trabajo. Requiere también concebir al maestro competente como alguien que tiene influencia y control sobre el proceso y los recursos que necesita para hacer su trabajo. Esta toma de conciencia contribuiría a la revalorización profesional del magisterio y de la educación como la principal inversión de la sociedad para su desarrollo económico y bienestar social.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, B., y MAJMUDAR, J. (2001): *Teachers in Latin America. Who is preparing our children for the knowledge century?* Washington D.C.: The World Bank, LCSHD Paper Series n° 67.
- AVENDAÑO, N. (2003): *Nicaragua: evolución de la economía en el año 2003 y el perfil económico del 2004*. Managua.
- BANCO MUNDIAL (2003): *Nicaragua: reporte de pobreza*, Washington D.C.: Banco Mundial, Dirección Sectorial de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica Región de América Latina y el Caribe.
- DE CASTILLA, M. (coord.) (2001): *Palabra de maestro. Informe de la consulta sobre la participación de los maestros en la reforma de la educa-*

- ción en Centroamérica y percepción de los mismos sobre la situación de la educación en la región.* Managua: Instituto de Educación de la Universidad Centroamericana (IDEUCA).
- FULLER, Bruce, y RIVAROLA, Magdalena (1998): *Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Views of Parents, Teachers and Directors.* Washington, D.C.: World Bank, Development Economics Research Group, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms # 5.
- GOBIERNO DE NICARAGUA (2003): "Hacia una política social integral y sostenible", *Plan Nacional de Desarrollo.* Managua.
- KING, E.; OZLER, B., y RAWLINGS, L. (1999): *Nicaragua's School Autonomy Reform: Fact or Fiction?* Washington, D.C.: World Bank Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms Paper n° 19, Development Research Group.
- Ley de Carrera Docente* (1990). Managua: La Gaceta.
- Ley de Participación Educativa* (2002). Managua: La Gaceta.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES (MECD) (1999): *Estadísticas de la Educación en Nicaragua, 1989-1996.* Managua: MECD-UNICEF.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES (MECD) (2000): *Perfil del maestro de educación primaria o básica nicaragüense.* Managua: Dirección de Formación Docente.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES (MECD) (2001): *Proyecto Reforma Educativa MECD/BID. 2001. Plan Nacional de Educación 2001-2015.* Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES (MECD) (2002a): *Descripción del Sistema de Formación Inicial.* Managua: Dirección de Formación Docente, en <<http://www.mecd.gob.ni/formdoc1.asp>>.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES (MECD) (2002b): *Evaluación del rendimiento académico de los estudiantes de tercero y sexto grado de primaria: informe de resultados 2002.* Managua. Dirección de Políticas, Programas y Proyectos.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OEI) (2000): *Avances y perspectivas de la política de formación docente en Iberoamérica:* <<http://www.oei.es/linea6/nicaragua.htm>>.
- ORMEÑO, A., y HERNÁNDEZ, E. (2002): *Estudio de factibilidad para la institucionalización en el nivel terciario de la formación inicial docente para la enseñanza básica o primaria,* Managua.

- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2000): *El desarrollo humano en Nicaragua 2000*. Managua: PNUD.
- SEQUEIRA, V., y RUIZ, R. (1996): Estudio nacional sobre la formación inicial de los docentes de educación primaria o básica en Nicaragua. Managua: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC).

Capítulo 7.

El caso de República Dominicana

Radhamés Mejía, Gineida Castillo, Fátima Portorreal y Minerva Vincent

A. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PERSONAL DOCENTE

La estructura académica del sistema educativo dominicano se organiza en función de niveles y modalidades, ciclos y grados. Para la gestión del sistema educativo se han establecido dos Secretarías de Estado: una se ocupa del nivel de educación superior y la ciencia y la tecnología, y otra gestiona los niveles educativos inicial, básico y medio.

En los años 2003-04 la República Dominicana contaba con unos 75.000 docentes, distribuidos en tres sectores: público, privado y semioficial. El sector público es el que ocupa la mayor cantidad de profesionales en esta rama (70,3%), ya que es responsabilidad del Estado garantizar educación básica gratuita a la población.

Entre 1998 y 2003 el número de profesores aumentó en el sector público y decreció en el privado. El incremento en el sector público fue mayor en los niveles inicial y medio y menor en el nivel básico. Esto se corresponde con la tendencia de la matrícula estudiantil: el nivel básico ya ha alcanzado gran cobertura, mientras que el inicial y el medio, que habían quedado rezagados, han comenzado a ampliarla, lo que se refleja en un incremento del número de profesores requeridos para atender la

demanda¹. En 1998 los profesores de básica representaban un 66% del total de profesores, proporción que disminuyó a 63% en el 2003.

La cantidad de docentes del sector público (incluyendo todos los niveles y modalidades) creció un 3,5% anual desde 1998 al 2003. Sin embargo, en el sector privado disminuyó un 5,0%. Esta diferencia guarda relación con la cantidad de estudiantes, que aumentó un 5,3% en el sector público y un 1,2% en el privado. La relación alumno/docente en el sector público pasó de 41 a 37, mientras en el sector privado aumentó de 18 a 20.

La distribución geográfica de los docentes del sector público no ha cambiado en forma significativa. Aproximadamente seis de cada diez prestan su servicio en la zona urbana y cuatro en la zona rural. La brecha urbano-rural se ha ido cerrando en materia de cobertura de educación básica; mientras en 1991 la cobertura en la zona urbana superaba a la rural en cerca de 20%, en el 2002 esa diferencia había desaparecido. Sin embargo, persisten diferencias en las tasas de finalización de los estudios del nivel básico, ya que la oferta educativa en la zona rural se ha concentrado en el primer ciclo, que cubre solo los primeros cuatro años.

El cuerpo docente del sector público y, sobre todo, de los niveles de inicial y básica, está altamente feminizado, situación común en América Latina. Un 74% de los docentes son mujeres, y en los últimos años la feminización ha aumentado en todos los niveles.

En cuanto a la edad y la situación familiar de los docentes hay poca información oficial. Estudios parciales dan cuenta de que, en promedio, el profesional de la docencia se ubica en la madurez. Igualmente, muestran que la proporción de docentes casados o en unión y con descendientes es alta. Esto hace suponer que constituyen un grupo con fuertes responsabilidades familiares.

¹ El nivel preescolar experimentó en los últimos cinco años un incremento del 40%, y dos de cada tres niños matriculados en el nivel inicial asisten actualmente a la escuela pública. La cobertura neta de la población de 5 años es de un 67,5%. En el nivel básico, para el grupo de niños entre 6 y 13 años, el porcentaje que asiste a la escuela se ha expandido de manera notable, de 71% en 1991 a 86% en el 2002. Cabe indicar la tendencia sostenida a mejorar la tasa de cobertura neta entre las niñas, que subió a 88%. La cobertura de educación media para los jóvenes de entre 14 y 17 años pasó de 25% en 1991 a 32% en el 2002, sin contar los alumnos de secundaria que están en sobreedad (aproximadamente la mitad de los matriculados). La cobertura también es mayor entre las adolescentes. Esta ampliación de la cobertura educativa en todos los niveles explica el incremento experimentado por la población docente en los últimos años.

Los docentes suelen provenir de hogares pobres, con bajo capital social y cultural. Por lo general, son los primeros profesionales de sus familias. En su mayoría, sus padres se dedican a la agricultura y sus madres a los quehaceres domésticos (EMROE, 2000).

La situación económica del maestro de educación básica es precaria. Apenas un 36,5% vive en viviendas propias o de su cónyuge. Según EMROE (2000), entre el 46% y el 58% de los docentes consultados tenían de 1 a 4 dependientes totales o parciales, mientras entre un 23% y un 40% tenían entre 5 y 9 dependientes. La gran mayoría (84%) estimaba que su salario no le permitía satisfacer sus necesidades. Estos datos cuestionan la idea de que la profesión docente es mayoritariamente un complemento en los ingresos familiares (EMROE, 2000). Los y las docentes aportan todo o casi todo al mantenimiento del hogar.

Entre 1988 y 1993 hubo un fuerte retroceso en el proceso de dotar al sistema educativo de un cuerpo docente con alta formación académica, que coincidió con una crisis económica aguda en la República Dominicana. A la salida de la crisis, junto con las reformas económicas, por primera vez se elaboró un Plan Decenal de Educación (1992-2002), en cuya formulación hubo participación de todos los sectores. El mejoramiento de los niveles de titulación a partir de 1993 coincide con el inicio de este plan y de un proceso sostenido de crecimiento económico.

La década del noventa fue, sin lugar a dudas, un período de impulso a la educación dominicana². El Plan Decenal de Educación sirvió para detener el deterioro de la situación del maestro e iniciar de un proceso de mejora de los niveles de titulación³. Actualmente los docentes del nivel básico poseen en su mayoría un título universitario, de dos o cuatro años, para la docencia. Los maestros sin título, que eran el 16% en 1992, habían descendido al 7% para el 2002. La experiencia demuestra que hay una estrecha vinculación entre los ciclos económicos y el comportamiento de variables educativas.

El maestro dominicano del nivel básico tiene en promedio 7,5 años de experiencia y 38,9 años de edad. En su gran mayoría solo se dedica a

² Por entonces el salario real de los dominicanos creció en un 55%, el desempleo se redujo de 9,2% a 6%, el ingreso por habitante se incrementó en un 131% y la inversión del gobierno en educación aumentó de 1,35% del PIB en 1989 a 2,6% en el año 1999.

³ Se contrataron unos 14.000 maestros y se inició un proceso de capacitación en servicio que mejoró sustancialmente los niveles de titulación existentes al inicio de la década. Es evidente que a partir de 1993 ha habido un esfuerzo sostenido por mejorar los niveles de titulación.

la actividad docente, aunque un 31,7% tiene un segundo trabajo al cual destina en promedio 19 horas semanales. Esta cifra contrasta con la situación del maestro de media, que en un 83% tiene un segundo trabajo al que le dedica en promedio 24 horas por semana. El segundo trabajo suele desarrollarse en el campo educativo.

B. PRINCIPALES RASGOS DE LA FORMACIÓN

Durante mucho tiempo en el país prevaleció la formación profesional del *maestro normal*⁴. En la actualidad los docentes que tienen solo el título de las escuelas normales son el 9,6% de todos los profesores del sector público, proporción que para el nivel básico aumenta a 11,1%. La política establecida es la de elevar los niveles de formación de todo el magisterio hasta la licenciatura, para que tengan como mínimo cuatro años de formación superior. De esta manera, para ejercer el magisterio se requerirán 16 años de estudio.

El sistema de formación y perfeccionamiento del personal docente se estableció mediante la Ley de Educación General 66-97, que creó el Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio (INAFOCAM). Como instancia descentralizada, este instituto coordina los programas de formación inicial, de capacitación en servicio y de desarrollo profesional del personal docente en todo el país. Con este propósito debe trabajar de manera articulada con todas las instituciones de educación superior.

Las instituciones responsables de la ejecución de los programas de formación son las antiguas escuelas normales, ahora institutos superiores de formación docente (ISFD), y las universidades. Los ISFD son instituciones de educación superior con derecho a otorgar, en el área de educación, todos los títulos y niveles contemplados en la Ley de Educación Superior.

⁴ Desde 1879 figuran en la legislación dominicana las escuelas normales (Morrison, 1993), que tuvieron gran impacto en la sociedad de finales del siglo XIX. Se trataba de un régimen de formación docente con una duración de dos años y al que se podía ingresar habiendo aprobado el 2º año de educación media. A partir de la Ley General de Educación 66-97 se estableció como requisito para el ingreso a la docencia un título de nivel terciario de por lo menos dos años de duración, y las escuelas normales se convirtieron en instituciones de educación superior. Con esta decisión el requisito de ingreso se elevó a la educación media completa.

La formación inicial que reciben los aspirantes a docentes está centrada en la capacidad técnica, en los conocimientos de las respectivas áreas y en la conciencia ética en todas sus dimensiones. Se ingresa con los estudios del nivel medio y los títulos son de Profesorado y Licenciatura en Educación Básica, Educación Inicial y Educación Física. Los licenciados en otras disciplinas pueden certificarse como profesores si cursan 20 créditos (aproximadamente unas 300 horas) en el área pedagógica.

La educación superior se regula mediante la Ley de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (139-01), que en el artículo 23 establece los niveles de formación:

- un nivel técnico superior que otorga el título de técnico superior, el de tecnólogo, el de profesorado y otros equivalentes;
- un nivel de grado que otorga los títulos de licenciado, arquitecto, ingeniero, médico y otros equivalentes;
- un nivel de posgrado que otorga los títulos de especialización, maestría y doctorado.

Tanto los ISFD como las universidades contemplan estos tres niveles en sus programas de formación docente.

En la actualidad, República Dominicana tiene seis recintos de formación de maestros coordinados por el ISFD Salomé Ureña, que funciona como sede rectora. Estos seis recintos están constituidos por las cinco antiguas escuelas normales y la Escuela de Educación Física. Su ubicación geográfica responde a la demanda de capacitación en las distintas regiones del país. Además están las universidades, que desempeñan un papel importante en la formación de maestros.

La formación profesional del educador en el nivel de licenciatura tiene una duración de cuatro años. Al finalizar los dos primeros se certifica al estudiante de pedagogía con el título de Técnico o Profesor en Educación, con el cual puede ingresar al sistema educativo. La titulación como Licenciado se otorga al finalizar los cuatro años. Los programas de formación inicial que apoya INAFOCAM incluyen: Profesorado en Educación Inicial, Profesorado en Educación Básica, Licenciatura en Educación Básica, Profesorado en Educación Física y Programas de Inglés y Francés para maestros.

A pesar de los avances obtenidos, las inversiones no se reflejan en la mejoría de los procesos educativos en el aula. Algunas de las problemá-

ticas y limitaciones de los programas de capacitación de los docentes son las siguientes (SEE, 2003:56):

- Hay desfase entre los planteamientos pedagógicos y el desarrollo de los programas de formación docente.
- No se aprecian cambios en los aprendizajes de los estudiantes.
- No se aprecian cambios en las prácticas de aulas; no hay seguimiento ni acompañamiento del docente para observar cómo pone en práctica lo aprendido.
- Faltan estándares y mecanismos eficaces de evaluación de los programas y sus egresados.
- Los planes de estudio no toman en cuenta el contexto en que el maestro se desenvuelve.
- Los docentes universitarios muchas veces carecen de capacidad y experiencia para el diseño y la ejecución de programas innovadores.
- No hay novedades en los contenidos ni en las formas de enseñar.
- El docente realiza un trabajo aislado, centrado en la acción individual; no se fomenta el trabajo en equipo.

C. CONTEXTO DE ACTUACIÓN

La ley 66-97⁵ clasifica a los docentes en:

- *educadores*, quienes ejercen la docencia directamente;
- *técnicos docentes*, empleados con título habilitante para el ejercicio docente que realizan labores de planificación, asesoría, supervisión, orientación u otras actividades vinculadas con las políticas educativas;
- *funcionarios administrativos-docentes*, que se ocupan de la dirección, supervisión, coordinación y otras actividades de índole administrativa relacionadas con el proceso educativo.

Para cada uno de estos tipos de docentes la ley establece un escalafón o régimen legal que define los diferentes cargos y categorías en la escala que puede alcanzar cada tipo de docente durante el desarrollo de

⁵ Artículo 6 y Reglamento del Estatuto Docente.

su carrera, diferenciando entre el ascenso a cargos de mayor jerarquía y el ascenso a una mayor categoría dentro del mismo cargo. La evaluación del desempeño es uno de los factores que se consideran para el ascenso.

Uno de los objetivos explícitos del Reglamento es permitir que “Los docentes que se encuentran ejerciendo sus funciones [puedan] mejorar su posición en el escalafón sin abandonar la docencia, sea ascendiendo a un cargo de mayor jerarquía o a una mayor categoría dentro del mismo cargo [...]”⁶. Esta disposición tiene como propósito corregir el viejo problema de que, para mejorar sus condiciones de trabajo, un buen profesor debía dejar la docencia por un puesto administrativo.

Las relaciones de trabajo de los docentes con el Estado se regulan por una normativa particular. El docente es designado para una plaza determinada y ello genera una relación vinculante que define un conjunto de obligaciones y derechos de ambas partes. Normalmente, las propuestas para el nombramiento de maestros surgen de la dirección de las escuelas o de la propia comunidad, que tramitan la solicitud ante los distritos escolares y estos la gestionan ante la Secretaría de Estado de Educación. En otros casos el proceso sigue mecanismos susceptibles de recibir influencias de tipo político.

Los maestros que ingresen al sistema gozan de estabilidad en el ejercicio de sus labores. El ingreso está condicionado a la existencia de vacantes, que son cubiertas mediante concurso de antecedentes, prueba de oposición y entrevista personal. El avance lo determina la evaluación del desempeño.

La retribución está compuesta por un salario básico e incentivos (SE, 2003: 77). El primero se establece de acuerdo con el cargo y la categoría, mientras que los incentivos son compensaciones salariales por evaluación de desempeño, años de servicio y titulación (grado académico superior al requerido). Luego del establecimiento del nuevo Estatuto Docente, en el 2003, los incentivos representan cerca del 25% del salario total⁷.

Entre 1961 y 1991 hubo un proceso acelerado de empobrecimiento de los maestros dominicanos. Como hemos visto, con el Plan Decenal y el auge económico de la década de los noventa se inició un proceso de

⁶ Reglamento del Estatuto Docente.

⁷ Esta estructura de incentivos simplifica la estructura previa al reducir a 3 los anteriores 16 incentivos.

recuperación del salario docente que se detuvo en 1999, sin que la recuperación hubiera llegado a restituir el valor real del salario base a los niveles de 1962. El salario de un profesor de educación básica equivale actualmente al 82,9% del salario promedio general.

En el sector privado la situación es aún más difícil, por cuanto los salarios son muchas veces menores que los del sector público. En un estudio realizado en el año 2000, Liz y Ogando (2003: 53) encontraron que el salario de los maestros públicos era en promedio un 46% mayor que el de los privados.

En la República Dominicana los docentes son contratados por *tanda*, de cuatro horas en el nivel inicial y cinco horas en el nivel básico. En general, los docentes de los centros educativos públicos del nivel básico trabajan más de una tanda (más de 40 horas en las aulas) y en el caso de la zona urbana muchas veces lo hacen en escuelas diferentes y fuera de la comunidad donde residen (SE, 2002, p. 21).

Independientemente del salario, a un profesor le resulta muy difícil impartir siete u ocho horas de docencia por día, preparar sus clases, corregir exámenes y tareas, asistir a las reuniones de la escuela, hablar en privado con sus estudiantes, conversar con los padres y madres, participar en las actividades con la comunidad y realizar otras tareas que las autoridades educativas entienden que les corresponden.

En este sentido podemos decir que los docentes del nivel básico se caracterizan “por el pluriempleo, la escasez de tiempo, el acceso limitado a bienes materiales y culturales, la ausencia de espacios para la reflexión y el intercambio profesional unido a la desvalorización social de la profesión” (SE, 2003b, p. 44). El panorama descrito demanda una revisión de las políticas y disposiciones existentes.

Una de las metas que se propuso el Plan Decenal de Educación fue eliminar el concepto de *tanda* del sistema educativo y garantizar para el año 2000 que todo el personal docente estuviera contratado a tiempo completo. Estamos muy lejos de llegar a esa meta. De hecho, el número de tandas se ha multiplicado, agravando la situación con el paso de los años. Este no parece ser un punto en el que las autoridades concentren esfuerzos.

A este problema se suma el ausentismo. Las frecuentes inasistencias de los docentes, así como los comprimidos horarios establecidos, tienen como consecuencia un reducido calendario escolar y evidencian el inadecuado sistema de control de asistencia y cumplimiento.

La solución que demandan las dificultades descritas no es de tipo

normativo, pues el Reglamento del Estatuto Docente precisa las obligaciones del docente en estos términos, sino de tipo administrativo: un sistema de información que permita monitorear con objetividad el cumplimiento de la jornada laboral por los docentes distribuidos en todo el país.

Recientemente se ha puesto en ejecución un sistema de información que permite el seguimiento y control de la jornada docente, pero su funcionalidad aún está a prueba.

Capacitación en servicio y desarrollo profesional

Desde 1993 se han venido desarrollando programas de formación en servicio para docentes, principalmente, y para directivos del sistema educativo. En este sentido se puede mencionar el Programa de Profesionalización para Maestros/as Bachilleres en Servicio (PPMB), dirigido a los maestros de educación básica que no poseen formación en educación, en el que participaron las universidades y los ISFD. Con un propósito similar, también fue desarrollado el Programa de Capacitación de Maestros/as Normales en Servicio de Educación Básica, bajo la responsabilidad de cinco universidades.

La implementación de estos programas de capacitación de maestros ha tenido, en general, un impacto positivo, pero insuficiente para mejorar los niveles de desempeño del docente y la calidad de la educación en la medida en que se requiere.

Además de los programas mencionados, también se ofrece formación continua a través de seminarios, talleres, diplomados, conferencias, grupos de reflexión, intercambios de experiencia, pasantías con docentes y capacitación de verano⁸.

Evaluación del desempeño docente

En República Dominicana se contempla la evaluación del docente en las siguientes circunstancias:

⁸ Las actividades de corta duración se programan durante el verano y otros cursos se realizan durante el año escolar. Hay facilidades para el personal docente que desee participar en programas de posgrado o actividades que contribuyan a su desarrollo profesional: otorgamiento de becas, concesiones en el horario y, en los casos de actividades de corta duración, materiales de apoyo, estadía y transporte.

- en períodos de prueba, para aquellos que aún no pertenecen al sistema;
- evaluación ordinaria realizada en un período no mayor de tres años a los docentes en servicio;
- evaluación especial ordenada por la SEE por interés institucional, cuando la considere necesaria.

La evaluación toma en cuenta el nivel de formación académica, la apropiación y aplicación del currículo, los resultados de los alumnos, el cumplimiento de normas y reglamentos, las relaciones interpersonales, el liderazgo, la autoformación permanente y la actitud hacia el trabajo en equipo.

Otro mecanismo de evaluación permanente establecido por el Reglamento es el registro o *historial individual de docentes*. Se trata de un expediente en el que se recogen los datos personales del docente, los cargos desempeñados en el servicio educativo oficial y los resultados de todas las evaluaciones realizadas dentro de las normas fijadas por la SEE y la Ley General de Educación 66-97. Además, incluye información relativa a su participación en comisiones, así como en talleres, congresos y seminarios, publicaciones, reconocimientos sanciones, etc. El historial servirá de base para los concursos de promoción. Lamentablemente, estos registros históricos no suelen generar medidas que favorezcan las acciones correctivas.

Es conocida la resistencia de los docentes a la evaluación. Cerca del 90% de los entrevistados estuvieron muy en desacuerdo o en desacuerdo con la evaluación del desempeño (Rama y Navarro, 2004: 324). Se hace necesario crear una cultura de la evaluación como factor determinante de la mejora de la calidad de los procesos pedagógicos y de la calidad de la educación en un sentido amplio; para ello es necesario dar a la supervisión y la evaluación la prioridad que merecen dentro de las políticas públicas en el área de la educación, y que esta prioridad se demuestre asignando los recursos adecuados.

D. EL PUNTO DE VISTA DE LOS ACTORES

Sobre la formación académica

En las entrevistas, los docentes expresaron abiertamente el deseo de seguir estudiando, ya que entienden que pueden mejorar su desempe-

ño, desarrollar nuevas estrategias pedagógicas, aumentar sus ingresos y tener más poder para demandar cambios en las estructuras del sistema educativo. Las limitaciones económicas, la carga familiar y la extensión de los horarios de trabajo son algunos de los obstáculos que les impiden alcanzar tal deseo.

Reconocieron la necesidad de formarse para “sacar un mejor producto a la calle” y valoraron los esfuerzos de sus instituciones y de las diversas instancias de la Secretaría de Educación para facilitar cursos y talleres y motivarlos a perfeccionarse en sus labores educativas, pero consideran insuficiente el apoyo recibido. Una de las entrevistadas manifestó:

Me falta mucha preparación para así rendir una mejor labor; no he podido iniciar un posgrado por limitaciones económicas y mi gusto sería continuar estudiando. Aunque hay mucho interés en el docente en cuanto a la formación, tenemos muchos límites⁹.

Los docentes entienden que, aunque la formación recibida fue buena, priorizó la enseñanza de contenidos y menos la formación en valores. Ello les hace sentir que les faltan instrumentos para responder a las demandas de sus estudiantes.

La formación ha sido una prioridad para todos los maestros, pero el esfuerzo para lograrla ha sido muy personal y doloroso. Aunque se ofrecieron becas o algún tipo de ayuda para concluir los estudios, muchos han tenido que financiarlos personalmente. Algunas veces el financiamiento fue otorgado con criterios políticos.

[...] ha sido una prueba, yo creía que no podría terminar de estudiar, lo cogía, lo dejaba y así fue que terminé de estudiar, sin ayuda de nadie, solo con mis brazos y la garganta. Me fajé hasta donde pude, el dolor ha sido grande, pero terminé. No puedo seguir porque no tengo ayuda. Las becas solo unos pocos la consiguen, los que son del partido de turno¹⁰.

Esta sensación de que algo les falta hace que los docentes deseen seguir preparándose. Para esto requieren que se les financien los estudios,

⁹ Informante de San Pedro de Macorís.

¹⁰ Informante de San Pedro de Macorís.

porque no tienen los recursos económicos para alcanzar una preparación como la que pretende la Secretaría de Estado de Educación. El costo de sus estudios de posgrado requiere de una remuneración estable, tiempo y disponibilidad:

No me faltan los deseos. He tenido que dejar de estudiar varias veces. Me iba en bola¹¹ todos los sábados, pagaba como podía la universidad, no comía en la universidad para ahorrarme los chelitos... Imagine usted cómo se puede llegar. Aprendí mucho, casi pierdo la vida en eso¹².

Percepción de la profesionalización

La profesión docente es vista como una carrera fundamentalmente vocacional y de mucho sacrificio debido a la entrega que es preciso realizar diariamente en la labor de enseñanza. Ahora bien, cada docente entiende la profesión de acuerdo con su experiencia. Por ejemplo, una maestra expresa lo siguiente:

A mí me gusta la educación, los niños me motivan a dar todo lo que sé y a poner los medios personales. El trabajo con los niños es un don, como una vocación que he recibido de Dios¹³.

Esto no impide que la docencia sea percibida como un servicio que debe ser remunerado, como toda práctica profesional:

Si bien la profesión se considera un apostolado, la gente entra a educación muchas veces producto de las circunstancias o del momento que nos toca vivir. Yo entré muy joven y realmente los incentivos no eran muy buenos; todavía no siguen siendo una cosa del otro mundo, pero han mejorado. Según va avanzando el tiempo, uno se va dando cuenta que uno más que vender un servicio está aportando a la sociedad, pero hay que ganarse el dinero y toda la profesión que la gente tiene es para subsistir. El profesional siempre tiene que considerar la parte económica¹⁴.

¹¹ *Irse en bola* significa que se consiguió transporte gratuito.

¹² Informante de Sabana de La Mar.

¹³ Informante de Sabana Grande de Boya.

¹⁴ Informante de Santiago.

En estos enfoques se aprecian diferencias de género. Las mujeres tienden a definir la docencia como una profesión esencialmente de servicio y sacrificio, motivada más por valores idealizados vinculados a una vocación. En cambio, la mayoría de los hombres la conciben como una opción fundamentalmente laboral. Esta última es la percepción predominante entre los maestros urbanos, mientras la primera sobresale en los de las zonas rurales.

Es interesante advertir que, aun cuando las mujeres son cabeza de familia, y con ello responsables de sus hogares, las opiniones y percepciones relacionadas con lo económico aparecen subordinadas a los aspectos vocacionales.

Las maestras, en su mayoría, han alcanzado un nivel educativo más alto (tienen una licenciatura o están cursando un posgrado) que los maestros.

Los docentes ven la profesionalización fundamentalmente como el proceso de obtener las credenciales académicas para el ejercicio de su función. No hay un planteamiento que refleje una concepción más amplia de la profesionalización del quehacer educativo.

En cuanto al reconocimiento, se expresa una fuerte tendencia a resaltar la propia labor y a enjuiciar a todas las instituciones, sectores o particulares que menosprecian los sacrificios de los maestros:

Lo que uno pide es que se le respete el trabajo. Que se valore su trabajo en el momento en que lo hace. Yo formo parte de un grupo que nos entendemos, comprendemos y nos valoramos unos con otros¹⁵.

Las condiciones laborales y la valoración social

Los docentes dominicanos perciben una serie de dificultades y problemas en el ejercicio de su profesión, entre los cuales se destacan los siguientes:

- bajos ingresos;
- aumento de la jornada laboral y reducción de las vacaciones sin consultarlos;
- reducción de los incentivos sin ningún tipo de explicación;

¹⁵ Informante de Santiago.

- insuficiencia de materiales didácticos y de tecnología educativa;
- planta física inadecuada para la docencia, sea por falta de espacio u otros problemas;
- falta de reconocimiento por parte de las autoridades (Secretaría de Estado de Educación) de los esfuerzos que realizan los docentes en el proceso de enseñanza en condiciones laborales inadecuadas;
- carencia de planes para vivienda y de mejora del seguro médico, entre otros beneficios.

El desempeño de los docentes se ve afectado, además, por la violencia del alumnado, tanto dentro como fuera de las escuelas. Por eso, demandan respuestas precisas de las autoridades escolares para poder relacionarse con poblaciones de alto riesgo que desertan de las escuelas para integrarse a bandas y puedan poner en peligro la vida del maestro y del alumnado.

Los problemas de los maestros son muchos. No hay un escalafón cuando se entra al sistema; se logra con conquistas posteriores, a través del gremio magisterial. Un sueldo base de un profesor oscila entre 7 y 8 mil pesos mensuales, aproximadamente, que no da para nada. No se toma en cuenta la capacidad del maestro en cuanto al salario, pesa más el tiempo y eso hay que mejorarlo. Pero también tenemos un problema grave con la violencia en la escuela; somos sacerdotes y maestros... En la escuela básica todos los días hay pleitos y conflictos entre los muchachos; ellos se arman en pandillas y viven asediando la escuela. Pese que la Secretaría tiene una policía escolar, la mayoría de las veces estamos a merced de los delincuentes y de los problemas que se buscan los alumnos¹⁶.

Los docentes tienen la percepción de que la falta de valoración social obedece fundamentalmente a factores externos a la profesión. Asumen que ese bajo reconocimiento se debe a que las altas instancias de la Secretaría de Estado de Educación no han establecido políticas que frenen o desmientan las opiniones que los medios de comunicación masiva emiten sobre los docentes. Consideran que los medios no prestan la debida atención a la figura del maestro, ya que solo toman en cuenta los momentos en que van a huelgas, por demandas salariales que creen justas, dados los bajos salarios que devengan y la situación de pobreza en que viven. Al respecto opina un entrevistado:

¹⁶ Informante de Sabana de la Mar.

Siento mucha insatisfacción con los políticos, la sociedad, los periodistas. Esta gente piensa que nosotros los maestros trabajamos poco. No reconocen cómo trabajamos: sin material didáctico, [...] sin recibir ayuda de los padres, con tanta violencia... Tal parece que los maestros no tienen derecho a vivir y tener familia. [...] La profesión de maestro ha caído por el suelo debido a que no se les da valor, los denigran públicamente. Deben tener cuidado hasta para vestir, porque sobre ellos se cierne un brazo moral muy severo¹⁷.

Consideran los docentes que la desvalorización también obedece a la mala reputación de algunos profesionales, el alejamiento de la escuela respecto de la comunidad, la falta de autoridad de los profesores en las aulas (violencia, drogadicción, etc.) y la falta de vocación.

Existe una dicotomía entre la percepción que el docente tiene de cómo la sociedad lo percibe y la percepción que él tiene de su profesión. En general, se observa la convicción de pertenecer a un colectivo profesional que tiene poco reconocimiento social en comparación con otras profesiones. Sin embargo, en el plano personal estiman que su profesión es muy digna, a pesar de tener baja remuneración y poco reconocimiento de muchas personas que no valoran la labor en su justa medida.

Los docentes de escuelas privadas entrevistados creen que la sociedad en general percibe al maestro que labora en los centros públicos como alguien que no hace mucho esfuerzo. Consideran que ellos, en cambio, son vistos de otra manera. Perciben que se los juzga menos y se les tiene más estima, y lo atribuyen a que los padres o tutores están continuamente evaluándolos y acercándose a los centros de enseñanza, cosa que no ocurre frecuentemente en los centros públicos.

Tanto en el sector público como en el privado los docentes se perciben positivamente. Entienden que están capacitados para enseñar y que, pese a las diferencias salariales que pueden darse entre los que trabajan en centros públicos y los que lo hacen en escuelas privadas de clase alta, los esfuerzos y las responsabilidades éticas y educativas son los mismos. Algunas de las diferencias que advierten entre el sector público y el privado son las siguientes:

- Hay mayor atención a los estudiantes en las escuelas privadas.

¹⁷ Informante de Santo Domingo.

- Se dan más clases en las escuelas privadas.
- Los maestros de centros privados son más valorados socialmente que los de sectores públicos.

De las diferencias señaladas, los docentes del sector público difieren solo en lo relativo al tiempo dedicado a la docencia en las escuelas privadas. Atribuyen la falta de atención a la sobrepoblación estudiantil y, en consecuencia, para ofrecer un mejor servicio sugieren aplicar políticas dirigidas a reducir el número de estudiantes por aula.

Los maestros nos esforzamos muchísimo con los estudiantes y su formación, pero cuando las aulas están repletas, hace calor y no hay materiales, no puedo hacer magia. Algunos no ponen atención y aunque me preocupo por ellos las fuerzas no me dan. Tengo que seguir adelante¹⁸.

Satisfacción e insatisfacción profesional

Los docentes al servicio de los centros educativos del nivel básico muestran una gran satisfacción por sus actividades educativas. La vocación es entendida como uno de los pilares que definen el éxito en la profesión; de ahí que relacionen sus logros con el rendimiento y el aprendizaje de sus estudiantes.

Mi satisfacción se logra cuando los muchachos aprenden los contenidos y se relacionan sin violencia con el grupo¹⁹.

La principal satisfacción viene dada cuando el maestro percibe que el estudiante logra integrarse al grupo y mejorar académicamente como resultado de la asimilación de los contenidos y de introducir cambios en sus sistemas de valores. Los docentes se vinculan con su escuela (estudiantes y compañeros de trabajo) bajo reglas definidas en términos afectivos y de logros personales que se traducen casi siempre en el reconocimiento por su trabajo en las aulas. Por ello, el aprecio de los estudiantes, de los directores y de los padres es el mayor éxito alcanzado por un maestro. Al respecto, una entrevistada expresa:

¹⁸ Informante de San Francisco.

¹⁹ Informante de San Pedro de Macorís.

Yo me siento satisfecha porque entiendo que, en la medida que tú ofreces y das, de esa misma forma vas a recibir. Una de mis satisfacciones es encontrarme con un individuo que hoy ya es profesional y que de alguna forma uno ha contribuido con su formación; eso te hace sentir bien y te hace ver lo importante que fue tu interacción con ellos²⁰.

Los docentes no se perciben como parte del sistema educativo. Esta percepción se evidencia cuando afirman que los responsables del sistema educativo dominicano no los valoran en su justa medida y que apenas les informan de las prioridades y metas que se proponen. La mayoría se entera por los periódicos de las actividades relacionadas con la educación y ello se debe a la rígida estructura jerárquica que caracteriza al sistema.

Pocos docentes conocen las prioridades de la Secretaria de Estado de Educación para este nuevo año escolar, y se enteraron a través de los medios de comunicación, ya que no fueron informados por sus superiores inmediatos.

Se ha hablado mucho por periódico del calendario escolar, de los planes de tecnificar y elevar el nivel de preparación del sector educativo. Han puesto entre sus prioridades que el mayor número de niños tenga acceso a las escuelas públicas, por eso se ha dicho que no se puede poner limitaciones a las inscripciones. También han hablado del número de escuelas y de aulas, pero de modo particular se ha hecho hincapié en el calendario, no sé como se hará en la nocturna con el problema de los apagones²¹.

La principal insatisfacción que los docentes refieren acerca de su trabajo está relacionada con el salario que reciben. Se manifiestan desanimados y pesimistas, por un lado, porque lo que se les paga no es proporcional a la labor que realizan y, por el otro, porque tienen que enfrentar muchos obstáculos en las aulas. A manera de ejemplo señalan la violencia, la falta de recursos didácticos, la falta de interés de los niños, la sobrepoblación estudiantil, los problemas relacionados con el aprendizaje, el poco interés de los padres en comunicarse y ayudar con los trabajos de sus hijos, y los problemas relacionados con la planta física.

²⁰ Informante de Santo Domingo

²¹ Informante de Santo Domingo.

También, aunque en menor medida, expresan insatisfacción por las condiciones laborales, la politización de las escuelas y los traslados injustificados. Según un entrevistado:

Las limitaciones salariales, la falta de un techo, un transporte... deben ser considerados como los problemas más importante del profesorado²².

En términos generales, los docentes encuentran que la gestión educativa intenta mejorar y producir cambios, pero consideran que el sistema, tal cual se ha conformado e instituido, no puede brindar una atención especial a los maestros de básica ni a los estudiantes.

Expectativas de futuro

En el ámbito de las expectativas respecto a la profesión, los docentes plantean dos cuestiones básicas. La primera está relacionada con el mejoramiento de los salarios y de la capacitación profesional; la segunda, con aspectos relativos a la estructura misma del sistema educativo.

Las esperanzas se vislumbran en el marco de transformaciones de la sociedad en general y del propio sistema educativo. Creen que la sociedad dominicana se ha vuelto más exigente en sus demandas, dada la crisis económica y social que ha experimentado en los últimos años. Prevén que el sistema educativo cambiará por las exigencias sociales y que esos cambios resolverán los problemas crónicos, a saber: falta de infraestructura, de materiales didácticos y sobrepoblación estudiantil. En general, el maestro tiene la sensación de que se le debe dar un mayor protagonismo en las decisiones que toma el sistema educativo.

En relación con la profesión, plantean que el futuro se muestra prometedor, ya que los nuevos tiempos exigirán mayor preparación de los docentes y eso conducirá a mejorar el servicio que ofrecen. Igualmente, esperan que el sistema no se limite en el futuro a fiscalizar a los maestros, como lo hace actualmente. Tienen la expectativa de que los provea de las herramientas necesarias en el campo profesional para que desde el aula ellos puedan afrontar con flexibilidad y profesionalismo las demandas de los estudiantes y de la sociedad.

²² Informante de Santo Domingo.

También hay quienes miran hacia el futuro con pesimismo y consideran que el sistema educativo es una estructura cerrada, jerárquica y muy politizada, orientada más a la fiscalización que a la creatividad, y que fracasará si no cambia radicalmente. Un maestro expresaba al respecto:

Vamos a fracasar si esos cambios no se dan. El sistema educativo dominicano debe ser transformado; hoy por hoy estamos involucrados en la transformación curricular. Pero esa transformación curricular tiene que ser real, debe aterrizar, no debe estar solo en los titulares sin que de hecho se perciba en las escuelas. Debe tener su enfoque en la escuela. Que el maestro y los estudiantes sientan que cambió la forma de enseñar. No que cambió para mal, que cambió para mejorar. Por ejemplo, tenemos computadoras en las escuelas. Bien, ¿qué hacemos con esas computadoras en las escuelas si a través de ellas los muchachos no adquieren conocimiento integral?²³.

Para los maestros el futuro puede traer cambios positivos siempre y cuando la escuela se acerque más a los padres y a la comunidad y transforme las aulas en centros de enseñanza con una modalidad participativa, en las que no solo se enseñen contenidos sino también valores.

En general, los docentes del nivel básico del sector público y privado manifiestan la voluntad de asumir los retos que el futuro presenta y de seguir luchando para producir cambios sustanciales que transformen las estructuras del sistema educativo. Mostraron interés en prepararse académicamente para propiciar cambios que abran la escuela a la comunidad. Desean ser vehículos de transmisión de valores para frenar la violencia de la sociedad en la que se desenvuelven y no dejarse dominar por la frustración que se deriva de las debilidades del sistema y de la falta de una remuneración ajustada a las necesidades.

Los docentes del nivel básico tienen la sensación de que existe un distanciamiento entre sus expectativas personales, los afectos hacia sus alumnos y la adquisición de nuevos conocimientos pedagógicos, por un lado, y, por el otro, la realidad vivida en las aulas, con sus carencias y dificultades. Esto, aunque no se expresa abiertamente, repercute en sentimientos de desánimo y frustración.

En términos generales, el punto de vista de los docentes se resume en las siguientes cuestiones:

²³ Informante de Sabana de La Mar.

- La manera de definir su profesión se sitúa en el ideal vocacional y en la posibilidad de tener un justo salario. Esto se observa tanto en el sector público como en el privado.
- Salvo excepciones, no tienen una visión pesimista sobre su insuficiente preparación como docentes, ya que consideran que la mayoría se ha preparado académicamente y tiene la expectativa de mejorar, por medio del estudio, aun procurando por sus propios medios los recursos necesarios para financiarlo.
- Consideran que la Secretaría de Estado de Educación debe financiar los estudios de licenciatura y de posgrado, ya que los maestros carecen de los recursos necesarios para seguir preparándose académicamente sin afectar el presupuesto de la familia.
- Es generalizada la percepción de que la profesión no es atractiva por la remuneración recibida, pero es satisfactoria en términos emocionales y afectivos. Existe la expectativa de que en el futuro la satisfacción profesional se pueda acompañar de un salario justo.
- No expresan una visión clara de cómo podrán producirse las profundas transformaciones que necesita el sistema educativo vigente, aunque consideran la necesidad de implementar medidas tendentes a cambiar la situación actual. En especial señalan como necesario el aumento salarial, el mejoramiento de la infraestructura escolar, mayor profesionalización, respeto al escalafón magisterial, disponibilidad de recursos didácticos y aplicación de nuevas tecnologías educativas.
- En términos profesionales, no tienen claros los medios para enfrentar los problemas que se les presentan en su quehacer. Toda la problemática es asociada y referida al gremio magisterial y a la posibilidad de que el sistema mismo se reforme.
- Tienen en general la conciencia de pertenecer a un colectivo profesional que no está siendo reconocido socialmente.
- La mayoría considera que la sociedad ha juzgado mal a los maestros por la desinformación, las experiencias de las huelgas escolares, los problemas relacionados con la sobrepoblación estudiantil, los planes de estudio inadecuados y la falta de materiales didácticos. Este conjunto de factores impide que la población estudiantil de las escuelas públicas reciba una mejor enseñanza.
- No perciben diferencia en la enseñanza que reciben los estudiantes del sector privado y del público. Señalan que los maestros que están enseñando en ambos sectores son los mismos, pero que en los cen-

tros privados hay mejores condiciones para enseñar, más recursos y mejor disposición de los padres a colaborar.

- Hay consenso en torno a la poca disposición de los padres a vincularse con la enseñanza de sus hijos. Entienden que la población que se forma en las escuelas públicas es mayoritariamente muy pobre, los padres trabajan para buscarse el sustento y carecen de formación. Además, manifiestan que la estructura escolar no tiene mecanismos para el acercamiento directo entre los tutores y los maestros.
- Consideran que la Sociedad de Padres, Madres y Amigos de la Escuela ha servido mucho en las zonas rurales, pero no así en la urbana. Opinan que no ha podido solucionar la falta de interés de los padres en cuanto a la ayuda que sus hijos deben recibir diariamente para realizar sus tareas.
- Expresan que los funcionarios de la Secretaría de Educación no han ayudado a desmentir ni a mejorar la imagen distorsionada que se ha proyectado sobre los educadores. Consideran que esa falsa imagen conviene a las autoridades educativas para manipular al sector en términos políticos y presionar al gremio magisterial.
- En cuanto al mejoramiento de los centros escolares, especialmente para el nivel básico, se muestran pesimistas. Consideran que la Secretaría de Educación se ha caracterizado por prometer y no cumplir esos compromisos.

E. PERSPECTIVAS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

Al igual que en otros países de América Latina, en la República Dominicana se evidencian una serie de rasgos que caracterizan el colectivo docente, tales como la baja remuneración, la feminización de la labor, el bajo capital social, el desfase entre los planteamientos pedagógicos y los procesos que se desarrollan en los programas de formación docente, las malas condiciones laborales y las escasas expectativas en el orden de políticas públicas que puedan favorecer mejores condiciones para ejercer la profesión docente.

En consecuencia, para encaminarse a la profesionalización del docente dominicano se necesita impulsar políticas educativas duraderas que promuevan condiciones laborales adecuadas, una formación inicial de calidad, instancias de desarrollo profesional y una gestión y evaluación que fortalezcan a los docentes en su tarea de enseñanza. También se

requiere una visión más amplia e integral de lo que significa la profesionalización del docente y de la docencia.

Modelos y estrategias

La formación docente aparece como uno de los desafíos dentro de las políticas docentes en el país, ya que al parecer hay una percepción de que las mejoras en el campo de la formación docente están por debajo de los esfuerzos realizados hasta el momento. Por eso, el modelo de formación inicial y desarrollo profesional y formación en servicio de los docentes está en proceso de replanteamiento.

La formación inicial se realiza en el nivel superior, y las instituciones responsables de la ejecución de los programas de formación son los institutos superiores de formación docente (ISFD). Pero, además del Estado, las universidades ofertan programas de formación al personal docente bajo la coordinación del Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio (INAFOCAM) como instancia descentralizada.

En el año 2004 se aprobó un plan de estudios, con la participación de las universidades y los institutos de educación superior para la formación del personal profesional del sistema educativo, mediante el cual se está llevando a cabo la formación inicial de los docentes. A partir del 2006 se contemplan acciones que incluyen, además, la definición de un nuevo programa de formación de formadores, otro para los directores de escuela, así como para técnicos o directores de distrito. También está prevista la creación de un fondo concursable para financiar proyectos de investigación y experimentación educativa.

En el ámbito de la formación en servicio y el desarrollo profesional ha habido un cambio en la concepción y en las estrategias de implementación de los programas. Los programas vigentes se sustentan en los siguientes aspectos:

- Están concebidos como procesos continuos y permanentes para desarrollar las competencias profesionales y personales que les permitan desempeñar un rol protagónico en la mejora de la calidad del sistema educativo nacional.
- Siguen un modelo abierto y flexible, que promueve la ayuda mutua, la autogestión y la autoconfianza, con el fin de lograr el involucramiento de todos los actores capaces de afectar la calidad de la educación dominicana.

- Privilegian la participación y la construcción colectiva del conocimiento mediante la investigación en la acción, el trabajo colaborativo, la elaboración de proyectos, el acompañamiento y seguimiento a los docentes en las aulas, entre otras vías.
- Conciben al docente como adulto que aprende y parte de la práctica para volver a la práctica, en un proceso de reflexión y de búsqueda de soluciones a los problemas cotidianos del quehacer educativo.
- Responden a necesidades particulares de cada centro educativo, utilizándolo como laboratorio o comunidad de aprendizaje, en el marco del proyecto educativo de centro.
- Fomentan el trabajo en equipos institucionales que permita la interacción entre colegas y que, realizado de forma sistemática, constituya una oportunidad de crecimiento profesional y de intercambio de experiencias, conocimientos y prácticas innovadoras.
- Consideran que en algunos programas la tecnología desempeña un papel importante como medio para la capacitación.
- Están orientados hacia la mejora del aprendizaje de los alumnos.

Actualmente se han iniciado una serie de proyectos de capacitación para docentes del nivel básico que responden a esas concepciones. Estos proyectos, aunque utilizan estrategias similares, atienden áreas curriculares diferentes y concentran su atención en distintas zonas geográficas. Lo importante es que dichos proyectos responden a lineamientos y concepciones diferentes a las de los programas de capacitación o desarrollo profesional implementados durante la década pasada.

También se contempla la participación, en los programas de formación del personal profesional del sistema educativo, de profesionales graduados en áreas diferentes a la educación. La propuesta es la apertura deliberada y promovida del ejercicio docente a profesionales graduados en matemática, ciencias de la naturaleza, ciencias sociales, humanidades y otras disciplinas.

Desde la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, a partir del 2006 se incentivan, a través de un programa de becas, los estudios en ciencias de la naturaleza, ciencias sociales, humanidades y matemática.

Políticas públicas

Aunque la formación docente, y en especial la formación en servicio, fue el fuerte de las políticas docentes durante la década anterior, las

evidencias han mostrado que la formación del docente no basta para su profesionalización. Es necesario, además, contemplar políticas dirigidas a otros aspectos del ejercicio profesional.

Para profesionalizar la carrera o el quehacer docente, además de formar al docente, hay que tratarlo como profesional y reconocerle un ámbito en el cual él pueda y deba, de manera autónoma o de manera colegiada con su grupo de iguales, tener la capacidad de decisión. Esto tiene que ver, entre otras cosas, con políticas de descentralización que devuelvan a la escuela el protagonismo que le corresponde y, dentro de ella, darle al docente la autoridad que como profesional de la educación debe tener. Hay que reconocerle un ámbito jurisdiccional al docente y hay que formarlo y crearle condiciones para que dentro de ese ámbito él sea capaz de poner en práctica los tres aspectos de toda práctica profesional (Abbott, 1988): diagnosticar, hacer inferencia y decidir el tratamiento a seguir.

Ser capaz de asumir estas responsabilidades implica un cambio de paradigma, fundamental para que el docente adquiera la centralidad del sistema montado para dar respuesta a las necesidades y requerimientos de educación y formación del estudiante y de la sociedad.

La Ley General de Educación 66-97 y el Reglamento del Estatuto Docente crean la normativa que permite la puesta en ejecución de políticas de profesionalización integrales. El Reglamento, basado en las disposiciones de la Ley General de Educación 66-97, que recién está en proceso de implementación, explicita los requerimientos y mecanismos para el ingreso y la contratación del docente.

Las condiciones para el ingreso a la carrera docente son las siguientes:

- Quien ingresa debe ser un “profesional graduado de las escuelas normales superiores, universidades, institutos o entidades superiores de educación o áreas afines”.
- El mecanismo para el ingreso es el concurso, mediante el cual el aspirante muestra los conocimientos y competencias requeridos para el ejercicio de la función a realizar.
- Luego del periodo probatorio de un año, el docente tiene posibilidad de participar en programas de desarrollo profesional y capacitación.

Estas tres condiciones favorecen que el docente desarrolle una serie de competencias necesarias para el ejercicio de la profesión. También, como parte de la puesta en ejecución del Reglamento del Estatuto Do-

cente, se planifica la institucionalización de la evaluación del desempeño. Esta acción pretende promover, a partir del año 2006, el fortalecimiento de la profesión, así como su articulación con un sistema de promoción dentro de la carrera, como parte de una estrategia de rendición de cuentas.

En efecto, esta evaluación no solo servirá para mostrar el desempeño del docente, sino que será también una manera de rendir cuentas de su quehacer ante la sociedad, pues los resultados de las pruebas externas hechas a los estudiantes serán un factor importante dentro de la evaluación.

Respecto a las condiciones para la docencia, se contempla lo siguiente:

- Los profesores del nivel básico se contratarán por 35 horas semanales, de las cuales 25 ó 30 serán destinadas a la docencia y las restantes al trabajo dentro de la escuela. Disponer de más tiempo permitirá al docente un mayor seguimiento de sus estudiantes y organizar mejores situaciones de aprendizaje. Para facilitar el financiamiento y la administración del cambio, este se realizará de manera gradual en los próximos diez años. Mientras tanto, se planificará para asegurar que aquellos maestros que sigan trabajando en dos tandas lo hagan en la misma escuela.
- El cambio gradual de un profesor de dos tandas a un profesor de una tanda tendrá implicaciones significativas sobre la demanda de nuevos docentes y sobre los programas de formación y capacitación de profesores. Dada la demanda previsible, será necesario estructurar un nuevo programa de formación que a partir de la experiencia del anterior incorpore nuevas ideas para formar más y mejores docentes.
- La certificación del magisterio como requisito para su permanencia en el sistema, la apertura del registro de profesores certificados y la creación de los mecanismos de concurso se contemplan como una política a largo plazo, para el 2015. Hasta ahora la simple culminación de un determinado grado académico en educación ha sido considerada suficiente para ingresar al sistema. Sin embargo, la experiencia nacional apunta a dos aspectos fundamentales: 1) que el requisito exclusivo de un grado en educación reduce la diversidad de formación que requiere un sistema educativo, y 2) que la diversidad de instituciones formadoras demanda una certificación que asegure que cada profesor tiene las competencias necesarias para ingresar al sistema.
- A partir del 2006 habrá un programa de incentivos, a fin de que el talento profesional permanezca en el aula. Para ello se hace nece-

sario introducir, como está previsto en el Reglamento del Estatuto Docente, categorías profesoriales dentro de la carrera que permitan al docente progresar económicamente dentro del aula.

- Se mejorarán las condiciones salariales, ya que por ley se establece que el salario del docente se fijará teniendo en cuenta los “índices del costo de la vida y tasa de inflación en el ámbito nacional determinados anualmente y en forma sistemática, y las especificaciones contenidas en el manual de categorías y funciones docentes”. Esto nunca se ha implementado en el país.
- Se desarrollarán procesos de gestión pedagógica e institucional eficientes. La escasa sensibilidad de los directores de centros para asumir el acompañamiento de la práctica educativa como una de sus tareas prioritarias, sumada a la ausencia de un proyecto educativo de centro capaz de orientar los procesos y recrear el sentido del trabajo, pone de manifiesto la necesidad de provocar cambios importantes en los procesos de gestión pedagógica e institucional, a fin de alcanzar el desarrollo de estrategias de aprendizaje más efectivas.
- Se colocarán en el centro de atención los problemas de gestión, institucionalización y liderazgo técnico y se iniciará de inmediato un proceso intenso de organización y simplificación. Las complejidades e ineficiencias del sistema bloquearán la eficacia de otras intervenciones.

Atender todos estos aspectos dentro de una política educativa coherente es fundamental para lograr el avance de la docencia hasta su verdadera profesionalización.

Agenda de posibles estudios

Todo este proceso debe ir acompañado de una política y una estrategia de investigación que le sirva de apoyo. Es necesario que a escala latinoamericana se reflexione e investigue sobre las políticas y prácticas educativas a fin de aprender de los fracasos y aciertos y avanzar hacia prácticas y políticas más efectivas. Para contribuir a este propósito se hace necesario profundizar más sobre algunos aspectos, entre los cuales sugerimos, a título solo enunciativo, los siguientes:

- Demanda de la carrera de educación y perfil de los aspirantes a la carrera: propuestas para revalorizar la profesión docente e incentivos para la retención de los alumnos destacados.

- Procesos de integración entre la salida de la formación inicial y la entrada al trabajo docente: características y estrategias para un programa de iniciación o inducción para nuevos maestros.
- La formación inicial de maestros de educación básica en los institutos superiores de formación magisterial y las universidades en la República Dominicana.
- Los formadores de formadores en los programas de capacitación docente: calidad de los profesores y prácticas pedagógicas que desarrollan en la sala de clases.
- El sindicato de los maestros y el proceso de profesionalización docente en la República Dominicana.
- Análisis de los procesos escolares y organización; estudios etnográficos que enfoquen el trabajo solitario y aislado del docente.
- Percepción sobre la carrera docente, nivel de satisfacción e insatisfacción profesional y expectativas de futuro, y sus efectos sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- Condiciones laborales para el ejercicio de la docencia —heterogeneidad de la sala de clases (edades, discapacidades) y sobrepoblación, inexistencia de recursos para el aprendizaje— y formación del docente para el manejo de estas situaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- ABBOT, Andrew (1988): *The System of Professions. An essay on the division of expert labor*. Chicago: The University of Chicago Press.
- ÁLVAREZ VEGA, Bienvenido. (2002): “La cuestión de la escuela”, *Hoy Digital*, Santo Domingo, 28 de febrero, <<http://www.perspectivaciudadana.com/020202/educacion01.html>>.
- ÁLVAREZ, Carola (2004): *La educación en la República Dominicana: logros y desafíos pendientes*. Santo Domingo: Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2- 04-015, <http://www.iadb.org/regions/re2/NFP_La_Educaci%C3%B3n.PDF>.
- BANCO MUNDIAL (2004): *República Dominicana. Informe sobre el gasto público. Reformando instituciones para una mejor administración del gasto*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- DARLING-HAMMOND (2001): *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*. Barcelona: Ariel.

- DAUHAJRE, Andrés, y ARISTY E., Jaime (2002): *Los maestros en la República Dominicana: Carreras e incentivos*. Santo Domingo: Fundación Economía y Desarrollo, Documento de Trabajo R-448. República Dominicana, <<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-448.pdf>>.
- EDUCA (2005): *Informe de progreso educativo, 2005*. Santo Domingo.
- HARGREAVES, A. (1996): *Profesorado, cultura y postmodernidad (Cambian los tiempos, cambia el profesor)*. Madrid: Morata.
- LAGEMANN, Ellen Candliffe (2004): *Toward a strong profession of Education*, <<http://www.gse.harvard.edu/news/features/lagemann01012004.html>>.
- LIZ, Roberto, y OGANDO, Enrique (2003): *Análisis económico de la educación en la República Dominicana*. Santo Domingo: UNESCO-FLACSO-SEE, Cuadernos de Educación Básica para Todos.
- MEJÍA, Radhamés; CASTILLO, Gineida, y BELLO, Alina (2005): *Una aproximación al perfil del docente de educación básica del sector público de la zona rural de Azua, San Juan y Barahona*. Santo Domingo.
- MORRISON, Ramón (1993): *Historia de la educación en la República Dominicana. Desde sus más remotos orígenes hasta 1900*. Santo Domingo: UNAPEC.
- NAVARRO, Juan Carlos (ed.) (2002): *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina*. Washington D.C.: BID.
- OREALC-UNESCO (2004): *Informe regional sobre los objetivos del milenio vinculados a educación. La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿Estamos realmente tan cerca?* Santiago de Chile, 2004.
- POLANCO SÁNCHEZ, Francisco (2003): *La problemática del magisterio en República Dominicana. ¿Es la carrera docente una opción entre los jóvenes?* Santo Domingo (inédito).
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2005): *Informe nacional de desarrollo humano, República Dominicana 2005*. Santo Domingo: Corripio.
- SANTANA, Isidoro (2003): *El financiamiento de la educación y la condición del maestro en la República Dominicana. Espacio de Reflexión Foro Socioeducativo*. Santo Domingo, <http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/conflitos/area_trabalho/0083.pdf>.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE EDUCACIÓN y BANCO MUNDIAL (2000): *Evaluación del Segundo Programa*. Santo Domingo.

Capítulo 8.

El caso de Uruguay

María Ester Mancebo

A. EL PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO

Los maestros primarios uruguayos son aproximadamente 16.000¹, con un predominio de las mujeres sobre los hombres en una proporción bastante más alta que la que se registra en la educación media. Los últimos censos de docentes realizados en la segunda mitad de los noventa registraron un 91,0% de maestras, frente a un 75,3% de profesoras en secundaria básica y un 67,3% en secundaria superior. La encuesta ANEP-IIPE del 2001 encontró una proporción cercana al 95% de mujeres en primaria, alrededor de 70% en secundaria y 55% en la enseñanza técnica. La feminización ha ido en aumento: entre los maestros de mayor edad se registra un 12,5% de hombres, mientras que entre los más jóvenes hay solo un 3%.

La mayor parte de los docentes uruguayos pertenece a los sectores medios del total de los hogares del país. Su distribución por quintiles de ingreso nacional es mejor que la de los hogares de la población general

¹ Datos del 2004, CEP de la ANEP.

(ANEP-IIPE, 2003). Sin embargo, un 20% de los docentes pertenece al 40% más pobre de la población, lo cual puede tomarse como evidencia de déficit de capital físico, cultural y social. A su vez, en un país en el que existe una clara asociación entre nivel educativo e ingreso (Kaztman-Filgueira-Furtado, 2000), los docentes son los más pobres de los uruguayos más educados: únicamente el 17% se ubica en el 40% más rico de la población con educación media completa o más, mientras que el 60% está en los dos quintiles de menores ingresos de dicha población.

Asimismo, se constata una segmentación entre los docentes que trabajan en centros públicos y los que lo hacen en centros privados, que se suma a la segmentación ligada al origen social de los estudiantes de tales centros. El nivel socioeconómico de los maestros de las escuelas privadas es superior al de los de centros públicos, pero, además, los docentes de los colegios privados tienen, en promedio, parejas de mayor nivel educativo que los del sistema público. Finalmente, los que trabajan en el ámbito privado envían a sus hijos a colegios privados en mayor proporción que quienes se desempeñan en el ámbito público.

La extracción socioeconómica de los maestros uruguayos ha descendido notoriamente en las últimas décadas. En la actualidad, los centros de formación docente perciben que los estudiantes de magisterio cada vez son más pobres material y culturalmente, y que en general han recibido una educación media de baja calidad. De ahí que tengan bajas expectativas respecto a su *performance*, tanto estudiantil como profesional (Aguerrondo-Vezub, 2003).

Una amplia mayoría de los maestros uruguayos (68,9%) cursó su educación primaria y media en el ámbito público, proporción que es más elevada entre quienes pertenecen al subsistema público (72,6%) y menor entre quienes trabajan en colegios privados (55,8%) (ANEP-IIPE, 2003).

Entre los estudiantes de magisterio la repetición escolar es de 6,3% y la repetición en el ciclo básico de educación media alcanza un 14,9% (UCUDAL, 2003). Dos tercios de los estudiantes cursaron el segundo ciclo considerado “más fácil” por la opinión pública –esto es, opción Derecho– y un poco más de la mitad demoraron en ingresar a magisterio entre 3 y 4 años. Un número importante cursó alguna formación terciaria antes de entrar en magisterio (36,8% en la capital y 26,4% en el interior) y muchos trabajan: un 50,0% dijo haber trabajado en el año anterior al censo y un 38,2% declaró estar trabajando en ese momento.

B. LA FORMACIÓN MAGISTERIAL

En un sistema educativo con fuerte presencia del Estado y centralizado, los maestros uruguayos se forman en institutos normales: el Instituto Normal de Montevideo (IINN), fundado en 1890, 22 institutos de formación docente (IFD), creados en 1977 en el interior del país², y el Instituto Normal Experimental de la Costa (INECO), que comenzó a funcionar en 1999.

Todos ellos están en la órbita de la de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y, dentro de ella, de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD). Se trata así de formación de carácter público y terciario, no universitario. El país ni siquiera ha debatido el proceso de universitarización de la formación docente experimentado en el mundo desarrollado y en América Latina a partir de los años ochenta (Popkewitz, 1994; Diker y Terigi, 1997*a* y *b*).

Al igual que en la carrera de profesorado, la matrícula magisterial ha tenido en los últimos años un crecimiento acelerado: pasó de 3.015 alumnos en 1994 a 6.652 en el 2003, con una tasa anual de crecimiento del 9,2% (UCUDAL, 2003). Una parte importante de ese crecimiento obedece a la reinscripción de maestros titulados, que vuelven a la carrera en busca del segundo título (Maestro Común o Maestro de Educación Inicial) (UCUDAL, 2003). Ello se ha traducido en dificultades en la disponibilidad de recursos humanos y materiales (bibliotecas, computadoras, mediatecas), en la desorganización de los IFD y en la sobrecarga de los directores, quienes frecuentemente terminan asumiendo tareas secretariales y desplazan su función de conducción institucional (Aguerrondo-Vezub, 2003).

En el cuerpo de formadores de la carrera magisterial predominan los de mediana edad (un 72,1% es mayor de 45 años) y las mujeres (81,6%). De ellos, un 29,3% tiene estudios magisteriales completos, un 21,8% profesorado completo y un 33,8% tiene dos o más títulos terciarios –en su mayoría títulos docentes–. La mitad de los formadores completaron el grado como máximo nivel educativo, con una fuerte presencia de la formación docente y una minoría de universitarios (UCUDAL, 2003).

² Los IFD están ubicados en todas las capitales departamentales, a excepción del departamento de Colonia –donde se establecieron en las ciudades de Carmelo y Rosario– y del de Canelones –con tres IFD, en la capital departamental, San Ramón y Pando.

Tres de cada cuatro formadores de maestros trabajan más de 40 horas semanales (UCUDAL, 2003). Una amplia mayoría comparte esa labor con su inserción en primaria o en la enseñanza media, y la dedicación horaria a la formación en magisterio no suele superar las 15 horas semanales. Ello dificulta fuertemente la especialización y el compromiso con la formación docente y se traduce en un ausentismo importante. Por otra parte, la provisión de cargos de formadores ha sido poco transparente, con escasos llamados a concurso (Aguerrondo-Vezub, 2003).

Un estudio de la Universidad Católica (UCUDAL, 2003) evaluó la eficiencia de los institutos magisteriales a través de tres indicadores: el cumplimiento de las horas docentes planificadas de los cursos, la asistencia estudiantil y la reglamentación de los estudiantes. El cumplimiento de las horas docentes³ se estimó en 90%, valor que es aceptable pero no coincide con la percepción generalizada de que los formadores faltan mucho. Por su parte, la asistencia de los estudiantes⁴ es promedialmente del 87% –con variaciones importantes entre los centros– y la reglamentación⁵ tiene un valor promedio del 81%.

A partir de estos indicadores se podría concluir que la eficiencia de los centros magisteriales es relativamente buena, lo cual se confirma cuando se consideran los egresos, el desgranamiento de la matrícula y la duración de la carrera por cohortes (este último, el indicador con valor más desfavorable).

Respecto a los egresos, se observa un importantísimo aumento del número, tanto en Montevideo como en el interior (1.554 egresados en el 2001 frente a 583 en 1985). Un análisis minucioso de los datos revela que el incremento responde no solo a un crecimiento de la matrícula inicial, sino también a una mayor eficiencia interna de los institutos.

El desgranamiento de la matrícula es leve, particularmente cuando se lo contrasta con lo que ocurre en profesorado. En 1996 se matricularon en segundo año 83 alumnos de los 100 que cursaron primero en 1995 en el IINN en Montevideo y 82 de quienes lo cursaron en el interior⁶.

³ Proporción de horas dictadas sobre las que se debieron dictar.

⁴ División del número de estudiantes cuya asistencia los habilita a exonerar o rendir examen en diciembre por los estudiantes que se inscribieron en el curso.

⁵ Proporción de estudiantes inscriptos que están en condiciones de exonerar o rendir examen al final del curso, según su calificación.

⁶ Véase ANEP, Gerencia General de Planeamiento y Gestión de la Educación: *La formación docente en cifras*, Serie Estadística Educativa, 2002.

Finalmente, la duración de la carrera por cohortes es de entre 41 y 47 meses en promedio, es decir, entre 8 y 14 meses por encima del óptimo. En el trienio 2000-2002 el 39% de los estudiantes registró rezago al finalizar la carrera. Los estudiantes que aspiran a la doble titulación la aceleran, por lo que en promedio logran el primer diploma antes que quienes buscan solo un título.

Hay algunas diferencias claras entre el Instituto Normal de Montevideo (IINN) y los institutos del interior. El primero es una institución antigua y grande (cerca de 1.500 estudiantes y 200 formadores), que funciona con grupos numerosos, relaciones más formalizadas y un grado importante de agremiación estudiantil y docente.

Los IFD y el INECO, en cambio, tienen entre 100 y 300 estudiantes, un funcionamiento casi familiar, con buen clima institucional. Prácticamente todos ellos son puntos de referencia en las ciudades donde se ubican y mantienen relaciones fluidas con la comunidad. Enfrentan como obstáculo fundamental la falta de recursos materiales y humanos, lo que les resta masa crítica para funcionar como verdaderas instituciones de nivel terciario.

Más allá de estas diferencias, todos los centros de formación magisterial uruguayos muestran indicios de un cierto isomorfismo entre las instituciones formadoras de maestros y los centros educativos de enseñanza primaria y media, riesgo que ha sido ampliamente documentado respecto a la formación normalista en el mundo y en América Latina en particular (Diker y Terigi, 1997a y 1997b).

La formación inicial

En Uruguay la formación inicial de los maestros primarios ha tenido como característica central la homogeneidad. Los planes de estudio fueron cambiando, con una duración de entre tres y cuatro años, pero mantuvieron una uniformidad básica.

El país no cuenta con mecanismos permanentes de control de la calidad de la formación docente (Aguerrondo, 2004)⁷, por lo que en el 2003 la ANEP apoyó dos investigaciones sobre la situación de la carrera ma-

⁷ Aguerrondo distingue cuatro mecanismos de control de la calidad de la formación docente: sistemas de acreditación, sistemas de evaluación, sistemas de auditoría y otorgamiento de una licencia para ingresar a la docencia.

gisterial: *Diagnóstico integral de la formación de maestros*, contratado a la UCUDAL⁸, y *La formación docente inicial de los maestros uruguayos*, responsabilidad del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIFE) de la UNESCO.

Del diagnóstico surgieron varias debilidades de la estructura curricular del Plan 1992-2000, a saber:

- la fuerte separación entre conocimiento disciplinar y conocimiento didáctico;
- la escasa articulación entre teoría y práctica;
- la ausencia de fundamentación y lineamientos programáticos que definen y orienten la práctica docente como espacio curricular;
- la excesiva directividad expresada en programas extremadamente analíticos;
- la excesiva carga horaria semanal.

Ambas investigaciones resaltaron el bajo capital cultural de los estudiantes de magisterio y su escaso dominio de la lengua escrita. En cuanto a los egresados, se señaló su débil preparación para abordar la diversidad sociocultural del alumnado, la escasa formación para el trabajo con padres y la comunidad, así como las dificultades para las adecuaciones curriculares. Respecto a los institutos normales, los estudios remarcaron la pobreza de sus bibliotecas, el inadecuado funcionamiento de las salas de informática y la necesidad de contar con instancias de formación para los formadores.

Como fortalezas del Plan 1992-2000 se consideraron las horas de coordinación para la totalidad de los profesores, la inclusión de didácticas especiales y la unidad didáctica-práctica como instancia curricular.

Sobre la base de estas fortalezas y debilidades, la Secretaría Técnica de Formación Docente –un organismo *ad hoc*– lideró⁹, en los años 2003

⁸ Además de información cuantitativa, este estudio aportó un análisis de la visión sobre el Plan 1992-2000 de los directores de los IFD e IINN, los profesores de esos institutos, los estudiantes de primer y tercer año y los noveles maestros.

⁹ Intervinieron los directores de IFD e IINN, la Mesa Permanente de la Asamblea Técnico-Docente (ATD) de Formación Docente –interlocutor representativo de los profesores de los Institutos–, los formadores de los institutos normales, la Federación Uruguaya de magisterio (FUM), los inspectores de Educación Primaria, figuras relevantes del magisterio uruguayo, así como del ámbito universitario. Véase ANEP-MECAEP, 2004b.

y 2004, un nuevo Plan de Formación de Maestros. Esta nueva propuesta curricular busca:

- consolidar una formación básica;
- ubicar las especializaciones en la formación continua postítulo;
- profundizar en la preparación para el trabajo con las familias y la comunidad;
- preparar para la tarea docente en escuelas de contextos desfavorecidos;
- mejorar la relación teoría-práctica.

Este Plan comenzó a implementarse en el 2005 y otorga el título de Maestro de Educación Primaria, habilitante para el ejercicio de la docencia en todas las escuelas primarias del país. La carrera extiende su duración de tres a cuatro años y culmina con la elaboración, defensa oral y aprobación de una memoria de grado.

El nuevo Plan destaca que la formación inicial es la *primera etapa* de la formación profesional formal, una etapa de formación general básica, amplia, polivalente, que debe ser sustento de la formación continua de postítulo (especializaciones, instancias de actualización y preparación para nuevos roles en la carrera docente). A su vez, en la fundamentación del Plan se hace fuerte hincapié en la profesionalización docente.

El Plan adopta explícitamente una orientación crítico-reflexiva, puntualiza la importancia de desarrollar la “competencia profesional docente” y establece el conjunto de saberes que el estudiante debería adquirir a lo largo de la formación de grado, en cuatro dominios: pedagógico-didáctico, institucional, formación personal y responsabilidad profesional.

El currículo se articula en torno a la práctica docente, que se realiza a lo largo de toda la carrera. Esto ha sido tradicionalmente considerado una fortaleza de la formación de grado de los maestros y profesores uruguayos y es muy bien valorado por los estudiantes. La coordinación de la práctica docente es realizada por los directores de las llamadas *escuelas de práctica*, quienes dictan clase en los IINN.

Las escuelas de práctica históricamente han contado con gran prestigio en todo el país. La investigación de Aguerrondo y Vezub (2003) corroboró que muchas de estas escuelas son efectivamente muy buenas, con docentes estables y efectivos que logran buenos resultados académicos. No obstante, la implementación del Plan 1992-2000 mostró algunas dificultades en este campo. En primer lugar, los criterios de selección de

las escuelas de práctica no son siempre claros. En segundo término, los estudiantes no hacen práctica en escuelas con alumnado de contexto social crítico, lo que resulta muy grave dada la composición de la matrícula escolar¹⁰. En tercer término, hay una evidente necesidad de capacitar a los maestros adscriptores¹¹ y los directores en temas de didáctica y de evaluación, dado que cumplen una función de orientación de los estudiantes magisteriales para la cual muchas veces no están preparados. Por último, ha habido problemas de articulación entre las escuelas de práctica (dependientes de la Inspección Nacional de Práctica del CEP) y los institutos normales (dependientes de la DFPD).

El Plan 2005 se orienta por dos principios centrales: la flexibilidad y la integración. La primera se concreta en seminarios temáticos optativos ubicados en cuarto año y en la incorporación de materias no reglamentadas (*libres*) en cada trayecto curricular. La segunda se orienta a la integración del conocimiento didáctico con el conocimiento disciplinar, así como a favorecer la relación dialéctica entre teoría y práctica.

Finalmente, el Plan 2005 revela una clara conciencia respecto a la importancia de las instituciones para la efectiva implementación de una propuesta curricular. De ahí que plantee como requisitos dos arreglos institucionales en los centros de formación docente: la organización por departamentos académicos y la potenciación de los espacios de coordinación.

C. EL CONTEXTO DE ACTUACIÓN

El 100% de los maestros uruguayos han realizado y completado la carrera de magisterio. A diferencia de lo que ocurre en la enseñanza media, en primaria el ingreso a la enseñanza está estrictamente reglamentado: no puede trabajar como maestro alguien que no tiene título de tal. Esta condición contribuye a asegurar los conocimientos pedagógicos necesarios para enseñar y también a conformar una cultura profesional

¹⁰ Desde hace varias décadas Uruguay vive un proceso de *infantilización de la pobreza* que se profundizó a raíz de la crisis económica del 2002. Se ha estimado en 57% el porcentaje de alumnos del subsistema escolar público que pertenecen a hogares ubicados bajo la línea de pobreza; este porcentaje es aún mayor en las escuelas públicas ubicadas en zonas que presentan altos porcentajes de pobreza (Mancebo-De Armas, 2005).

¹¹ El único requisito para desempeñarse como *maestro adscriptor* en una escuela de práctica es tener un puntaje de 81 (en una escala en la que el máximo es 100).

homogénea y sólida, prácticamente ausente en los restantes ciclos educativos.

Ingresa a ANEP unos 800 maestros por año. Montevideo y sus alrededores, los departamentos de la zona costera y los del litoral muestran la mayor capacidad de retención de los maestros en ellos formados (UCUDAL, 2003).

La docencia en Uruguay es una profesión de acceso relativamente rápido. Según los datos de la encuesta ANEP-IIPE (2003), ocho de cada diez maestros encuestados declararon haber conseguido su trabajo en el primer año posterior a su titulación.

Como en muchos otros países latinoamericanos, se constata en Uruguay una relación inversa entre la experiencia docente y el contexto social de desempeño: a menor experiencia, peor contexto. El inicio de la carrera magisterial suele producirse en escuelas de nivel socioeconómico crítico, tanto en Montevideo como en el interior del país (ANEP-IIPE, 2003), fenómeno que tiende a agudizarse entre las generaciones más jóvenes.

En el ámbito público, la carrera de los maestros presenta una estructura piramidal: 14.000 maestros de aula, 1.700 directores y subdirectores de escuelas y 235 inspectores¹². En una carrera que no contempla la realización de trayectorias diferenciadas. Son dos los criterios para el ascenso:

- La antigüedad. Cada cuatro años los maestros cambian de grado, desde el grado 1 al grado 7¹³.
- El régimen de concurso y mérito. A diferencia de lo que ocurre en la enseñanza media, este régimen tiene una larga tradición en primaria.

Los concursos tienen una doble función. Por un lado, definen el orden de prelación en el derecho de los maestros a elegir escuela en una lista con cargos vacantes que se confecciona cada año. Por otro, los concursos habilitan el salto a cargos de dirección y de supervisión.

Este régimen ha evidenciado dos fuertes efectos perversos: la alta rotación docente y el abandono del aula por buenos maestros con aspiraciones de ascenso en la carrera.

¹² Datos del CEP de la ANEP a noviembre del 2004.

¹³ En el caso de los directores hay seis grados y en el de los inspectores cinco, desde el 1, inspector común, hasta el 5, inspector nacional.

La forma de elección de los puestos de trabajo favorece las preferencias individuales frente a los requerimientos organizacionales e institucionales. Cumpliendo ciertos requisitos en materia de calificación, los docentes efectivos tienen derecho a trasladarse de escuela cada dos años, lo que dificulta enormemente la constitución de equipos de trabajo en los centros educativos. Esta alta rotación se agudiza en las escuelas de contexto desfavorable y contrasta fuertemente con lo que ocurre en las privadas (Bogliaccini, 2003; Fernández *et al.*, 1999).

Remuneración y condiciones de trabajo

Casi el 90% de los maestros uruguayos trabaja exclusivamente en la docencia –directa o indirecta– y solo una minoría realiza otro tipo de actividades remuneradas. El número promedio de horas trabajadas semanalmente ha sido estable y varía entre 24 y 28 horas (Labadie *et al.*, 2001). A esta carga horaria hay que añadir el “plus de trabajo declarado”, esto es, las horas que los maestros dicen trabajar en preparación de clases, corrección, etc. Fernández *et al.* (1999) encontraron que un 39% de los maestros realizaba hasta 10 horas extras y un 30% lo hacía hasta 20 horas. Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre con los profesores, dos tercios de los maestros trabajan en un solo centro educativo, lo cual constituye un diferencial importante en cuanto a las condiciones de trabajo.

Un estudio del año 2000 estimó que en Uruguay, al inicio de la carrera, el salario docente anual en instituciones públicas era de USD 6.225 (Mancebo y Torello, 2001). Estos valores son sustancialmente mayores que la remuneración promedio de los trabajadores urbanos del Uruguay, que para la misma fecha se estimaba en USD 3,35 la hora. Sin embargo, la remuneración por hora de los docentes de secundaria y de los maestros es un 20% y un 13% inferior, respectivamente, a la de trabajadores con similar formación¹⁴.

Por su parte, analizando los diferenciales de remuneraciones de los maestros en Uruguay en comparación con los de individuos similares

¹⁴ Debe notarse que estos resultados son contrarios a los encontrados por Liang (2001), quien realizó los ajustes compensatorios de la jornada laboral más corta y las vacaciones más largas de los maestros y concluyó que la remuneración por hora de los maestros en 11 países es más alta que la de otros trabajadores con las mismas características en el mercado laboral.

que se desempeñan en otras ocupaciones, Labadie *et al.* (2001) encontraron que:

- El retorno a la educación es menor para los maestros.
- El retorno a tener un título también es menor para los maestros.
- El retorno a la experiencia en el trabajo actual es similar.
- Los maestros, a diferencia de los demás trabajadores, no presentan diferenciales de ingreso entre hombres y mujeres.
- Los ingresos de los maestros no son afectados por región geográfica (Montevideo o interior del país), a diferencia de lo que ocurre para los demás trabajadores¹⁵.
- Los maestros del sector público ganan un 19% menos que quienes lo hacen en el privado, al contrario de los demás trabajadores, que ganan más en el ámbito público¹⁶.

En una comparación con otros países, los docentes uruguayos tienen las menores retribuciones, tanto en términos absolutos como en relación con el PBI per cápita. Sus salarios se ubican en el mismo rango que los que perciben los docentes argentinos (USD 6.759), son más bajos que los de los chilenos (USD 12.711) y mucho más bajos que los que reciben los docentes de la OCDE (con un promedio de USD 18.486)¹⁷.

Entre 1960 y 1986, el salario real promedio de los maestros uruguayos descendió a poco menos de las tres cuartas partes. En la restauración democrática (1985-1990) experimentó diversas fluctuaciones pero, de hecho, al inicio de la reforma educativa (1995) era 10% más bajo que en 1986, nivel que se recuperaría recién en 1999 (Filgueira y Gutiérrez, 2001). El país no ha podido revertir el deterioro histórico y la situación de desventaja relativa que sufren los docentes en su situación salarial¹⁸.

En materia de incentivos, se distingue entre los monetarios (monto del salario, pago adicional por antigüedad, montos adicionales por

¹⁵ El nivel de remuneraciones un 35,9% más en Montevideo que en el Interior (Labadie *et al.*, 2001).

¹⁶ La tendencia latinoamericana es que los docentes de los establecimientos privados ganen por hora promedialmente entre 10% y 20% más que quienes se desempeñan en el ámbito público; esta diferencia público/privado suele amortiguarse en primaria y se profundiza en la enseñanza media (CEPAL, 1998).

¹⁷ Véase PREAL, 2001.

¹⁸ En contraste, en Chile el salario de los docentes experimentó una mejora muy significativa, con un aumento promedial de cerca del 130% en la década de los noventa (Núñez, 2001).

prestación de servicios en determinados centros educativos) y los no monetarios (actividades de capacitación, participación en programas de mejoramiento educativo)¹⁹.

En Uruguay desde hace ya décadas el monto del salario no opera como incentivo al elegir la carrera. En contraposición, el pago adicional por antigüedad²⁰ pesa significativamente como estímulo para la retención de los maestros en la actividad.

Más recientemente, las políticas educativas introdujeron incentivos al trabajo de los maestros en determinados centros: las llamadas *escuelas de requerimiento prioritario* en el primer lustro de los años noventa²¹ y las *escuelas de tiempo completo* en la reforma educativa. En ambos programas, cuanto menos antigüedad, más importante resulta el incentivo monetario.

Asimismo, la reforma introdujo una compensación a los maestros por la docencia en aula. Este incentivo, del 7,5%, buscó enfrentar el serio problema de los llamados *pases en comisión*²², mecanismo por el cual el maestro, sin perder su cargo, pasa a desempeñar tareas en otras dependencias del Estado y deja su labor en la escuela.

Como se verá, las actividades de capacitación también fueron ampliamente utilizadas como un estímulo a los docentes desde 1995, aunque esta línea se vio debilitada a partir del 2002, cuando la crisis económica impuso fuertes restricciones de recursos al sistema educativo. También se han instrumentado como incentivo al trabajo docente en las escuelas los proyectos de mejoramiento educativo.

En Uruguay se registran varios de los problemas diagnosticados por PREAL (2001) para el conjunto de los países latinoamericanos: las re-

¹⁹ Como innovaciones recientes en materia de incentivos no monetarios deben mencionarse la certificación de los docentes en Estados Unidos, el reconocimiento a los docentes en Colombia y el trabajo en equipo en Chile (PREAL, 2001).

²⁰ Se ha estimado en 50% la distancia entre el salario del grado de entrada (1) y el máximo (7) (Labadie *et al.*, 2001). Según la remuneración a enero del 2005, un maestro grado 1 gana 4.483,02 pesos uruguayos y un maestro grado 7 percibe 6.280,53 (ADEMU, 2005).

²¹ Con variaciones en los criterios de clasificación de las escuelas y en la forma de cálculo de la remuneración extra a los maestros, este incentivo ha sido aplicado desde 1992. La compensación es contra una prestación: consiste en el pago de dos jornadas de trabajo por mes, a realizar los sábados, y la cobran quienes efectivamente concurren al centro educativo esos días.

²² Buscando promover la profesionalización por la vía de la titulación, la reforma introdujo un incentivo del 7,5% a los docentes de la enseñanza media que contaran con título de Profesor. Este incentivo no era válido para primaria porque todos los maestros son titulados (frente al 30% de profesores titulados en secundaria).

muneraciones son bajas, no se atrae a los mejores candidatos, la carrera premia excesivamente la antigüedad, y las estructuras de remuneración ponen fuertes obstáculos a la contratación de maestros con experiencia en escuelas públicas desfavorecidas.

Mecanismos contractuales

En un país con el 85% de la matrícula de educación básica en la órbita pública, el Estado es el principal empleador de los maestros. Todas las contrataciones y promociones se centralizan en el CODICEN y el CEP de la ANEP, el primero de los cuales es el que crea los nuevos puestos de trabajo. La provisión de vacantes se realiza centralizadamente, sin que los directores tengan injerencia en el proceso de reclutamiento y selección de recursos humanos de su escuela. Sí la tienen en la evaluación, que pesa fuertemente en los méritos del docente.

El trabajo de los docentes públicos está regulado por criterios homogéneos en todo el territorio nacional. Los maestros son *efectivos* o *no efectivos*, y entre estos últimos están los temporarios (*suplentes*) y los sustitutos (*interinos*), quienes ocupan los puestos que aún no han sido asignados a los maestros efectivos. Estos tienen una serie de derechos –estabilidad en el cargo, entre otros– de los que no gozan los maestros suplentes ni los interinos.

Al igual que en Chile y Argentina, los empleos docentes pueden considerarse *empleos protegidos*, en tanto son sensiblemente más *regulares* que los restantes. Ello refiere a la seguridad del empleo, la regularidad de las tareas, el flujo estable de ingresos y la cobertura de seguridad social que otorga el empleo asalariado, a través de aportes de los empleadores y los trabajadores (Núñez, 2001).

Los aspirantes a un puesto de maestro tienen casi certeza de su contratación. A su vez, los maestros están protegidos por la ley de seguridad social que rige para todos los trabajadores uruguayos, lo cual les asegura jubilación a la hora del retiro, cobertura de salud²³, hogar constituido y asignación familiar.

Finalmente, los maestros uruguayos gozan del derecho de agremiación. En el ámbito público han conformado la Federación Uruguaya del

²³ En el ámbito público, este fue un derecho conseguido en el 2002 por el sindicato de maestros (Federación Uruguaya del Magisterio, FUM).

Magisterio (FUM) que, nucleando a las asociaciones de maestros de cada departamento, se ha convertido en un actor importante de la dinámica socioeducativa del país. Los maestros privados integran, junto con los profesores, el Sindicato de Trabajadores de la Educación Privada (SINTEP).

La formación en servicio

A partir de 1995 las autoridades de la ANEP dieron un fuerte impulso a la formación en servicio de maestros y profesores, que se vio parcialmente amortiguado en los últimos cinco años (2000-2004), a raíz de la crisis económica.

En estos años la formación en servicio ha estado ligada a la participación de los maestros en líneas específicas de política educativa: escuelas de tiempo completo, experiencia de áreas integradas, escuelas de práctica, escuelas rurales, por ejemplo.

En particular, las escuelas de tiempo completo (ETC), creadas en 1997, fueron acompañadas de una sólida línea de formación en servicio. Todos sus docentes han participado en instancias de capacitación, sumamente valiosas por tres razones: no se forma al docente aislado sino a un equipo, la capacitación está orientada al mejoramiento de las prácticas de enseñanza en las escuelas y se brinda apoyo técnico a los docentes a lo largo del año.

La evaluación docente

Los maestros uruguayos son evaluados por sus directores y por los supervisores. La evaluación de los directores es anual y refiere fundamentalmente al desempeño en el centro educativo y con la comunidad. La evaluación de los supervisores, en cambio, se concentra en la labor en el aula, con énfasis en los aspectos didácticos. El supervisor visita a cada maestro dos veces por año, como mínimo. En la primera instancia orienta y en la segunda califica. La pauta tradicional ha sido la orientación individual, pero en los últimos años se viene recurriendo con mayor frecuencia a la orientación colectiva.

Una mala evaluación del maestro en aspectos tales como el vínculo con los niños o con la comunidad educativa puede tener consecuencias graves para el docente, desde el pase a una junta médica hasta la licencia o el sumario administrativo. Sin embargo, la mala praxis didáctica no está sancionada con igual rigor: no se hace un sumario administrativo

por no enseñar bien, con lo cual se vive el riesgo de la *incompetencia ignorada* de los malos enseñantes, sobre el que nos advierten Fullan y Hargreaves (1999).

Como se ve, se trata de un sistema de evaluación complejo, reglamentado minuciosamente, que ofrece amplias garantías a los maestros. Estos pueden recusar tanto el juicio de la junta calificadora como los informes del director e inspector. El sistema goza de legitimidad en el magisterio uruguayo. Aun cuando muchos docentes consideran que el sistema de evaluación no es perfectamente adecuado, a la hora de pensar en posibles evaluadores muestran su preferencia por los inspectores y directores y relegan claramente a la comunidad.

D. EL PUNTO DE VISTA DE LOS ACTORES²⁴

Representaciones sobre la profesión docente

Entre los modelos de docente que la literatura especializada suele distinguir²⁵, los maestros uruguayos parecen combinar la visión experta y la vocacional. Ello surge de la encuesta ANEP-IIPE (2003), en la que las siguientes tres afirmaciones lograron altos niveles de acuerdo: “La docencia debe ser una profesión con un fuerte componente de conocimiento y tecnología” (92,5%), “Un buen docente se distingue más que nada por la entrega y el desinterés en el cumplimiento de su función” (79,1%), “En su actividad el docente debe regirse por el principio de neutralidad política” (85,0%). En el magisterio también está presente la visión crítica, dado que un 55,1% acordó con que “el trabajo del docente debe estar asociado con un compromiso político general” (frente a un 42,9% que discrepó con esa afirmación).

Estos resultados son totalmente congruentes con las respuestas de los formadores respecto al perfil que deberían tener los futuros maestros. Entre ellos, aparecen con fuerza las dimensiones vocacional, técnica y práctica, al tiempo que la tradición académica ocupa un lugar secundario: se valora la adquisición de habilidades para planificar, manejar gru-

²⁴ La mayor parte de la evidencia empírica presentada en este capítulo surge de la encuesta ANEP-IIPE (2003).

²⁵ Dichos modelos corresponden a las orientaciones de formación del profesorado: académica, tecnológica, práctica, crítica y personalista. Véase Marcelo, 1995.

pos de alumnos, aplicar actividades de enseñanza, la capacidad crítica, la creatividad e innovación (Aguerrondo y Vezub, 2003).

Los maestros evalúan como fines prioritarios de la educación el desarrollo de la creatividad y el espíritu crítico (65,8%), seguido por la preparación para la vida en sociedad (46,4%) y la enseñanza de valores morales (35,7%). La enseñanza de conocimientos actualizados y relevantes, en un claro cuarto lugar, solo recibió un 21,3% de las primeras y segundas respuestas. Como fines claramente relegados aparecieron “formar para el trabajo”, “crear hábitos de comportamiento”, “proporcionar conocimientos mínimos” y “seleccionar a los sujetos más capacitados” (ANEP-IIPE, 2003).

En forma coherente con estas afirmaciones, la mayoría de los maestros uruguayos piensa que su papel principal es el de facilitador de los aprendizajes, más que transmisor de cultura y conocimiento.

A su vez, los maestros asignan un enorme peso a los factores extraescolares en la explicación del rendimiento de los alumnos: un 84,2% consideró que el apoyo de la familia era uno de los dos factores de mayor incidencia en el aprendizaje y un 22,0% seleccionó “el nivel socioeconómico de los alumnos”. Los maestros son, sin embargo, conscientes del importante papel de la escuela, dado que un 65,1% marcó como relevante la calidad del trabajo docente, un 18,1% el funcionamiento de la escuela y un 9,6% la infraestructura general del centro educativo.

En teoría, los maestros uruguayos tienen una actitud positiva respecto al papel de las nuevas tecnologías de la información en la educación: una altísima proporción coincidió en que ellas “van a ampliar las oportunidades de acceso al conocimiento por parte de los alumnos” (91,9%), “son recursos que facilitan la tarea de los docentes en las aulas” (86,8%), “permitirán mejorar la calidad de la educación y el aprendizaje” (78,8%). En la misma dirección, la mayoría no cree que vayan a “reemplazar el trabajo de los docentes en el aula” (75,9%) ni que contribuyan “a deshumanizar la enseñanza y las instituciones pedagógicas” (69,2%).

En contraposición, otras respuestas de los maestros en la encuesta ANEP-IIPE generan dudas respecto a la efectiva incorporación de las nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza. Por un lado, el 42,2% teme que estas alienten el facilismo. Por otro, de cada diez maestros, cinco no tienen PC en su hogar, seis nunca navegan por Internet y casi siete nunca usan el correo electrónico. En la misma dirección, el estudio de Aguerrondo y Vezub (2003) en los centros de formación docente mostró

que el aprendizaje de las nuevas tecnologías fue ubicado por los formadores en el último lugar de la lista de prioridades de la formación inicial.

Satisfacción y la disconformidad con la docencia

En cuanto a la *satisfacción laboral*, los resultados de la encuesta ANEP-IIPE son congruentes con los hallazgos de Lortie en la década del setenta²⁶. Los maestros encuentran la mayor satisfacción en la actividad de enseñanza en sí misma y en el vínculo afectivo con los alumnos, aspectos que recibieron los más altos puntajes (9,3 y 9,4 puntos en 10, respectivamente). En un segundo nivel aparecen las relaciones con los colegas (8,8) y un incentivo extrínseco como son las vacaciones (con un promedio de 8,3). En un tercer lugar de satisfacción se ubican la relación con los padres (8,1), el centro educativo como lugar de trabajo (7,6) y el contexto social en el que trabajan (7,5). Finalmente, el estatus profesional no conforma a muchos docentes (6,3) y el salario es más un factor de disconformidad que de satisfacción (4,4).

La aspiración a dedicarse a otra ocupación solo alcanza al 3,4% de los maestros. Los de escuelas públicas apuestan más que los de las privadas al traslado de escuela y visualizan la asunción de cargos de dirección o inspección como una forma de avanzar en la carrera. En los centros privados apareció como más importante que en los públicos la aspiración a continuar en el mismo puesto y a realizar otras actividades educativas.

En cuanto a las dificultades de su labor, las respuestas permiten definir cuatro niveles. En primer lugar, hay tres actividades que los maestros uruguayos encuentran relativamente sencillas: llevar adelante la relación con los directivos, trabajar con sus colegas y organizar el trabajo en clase. En un segundo nivel de facilidad se ubicaron tres actividades en las que la formación docente suele insistir: la planificación, el dominio de nuevos contenidos y la evaluación. En un tercer nivel, con predominio de la dificultad, resultaron la relación con los padres (54,3%), la falta de definiciones y objetivos claros (61,0%), el manejo de la disciplina en clase (66,9%) y el tiempo disponible para el desarrollo de las tareas (67,8%). Las dificultades más importantes aparecieron en relación con la disponibilidad de ámbitos de asesoramiento y supervisión (69,2%), las

²⁶ Véase Lortie, 1975.

características sociales de los alumnos (70,2%) y el tiempo para corregir evaluaciones (79,2%).

Éxito y expectativas

La mejora de los niveles salariales y las condiciones de trabajo constituye una aspiración ampliamente extendida entre los maestros uruguayos. En efecto, en la encuesta ANEP-IIPE hubo unanimidad respecto a la conveniencia de “mejorar el salario de forma de remunerar las horas de trabajo fuera del aula” (98,8%), “ampliar el tiempo y las posibilidades de trabajo en equipo con otros colegas, tanto en el aula como fuera de ella” (93,0%) y “favorecer la concentración horaria de los docentes en un solo establecimiento” (87,7%). A su vez, tres de cada cuatro encuestados concordó con que “habría que diversificar la carrera docente creando otras funciones técnico-pedagógicas más allá de la división maestro-director-supervisor” (76,8%). En contraste, solamente un 12,5% aceptó la posibilidad de “prolongar el calendario escolar anual para mejorar la calidad de la educación ofrecida”.

Según los docentes, los tres principales criterios a utilizar para determinar las categorías de los salarios deben ser la antigüedad (8,6 en 10), el título académico (8,4 en 10), la evaluación periódica de la calidad del desempeño (8,1), seguidos por el contexto social de la escuela (8,0), la participación en actividades de capacitación (7,9) y los otros antecedentes académicos (7,0). Es claro, entonces, que no hay una gran predisposición al cambio del sistema vigente, dado que aparece una clara valoración de los criterios que hoy se privilegian: antigüedad, título, evaluación del desempeño y compensación por el trabajo en programas especiales.

En materia de formación inicial, un 20,2% de los maestros aspira a un anclaje netamente universitario de las carreras de magisterio y profesorado, sea en la Universidad de la República –opción predominante– o en las universidades en general. La gran mayoría (77,6%), sin embargo, aspira al reconocimiento universitario de la carrera docente, aun cuando cree que esta debe seguir en la órbita de la ANEP.

Hay, además, una gran avidez por seguir formándose, por la vía de canales formales o instancias de autoperfeccionamiento, lo cual es coincidente con los resultados arrojados por los estudios de Aguerrondo y Vezub (2003) y Fernández *et al.* (1999).

Para perfeccionarse, los maestros privilegian el intercambio con los

colegas y los cursos presenciales, al tiempo que muestran una muy baja inclinación a la capacitación a través de cursos a distancia, lo cual indica la importancia que asignan al contacto cara a cara con los formadores y también sus temores a las nuevas tecnologías. En cuanto a temas, priorizan los ligados al trabajo en el aula y el centro educativo. En una escala de 1 a 10 puntos recogieron los promedios más altos y las dispersiones de respuestas más bajas “las estrategias, métodos y didácticas” (promedio de 9), “las relaciones sociales y humanas” (8,5), “la psicología y cultura de los alumnos” (8,5) y “los contenidos de la enseñanza” (8,5). Menor fue la demanda de capacitación en “nuevas tecnologías de la información” (7,7), los “temas de cultura general” (7,4) y “el contexto político, económico y social de la educación” (7,2). En un tercer nivel se ubicaron las preferencias por la capacitación en “teoría, filosofía y ética de la educación” (6,7), “política y legislación educativas” (6,6) y “dirección y gestión institucional” (6,8).

Respecto a los programas de perfeccionamiento docente, los maestros dicen valorar particularmente el interés y la pertinencia de los temas. En un segundo nivel ubicaron el nivel profesional de los responsables de los cursos y el intercambio con otros docentes. En un tercer escalón, “la calidad de los materiales”, “el tiempo de aprendizaje” y “la interacción con los coordinadores del curso”.

Como bondades de un programa de perfeccionamiento también aparecen los estímulos salariales y el uso del tiempo de trabajo para la capacitación, lo cual se liga a las reivindicaciones de mejora de las condiciones de salario ya señaladas y también puede ser tomado como reflejo de los incentivos a la capacitación que se implementaron en diversos programas de la ANEP a partir de 1995.

Los docentes reclaman, además, asistencia técnica, con variaciones importantes entre distintos aspectos: un 40,6% pidió apoyo técnico para mejorar el uso de métodos pedagógicos, un 29,6% lo reclamó en materia de evaluación, un 27,8% en la definición de contenidos y prioridades, un 16,4% en la definición de reglas de conducta, y una minoría del 7,5 en cuanto al uso del tiempo de aprendizaje. A juzgar por la opinión sobre quién lo aconsejó mejor al inicio de su carrera docente, los maestros no parecen esperar que el apoyo técnico provenga principalmente de los supervisores.

Por otra parte, se preguntó a los maestros por su aspiración de autonomía en diversos aspectos de su labor, comparándola con la que tienen actualmente. Las respuestas indican que la demanda de autonomía existe

pero no es abrumadora. De cada 100 encuestados, reclamaron autonomía entre un 19% y un 41%, en el siguiente orden: definición de reglas de conducta, administración del tiempo pedagógico, uso de metodologías de enseñanza, definición de contenidos y prioridades, y evaluación.

Finalmente, en cuanto a la autonomía de los centros educativos, la encuesta de ANEP-IIPE planteó a los docentes la siguiente pregunta: “Sobre el tema de la autonomía de las instituciones escolares existen diversas opiniones. ¿Cuál de estas dos frases se aproxima a su sentir personal?: A. ‘Dar más autonomía a los establecimientos escolares es una política que desresponsabiliza al Estado en la prestación del servicio educativo’. B. ‘Una mayor autonomía de las instituciones educativas fortalecerá sus capacidades para aumentar la igualdad de oportunidades de aprendizaje’”. El 65,8% optó por una mayor autonomía, el 15,3% expresó su temor a que ello significara un debilitamiento de la responsabilidad estatal en materia educativa y el 13,4% no se inclinó por ninguna de las dos alternativas.

E. PERSPECTIVAS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

El magisterio uruguayo muestra un perfil demográfico con absoluto predominio de mujeres, en una proporción que resulta alta en la comparación internacional y que supera ampliamente la que se encuentra en el ámbito de la educación media.

La extracción socioeconómica de los maestros ha descendido notablemente en las últimas décadas, particularmente en Montevideo. Aun cuando la mayor parte integra los sectores medios, hay una proporción no menor de maestros que viven en hogares pobres, lo cual es prueba de las restricciones que experimenta una parte del cuerpo docente nacional en materia de capital físico, cultural y social. A su vez, los docentes son los más pobres de los uruguayos de mayor nivel educativo y hay evidencia de una creciente segmentación social entre los maestros que trabajan en colegios privados y quienes lo hacen en escuelas públicas.

Los maestros se forman en 24 institutos normales y completan 15 años de escolaridad. Según el plan vigente, de 1992 –reformulado en el año 2000–, la duración de la carrera es de tres años, y a ella se accede con educación media completa, esto es, 12 años de escolaridad previa. Los dos primeros años tienen un tronco común y el tercero es de especialización en educación inicial o educación primaria. Se trata de un plan

claramente prescriptivo, con una apuesta muy fuerte a la interdisciplinariedad y un importante componente de práctica que ha sido tradicional en la formación docente uruguaya.

En los últimos años se ha trabajado en el rediseño del currículo de la carrera magisterial, buscando superar las dificultades detectadas tanto por la experiencia directa de formadores y estudiantes como por los estudios evaluatorios realizados por IIPE-UNESCO y por la Universidad Católica. Se cuenta ya con un nuevo diseño curricular que busca evitar la fragmentación curricular del plan anterior, incorpora los *trayectos curriculares* y se guía por las nociones de flexibilidad e integración de conocimientos sustantivos y pedagógicos. La carrera pasa a ser de cuatro años.

La nueva propuesta pone el acento en la profesionalización docente, plantea la formación permanente como requisito para lograrla y reconoce la importancia crucial de las instituciones formadoras para concretar con éxito el diseño curricular. Este enfoque institucional, válido para toda política pública, resulta particularmente relevante a la luz de los diagnósticos sobre la realidad de los institutos normales: escasez de recursos humanos y materiales, formadores con dedicación parcial a la carrera, isomorfismo con los centros de educación básica.

En el año 2002 los maestros de escuelas públicas consiguieron mejorar su cobertura de salud a través del pago de la cuota mutual por parte del CEP, beneficio que ya tenían los maestros de colegios privados –como todos los trabajadores con empleo formal– pero que los profesores no han conseguido aún.

Además de las demandas de incremento salarial, los maestros reclaman instancias de capacitación, asesoramiento técnico y el reconocimiento universitario de los estudios docentes.

Modelos y políticas públicas de profesionalización docente

La evidencia presentada en los apartados anteriores permite afirmar que los maestros uruguayos conforman un cuerpo profesional en el que rigen tres reglas fundamentales:

- La formación inicial completa, habilitante para enseñar en el nivel primario, es un requisito ineludible para el ingreso a la labor.
- El concurso para ascender en la carrera es no solo un mecanismo muy frecuente sino también el único considerado válido para avanzar en la carrera.
- La formación permanente es ampliamente valorada para el crecimiento profesional.

Consolidadas jurídica y culturalmente, estas tres reglas traducen un modelo de profesionalización en el que el componente *formación* es prioritario. Prevalece la noción de que un maestro es una persona que estudió para enseñar a los niños en la escuela primaria, continúa perfeccionándose para mejorar en su trabajo y asciende en su carrera por la vía del concurso, además de la antigüedad.

Ahora bien, la conceptualización más reciente de la profesión (Mancebo, 2003) destaca la importancia de la *profesionalización* como proceso a transitar, proceso en el que –junto con la *formación*– deben instalarse en la cultura profesional las nociones de *autonomía profesional* y *responsabilidad por los resultados educativos*. A su vez, los estudios comparativos indican que el grado de éxito de este proceso de profesionalización está ligado a tres factores explicativos: las condiciones de trabajo, la formación y la gestión institucional (Vaillant, 2005).

Desde esta perspectiva, cabe hipotetizar que el magisterio uruguayo reconoce el papel neurálgico que cumple la formación en su profesión, pero no ha integrado plenamente aún los componentes de autonomía y responsabilidad. Las políticas desarrolladas desde mediados de los años noventa han aportado en tal dirección, pero, al no haber abordado en forma integral los referidos tres factores explicativos, dejaron importantes vacíos en esta materia.

Las políticas de profesionalización docente de la última década

En este apartado se plantea qué políticas educativas impactaron en la profesionalización docente y qué asuntos aparecen como pendientes.

Revisión del plan de estudios de magisterio. El proceso comenzó en la administración 1995-2000, con el lanzamiento del Plan Experimental del INECO y la reformulación del Plan 1992. Durante la administración 2000-2005 se elaboró una nueva propuesta curricular que, entre otros elementos, extiende la carrera a cuatro años.

Formación en servicio. Durante los últimos diez años los maestros han tenido la oportunidad de participar en múltiples instancias de capacitación, las que han estado asociadas a programas especiales (escuelas de tiempo completo, escuelas de contexto crítico, escuelas rurales, educación inicial, experiencia de áreas integradas...). Esta opción ha tenido la virtud de potenciar las innovaciones educativas y ha evitado la capacitación de los maestros aisladamente, que siempre entraña mayor riesgo de dilapidación de recursos.

Obstrucción de la formación de posgrado. La literatura señala que las políticas públicas no son solo las líneas de acción que efectivamente se impulsan, sino también las que se omiten, lo que no se hace. La administración 1995-2000 cerró el histórico Instituto Magisterial Superior (IMS), en el que los maestros se especializaban, para sustituirlo por el Instituto Superior de Docencia (ISD). Sin embargo, esta iniciativa nunca llegó a ver la luz, por lo que los maestros perdieron la oportunidad de formarse en el nivel de posgrado en la ANEP. Ciertamente es que el mercado universitario privado²⁷ generó una oferta de posgrados y maestrías, pero, por razones de costo y distancia, ella no ha estado al alcance de todos los docentes.

Evaluación de resultados educativos. Uruguay desarrolló un riguroso sistema de evaluación del rendimiento académico de los alumnos de primaria²⁸ y generó mecanismos de devolución de los resultados de las pruebas estandarizadas a los maestros, directores e inspectores. Tales mecanismos fueron eficientes y, a la vez, preservaron la confidencialidad, con lo cual la cultura docente comenzó gradualmente a considerar las evaluaciones estandarizadas como un complemento valioso de la evaluación formativa que cada maestro realiza de sus alumnos. Esta política tuvo, pues, un impacto positivo en cuanto a la asunción de la responsabilidad docente por los resultados educativos. No obstante, a la hora de explicar el desempeño de los niños, los maestros siguen dando bastante más peso a los factores extraescolares que a los escolares, lo que revela que hay aún mucho por hacer en esta materia.

Asignaturas pendientes en la materia

La clasificación de las *policies* que se sigue en este apartado responde a la distinción hecha por Vaillant (2005) de tres factores clave para el desarrollo profesional: políticas relativas a las condiciones de trabajo, políticas relativas a la formación y políticas de gestión institucional²⁹.

²⁷ Universidad Católica, Universidad ORT, Instituto Universitario CLAEH.

²⁸ Este sistema fue desarrollado por la Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE), actual Gerencia de Investigación y Evaluación Educativas del CODICEN.

²⁹ La clasificación también se inspira en Núñez (2001), quien distingue entre políticas salariales, políticas relativas a la formación docente y políticas de regulación del quehacer docente.

Políticas relativas a las condiciones de trabajo

El aumento de los salarios se presenta como condición *sine qua non* para mejorar las condiciones de trabajo, que son hoy netamente insatisfactorias. Parece difícil pensar en un desempeño más profesional con remuneraciones como las actuales, que obliga a algunos maestros a vivir en situación de pobreza, a otros a sobrecargarse de trabajo, a muchos a privarse de capacitación y a casi todos a restringirse en su consumo cultural.

Además de incrementar las remuneraciones, es necesario revisar la estructura salarial nacional, para evitar la carrera docente “plana” que existe en la actualidad, la cual obliga a salir del aula como forma de mejorar sustantivamente los ingresos.

La carga horaria de los maestros debe ser ampliada de forma que permita la realización, con tiempo remunerado, de tareas centrales en el proceso de enseñanza, como la planificación y la evaluación de los alumnos.

Políticas relativas a la formación docente

La carrera de magisterio es hoy atractiva en Uruguay, pero a ella no llegan los mejores estudiantes de la enseñanza media. Para revertir el sesgo de reclutamiento que tiene la profesión docente y potenciar la calidad de la carrera, se pueden crear becas que premien la escolaridad. En tal sentido, Uruguay cuenta con la experiencia de los Centros Regionales de Profesores (CERP), en los que, buscando aumentar la titulación de profesores y favorecer la equidad, se dan becas para la realización de la carrera de profesorado.

En cuanto a la formación inicial, Uruguay tiene tres elementos positivos en el punto de partida: ella es un requisito ineludible para el ingreso a la labor docente en primaria, se ingresa a la carrera con doce años de escolaridad básica, y hay homogeneidad en la formación inicial de los maestros en todo el territorio nacional. Sobre esta base, para avanzar hacia mayores niveles de profesionalización docente, habría que:

- aumentar los años de la carrera, lo que se lograría con el Plan 2005;
- prestar atención al capital cultural que deben incorporar los candidatos a maestro a lo largo de la carrera;
- mantener el fuerte componente de práctica docente que tiene la ca-

rrera, introduciendo correctivos en los puntos que se saben deficitarios: formación de los maestros adscriptores y de los directores y coordinación interinstitucional;

- mejorar las metodologías utilizadas en sus cursos por los formadores, en tanto la exposición oral frontal sigue siendo el recurso fundamental y pocas veces se trabaja con nuevas tecnologías.

En materia de formación permanente, el punto de partida positivo lo constituye la avidez de los maestros titulados por continuar su formación. Se requiere, al decir de Ávalos, pensar una “política sistémica de desarrollo profesional docente”³⁰, en la cual:

- la formación en servicio no se realice exclusivamente por motivaciones individuales, sino a partir de los incentivos y facilidades que brinde el sistema;
- se trabaje constantemente en torno a las nociones de *autonomía profesional* y *responsabilidad por los resultados*;
- la capacitación sea pensada con una fuerte orientación a la práctica, tanto en los aspectos didácticos como de relación con los padres y la comunidad;
- los estándares y las competencias, elaborados con una metodología que les confiera legitimidad en una cultura docente reacia a ellos, puedan actuar como norte, como parámetro de mejoramiento de las prácticas profesionales;
- se profundicen las modalidades de formación a distancia con nuevas tecnologías que se han ensayado en el período 2000-2005;
- se instrumenten programas de apoyo a los noveles maestros, lo cual puede resultar beneficioso para quienes ingresan a la docencia de aula y también puede ser atractivo para los docentes experimentados en tanto diversificación de la carrera;
- los formadores de los institutos normales, los directores de las escuelas y los supervisores tengan oportunidades de realizar cursos de capacitación, a fin de operar como agentes multiplicadores (en particular, como en magisterio hay un sistema de evaluación formalizado y asentado, que tiene una larga tradición y legitimidad, se puede profundizar el componente formativo de las visitas de inspección);

³⁰ PREAL-GTD, *Boletín* n° 6, 2005.

- se instrumente un sistema de certificación de la formación de los maestros cada cierto tiempo, partiendo del hecho de que no hay un déficit de maestros titulados en el país.

Luego del cierre del IMS, la ANEP no logró resolver la cuestión de la formación de posgrado de los docentes. En esta materia resulta fundamental:

- lograr fluidez en los vínculos con el mundo universitario público y privado en materia de títulos, cursos, formadores;
- impulsar la realización de posgrados fuera del país como forma de nutrir la reflexión y la práctica en educación con aportes novedosos, tal como lo ha hecho Chile.

Políticas de gestión institucional

En el campo de la gestión institucional favorable a la profesionalización docente pueden enumerarse varios factores positivos: no hay clientelismo en la asignación de maestros; en la carrera los concursos tienen un papel fundamental; en todo el territorio nacional hay homogeneidad en los criterios regulatorios del quehacer docente; no hay que revertir un fenómeno de deserción de la profesión, y se cuenta con un número muy importante de docentes que quieren seguir en su puesto.

Sin embargo, la gestión es el talón de Aquiles de todo el sistema educativo uruguayo y, por consiguiente, también de la profesionalización de sus recursos humanos. En términos generales, la reforma mantuvo los parámetros tradicionales de la carrera docente, parámetros que requieren hoy modificaciones sustanciales a fin de:

- amortiguar el peso del factor *antigüedad*;
- terminar con alta rotación de los maestros, incentivando la estabilidad en la escuela;
- mejorar la estructura de oportunidades de ascenso, de forma que este no implique el abandono de la labor de enseñanza en el aula;
- terminar con la distribución regresiva de los maestros en las escuelas, promoviendo mediante incentivos que los mejores enseñen en los centros más desfavorecidos y en los primeros grados;
- fomentar la autonomía de los maestros en el marco de un sistema fuertemente jerarquizado como el de primaria.

Estudios que podrían contribuir a la profesionalización de los maestros

La revisión del conjunto de estudios sobre la situación de los maestros uruguayos, desde una perspectiva de profesionalización docente, sugiere la realización de cinco investigaciones:

- *Evaluación del impacto de los programas de formación permanente.* Se desconocen la calidad, la pertinencia y el impacto de los cursos que regularmente implementa ANEP. En particular, podría ser interesante estudiar el programa de capacitación de maestros de escuelas de tiempo completo, que ha sido aplicado en forma sistemática durante varios años y puede ser, por tanto, una unidad de análisis muy rica.
- *Evaluación del nuevo plan de estudios.* Si la nueva propuesta curricular es aplicada, a partir de su implementación debe hacerse un estudio de seguimiento con vistas a detectar fortalezas y debilidades.
- *Estudio sobre el papel que han desempeñado el sindicato de maestros (FUM) y la Asamblea Técnico-Docente (ATD)³¹ de Primaria en la profesionalización de los maestros.* A dos décadas de la recuperación democrática, no se ha hecho aún ninguna investigación que dé cuenta del papel de estos dos actores en el sistema educativo en general y en relación con el desarrollo profesional docente en particular.
- *Estudio sobre la segmentación del cuerpo magisterial según ámbito de desempeño.* Diversos elementos parecen perfilar la existencia de un quiebre importante en el ejercicio de la profesión docente por tipo de administración y región del país. Esto es, los maestros podrían estar desempeñándose diferencialmente en colegios privados y escuelas públicas, en el interior y en Montevideo.
- *Estudio cualitativo sobre los requerimientos culturales de los candidatos a maestros.* Pocos son los aspectos conocidos respecto al capital cultural de los estudiantes de magisterio, por lo que la indagación en este eje puede resultar sumamente productiva con vistas al diseño de políticas de profesionalización docente.

³¹ Organismo técnico que representa a los docentes desde el punto de vista técnico y cumple la función de asesoría del CEP.

BIBLIOGRAFÍA

- ADEMU (ASOCIACIÓN DE MAESTROS DE MONTEVIDEO) (2005): *Boletín informativo* n° 136. Montevideo: ADEMU.
- AGUERRONDO, I. (2004): *Mecanismos de control de calidad de la formación de profesores. Sistemas de acreditación de la formación docente*. GTD sobre profesionalización docente. Buenos Aires: PREAL, mimeo.
- AGUERRONDO, I., y VEZUB, L. (2003): *La formación docente inicial de los maestros uruguayos*. Buenos Aires: ANEP-IIPE, mimeo.
- ANEP- MECAEP (1994): *Los recursos humanos en el Consejo de Educación Primaria*. Montevideo: mimeo.
- ANEP, GERENCIA GENERAL DE PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN (2002): *La formación docente en cifras*, serie Estadística Educativa.
- ANEP-IIPE (2003): *Los docentes uruguayos y los desafíos de la profesionalización. Informe de difusión pública de resultados*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MECAEP (2004a). *Plan de formación inicial de maestros 2004*. Montevideo: ANEP, mimeo.
- ANEP-MECAEP (2004b): *Informe resumen final. Nuevo plan de formación de maestros*. Montevideo: ANEP, mimeo.
- ANEP-MESyFOD (1996): *Docentes de secundaria. A un año del censo de octubre de 1995. La reforma de la educación*, Documento V. Montevideo: CODICEN.
- ANEP-MESyFOD (2000b): *Primer informe de resultados del Censo de Estudiantes y Docentes de los Institutos de Formación Docente (IFD). Año 1999*. Montevideo: ANEP, Cuadernos de Trabajo, serie Estudios Sociales Sobre la Educación, IV.
- BOGLIACCINI, J. (2000): “Alta rotación y anquilosamiento docente en la escuela pública uruguaya”, *Revista Digital Umbral*, <www.reduc.cl>.
- CARNOY, M.; COSSE, G.; COX, C., y MARTÍNEZ, E. (2001): *Las lecciones de la reforma educativa en el Cono Sur latinoamericano*. Proyecto “Alcances y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay”. Santiago de Chile: mimeo.
- CEPAL (1995): *Los recursos humanos en el Consejo de Educación Técnico Profesional*. Montevideo: CEPAL.
- CEPAL (1998): *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

- DIKER, G., y TERIGI, F (1997a): “Ejes para el análisis de las políticas de transformación de la formación docente”, *Novedades Educativas* n° 79, Buenos Aires.
- DIKER, G., y TERIGI, F (1997b): “El anclaje institucional de la formación docente”, *Novedades Educativas* n° 82, Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ, T., et al. (1999): *Estudio muestral sobre las condiciones de desempeño profesional de los maestros en siete departamentos del Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República-Federación Uruguaya de Magisterio, mimeo.
- FILGUEIRA, F., y GUTIÉRREZ, M. (2001): *Formación docente y carrera docente: incentivos, rotatividad, distribución docente en las escuelas en Uruguay. La experiencia de la reforma educativa*. Montevideo: mimeo.
- FULLAN, M., y HARGREAVES, A. (1999): *La escuela que queremos. Los objetivos por los cuales vale la pena luchar*. Buenos Aires: Amorrortu.
- GAJARDO, M., y PURYEAR, J. (ed.) (2004): *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. Santiago de Chile: PREAL-BID.
- KAZTMAN, R.; FILGUEIRA, F., y FURTADO, M. (2000): “Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay”, *Revista de la CEPAL* n° 72, Santiago de Chile: CEPAL.
- LABADIE, G.; OPERTTI, R., y RETAMOSO, A. (2001): *El mercado laboral interno y los salarios de los maestros en el Uruguay*. Montevideo: mimeo.
- LIANG, X. (2003): *Remuneración de los docentes en 12 países latinoamericanos: Quiénes son los docentes, factores que determinan su remuneración y comparación con otras profesiones*. Santiago: PREAL, Documentos de Trabajo.
- LORTIE, D. (1975): *The schoolteacher. A sociological study*. Chicago: The University of Chicago Press.
- MANCEBO, M. E. (2000): *El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuestas de políticas públicas para el sector*. Washington DC: BID.
- MANCEBO, M. E. (2003): *Políticas de formación docente, profesionalización y equidad. El caso de los Centros Regionales de Profesores en el marco de la reforma educativa uruguaya*. Tesis de doctorado presentada en la UCUDAL. Montevideo: mimeo.
- MANCEBO, M. E., y DE ARMAS, G. (2005): “Derecho a la educación y equidad en Uruguay. Principales logros y desafíos de las escuelas de

- tiempo completo”, en GARCÍA HUIDOBRO, J. E.: *Políticas educativas y edad*. Santiago de Chile.
- MARCELO GARCÍA, C. (1995): *Formación del profesorado para el cambio educativo*. Barcelona: EUB-Poblagrafic.
- NAVARRO, Juan Carlos (ed.) (2002): *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina*. Washington D.C.: BID.
- NÚÑEZ, I. (2001): *La condición docente en Argentina, Chile y Uruguay en los 90. Proyecto Alcances y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay*. Santiago de Chile: mimeo.
- POPKEWITZ, T. (comp.) (1994): *Modelos de poder y regulación social en Pedagogía. Crítica comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- PREAL (2001): *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo de América Latina*. Santiago de Chile: PREAL.
- PREAL (2004): *Boletín electrónico del Grupo de Trabajo sobre Profesionalización Docente*, n^{os} 1, 2, 3, 4, 5 y 6.
- RAVELA, P. (2003): *Comentarios críticos al documento Remuneración de los docentes en 12 países latinoamericanos de Liang (2002)*. Montevideo: mimeo.
- UCUDAL (2003): *Diagnóstico integral de la formación inicial de maestros en Uruguay*. Montevideo: mimeo.
- VAILLANT, D. (2004): *Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debate*. Santiago de Chile: PREAL, Documento n^o 31.

A modo de conclusiones

El futuro de la profesión: entre los desafíos pendientes y los retos emergentes

Denise Vaillant

Las nuevas expectativas y los desafíos a los que se enfrentan las sociedades y economías latinoamericanas sitúan a la educación básica en el centro del debate y a los maestros como actores clave. En este escenario, los responsables educativos enfrentan el reto constante de disponer de un número suficiente de maestros que sean competentes, que permanezcan motivados y que tengan condiciones laborales adecuadas durante toda su carrera profesional.

Los párrafos que siguen buscan estimular el intercambio y el debate en torno a cómo favorecer el desarrollo profesional de calificados maestros para educación básica. Para ello hemos considerado esencialmente las opiniones y los puntos de vista de los maestros y responsables educativos incluidos en los siete estudios de caso¹ de este libro. También introducimos en la reflexión algunas de las estrategias innovadoras mencionadas por los autores de los capítulos nacionales.

¹ Debido a las diferencias en las metodologías aplicadas en los siete estudios, así como a algunos aspectos examinados, resulta difícil establecer cualquier comparación exhaustiva entre países. Por eso, el presente análisis pretende únicamente destacar una serie de tendencias que se observan claramente.

EL NO RECONOCIMIENTO SOCIAL: ¿IMAGEN O REALIDAD?

La idea de que la sociedad subestima a los maestros ha sido tema de muchos libros que se han ocupado de la cuestión². Además, los propios docentes parecen estar convencidos de que es así. En los casos examinados aparecen muchas opiniones de maestros desilusionados que afirman que abandonarían la profesión si les surgiese otra oportunidad.

Resulta por demás ilustrativo de la situación actual el examen de las declaraciones de diversos actores sociales. Estos suelen reiterar la importancia de la educación y de sus maestros, pero al mismo tiempo no parecen acordarles la apreciación necesaria para que mantengan la moral en alto. Las expectativas son grandes pero la valoración es escasa.

Es difícil medir el reconocimiento de una profesión por parte de la sociedad y más aún su prestigio social. En general, se dice que una profesión goza de cierta valoración social cuando sus representantes ofrecen un servicio que la sociedad aprecia y considera importante. Además, la opinión pública estima que este reconocimiento debería recompensarse con un nivel salarial acorde al trabajo que se desempeña.

La cuestión del reconocimiento social de la profesión docente puede considerarse desde dos ángulos: cómo valoran los no docentes el trabajo desempeñado por los maestros y cómo sienten los propios docentes la consideración social hacia su labor. Si nos referimos a los primeros, los casos presentados en este libro muestran una fuerte desvalorización hacia la profesión, como surge claramente de los ejemplos mencionados en los informes de Nicaragua y de República Dominicana. En cuanto a los maestros, estos sienten también que su profesión no es suficientemente valorada. En Argentina casi dos terceras partes de los maestros encuestados afirmaron no sentirse apreciados por la sociedad y expresaron que su profesión ha perdido prestigio social en los últimos años. En Nicaragua también los maestros piensan que su profesión tiene poco reconocimiento social, mientras en El Salvador los docentes encuestados declararon sentirse incapaces de lograr reconocimiento social a pesar del duro trabajo.

² Véanse, entre otros, Hargreaves, A. (1994): *Changing Teachers, Changing Times*, Cassell, Nueva York; Hargreaves, A. (2002): "The Emotional Geographies of Teachers' Relations with Colleagues", *International Journal of Educational Research*, 35, 503-527; y Esteve, J. M. (1987): *El malestar docente*, Barcelona: Laia.

VOCACIÓN Y CONOCIMIENTO EXPERTO

La literatura especializada suele considerar diversas visiones en la definición de identidad profesional, entre ellas la vocacional y la experta³. Los siete estudios de caso realizados parecerían confirmar esas conceptualizaciones, ya que muestran maestros que ven la tarea docente como vocacional pero también que la consideran como una actividad profesional.

Por un lado, está el sentido “misionero” del educador que afirma sentirse con una vocación de servicio que tiene recompensas cuando se logran resultados con los alumnos. Los maestros nicaragüenses, por ejemplo, indican que se sienten gratificados si los alumnos aprenden lo que se les enseña o si logran terminar los estudios. En Honduras los docentes entienden que la “buena” docencia es producto de la vocación, comparando la profesión con un sacerdocio o apostolado. En República Dominicana la profesión docente es también vista como una carrera fundamentalmente vocacional.

Una segunda definición de identidad se acerca más a la función profesional de la docencia y está presente cuando los docentes se definen más como *facilitadores*. Estos conceptos aparecen entre los docentes tanto de Argentina como Uruguay. En este último caso, un amplio porcentaje de docentes definen la docencia como una profesión con un fuerte componente de conocimiento y tecnología.

Las opiniones referidas a la identidad profesional se sitúan entre los dos polos mencionados pero admiten múltiples variantes. Así, en el estudio sobre El Salvador se mencionan las *visiones emergentes* ligadas al concepto de docentes como prácticos reflexivos. En el caso de Colombia, los docentes perciben e identifican cuatro componentes centrales en la tarea que realizan: la enseñanza y la evaluación de los aprendizajes, la gestión institucional y la organización de la comunidad educativa. A esto se agrega un componente adicional que no tiene que ver directamente con el ámbito escolar sino con rasgos con cualidades propias.

³ Véanse, entre otros, Perrenoud, Ph. (1996): “La profesión docente entre la proletarización y la profesionalización: Dos modelos de cambio”, *Perspectivas*, 26 (3), 549-569, y Montero, L. (1992): “El aprendizaje de la enseñanza: la construcción del conocimiento profesional”, en Marcelo, C., y Mingorance, P. (eds.): *Pensamiento de los profesores y desarrollo profesional II. Formación inicial y permanente*, Sevilla: Serv. Pub. Universidad, pp. 57-84.

Las dimensiones vocacional, técnica y práctica aparecen en todos los casos, al tiempo que la tradición académica ocupa un lugar secundario. En forma congruente con estas afirmaciones, los maestros de los siete países examinados se sitúan entre la vocación para enseñar y un rol facilitador de los aprendizajes, más que de transmisor de cultura y conocimiento.

SATISFACCIÓN LABORAL

En el rubro *satisfacción laboral* los casos examinados son congruentes con la bibliografía sobre el tema⁴, ya que los maestros encuentran la mayor satisfacción en la actividad de enseñanza en sí misma y en el vínculo afectivo con los alumnos. Así los docentes colombianos citan como principal fuente de satisfacción el cumplimiento de la tarea y los logros pedagógicos de los estudiantes, percepción compartida por los maestros de los otros seis países examinados.

Las entrevistas y encuestas que dan sustento a los casos evidencian una tendencia marcada a ubicar el logro de los objetivos previstos (de aprendizaje, de formación de los alumnos) como una de las experiencias más positivas de la profesión. El reconocimiento social es el siguiente rasgo de satisfacción laboral identificado por los maestros, lo que adquiere mucha significación por el poco prestigio que suele tener la docencia en los casos examinados. La consideración por parte de los padres y autoridades es escasa, por eso cuando ocurre es valorada por los docentes. Existe una necesidad de que el trabajo sea reconocido por otros, en particular por los directores y los padres de familia.

Las definiciones de satisfacción profesional resultan congruentes con la manera en que muchos docentes definen su identidad a partir de una visión vocacional. La vocación es entendida como uno de los pilares que definen el éxito en la profesión, de ahí que relacionen sus logros con el rendimiento y el aprendizaje de sus estudiantes.

⁴ Véanse, entre otros, Huberman, Michael; Thompson, Charles, & Weiland, Steven (2000): "Perspectivas de la carrera del profesor", en Biddle, Bruce J.; Good, Thomas L., & Goodson, Ivor F. (eds.): *La enseñanza y los profesores, I. La profesión de enseñar*, Barcelona: Paidós, pp. 19-98.

CUADRO 1
Los dos principales factores de satisfacción con la profesión
en siete países examinados

Argentina	Trabajo pedagógico Trabajo con los niños/profesión vocacional
Colombia	Tarea de enseñanza Logros de los estudiantes
El Salvador	Logros de aprendizaje de sus estudiantes Capacitación en servicio recibida
Honduras	Rol de enseñanza y logros en los resultados de sus estudiantes Trabajo con colegas
Nicaragua	Actividad de enseñar Aprendizajes de estudiantes
R. Dominicana	Formación en servicio Vocación y sacrificio
Uruguay	La actividad de enseñanza en sí misma El vínculo afectivo con los alumnos

Fuente: Elaboración sobre la base de los siete estudios de caso.

La satisfacción experimentada por los maestros varía según las circunstancias nacionales y, en particular, según la situación económica y los factores culturales. Esa satisfacción se relaciona a menudo con los aspectos que llevaron a los maestros a elegir su profesión. Las respuestas revelan cierta dosis de altruismo (“el deseo de trabajar con niños”) y de satisfacción personal, entre otras cosas, por el placer que implica enseñar la materia en la que se han especializado.

INSATISFACCIÓN CON LA TAREA

El discurso de los maestros en cuanto a los factores que generan insatisfacción con la tarea se asemeja a un amplio listado de quejas. Este manifiesta la descomposición de un modelo clásico de enseñanza y de

ejercicio de la profesión, sin que otro modelo alternativo haya emergido hasta ahora. Una amplia mayoría de maestros describe un modelo de profesionalidad en pleno deterioro, sin que aparezca otro lo suficientemente pertinente y consistente para tomar el relevo.

Los maestros entrevistados en los siete países declaran alta disconformidad con sus condiciones laborales y en particular con las condiciones materiales, sea el salario o la infraestructura de las escuelas (cuadro 2). Llama la atención que la disconformidad se dé por igual entre aquellos que perciben muy bajos salarios (como el caso de Nicaragua) y entre aquellos que registran mejores ingresos (como El Salvador o Argentina). Esta generalizada disconformidad del cuerpo docente aparece como respuesta a una serie de problemas reales, pero en muchos casos como actitud básica.

Existe entre los maestros un sentimiento de pérdida de prestigio social y deterioro de su imagen frente a la sociedad. Este fenómeno se reitera en los siete países y parecería evidenciarse en una serie de síntomas críticos como los siguientes: número decreciente de bachilleres con buenos resultados de escolaridad que optan por ser maestros; bajos niveles de exigencia de las universidades y los institutos de formación docente para el ingreso a la carrera docente; percepción generalizada entre los miembros de la sociedad de la mala calidad de la educación básica asociada a la baja calidad de los docentes. Este problema de estatus generaría en consecuencia inconformismo y baja autoestima.

CUADRO 2
Los cuatro principales factores de insatisfacción con la profesión
en siete países examinados

Argentina	Condiciones laborales Salario Infraestructura de las escuelas Normativa que regula la profesión
Colombia	Falta de reconocimiento/Desprestigio social Salarios Desconocimiento sobre lo que se espera de ellos como docentes Infraestructura en las escuelas

El Salvador	Salario Recursos materiales e infraestructura escolar Relacionamiento con las familias Bajo reconocimiento social a la labor docente
Honduras	Presión social Sobredemanda en el trabajo en las escuelas Desvalorización de la profesión Salarios
Nicaragua	Formación insuficiente Poca influencia en la gestión de los centros Bajos salarios Problemas de infraestructura y malas condiciones materiales en los centros
R. Dominicana	Formación insuficiente para enfrentar los desafíos de enseñar Falta de reconocimiento social Bajos ingresos No ser consultados en las decisiones de política educativa
Uruguay	Salarios Estatus profesional Contexto social en el que trabajan Relacionamiento con los padres

Fuente: Elaboración sobre la base de los siete estudios de caso.

Cuando se les pregunta por las dificultades, muchos maestros declaran no estar satisfechos con sus condiciones de trabajo y en particular con la falta de una carrera docente. Un diagrama de la estructura de las carreras docentes en la mayor parte de los países estaría representado por una figura piramidal con una base muy amplia –ya que la inmensa mayoría de los maestros abandonan su profesión en el mismo nivel en que la comenzaron–, con pocas oportunidades de ascenso a cargos de responsabilidad o incluso de transferencia a otros niveles de educación, sin un desarrollo profesional consecuente.

FORMACIÓN INICIAL: UN PRIMER PELDAÑO

La formación inicial del maestro es el primer punto de acceso al desarrollo profesional continuo y desempeña un papel clave en la determinación de la calidad y cantidad de nuevos docentes que pasan a formar parte de este proceso. ¿Sirve la oferta disponible de formación inicial como incentivo para atraer a los candidatos adecuados para educación básica? En los siete casos examinados se intentó responder a este y otros temas encontrando algunas tendencias comunes y analizando algunos hallazgos adicionales.

En comparación con estudiantes de carreras distintas a la docencia, los candidatos a maestros tienen antecedentes socioeconómicos más modestos, si miramos tanto los niveles de instrucción de sus padres como los niveles de ingreso familiar. También los estándares de admisión a las instituciones de formación de maestros tienden a ser más bajos que en el conjunto de carreras de educación superior.

La impresión general que dejan las descripciones de los casos es que la formación inicial de futuros maestros ha tenido resultados relativos, si bien se le reconoce un papel clave en las reformas educativas. Los programas cortos y los planes de estudio 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, demasiado énfasis en el método basado en la exposición oral frontal y muy poca atención a técnicas pedagógicas apropiadas para los alumnos de escuelas multigrado y rurales. Este déficit se ve agravado por la mala calidad de la educación escolar básica y media que muchos de los aspirantes a maestros reciben antes de ingresar a estudiar en una universidad o instituto de formación.

Una fuerte preocupación por mejorar la calidad de la formación existe en los siete países examinados. Así se constata en los últimos años interés por precisar la base de conocimientos que necesita el docente para enseñar. Han surgido una serie de documentos de ministerios con orientaciones para la formación docente, en los que se explicita el bagaje que necesita un maestro para su buen desempeño. Este es un primer paso para dar más flexibilidad a la oferta formativa y para introducir vías alternativas para la obtención de una titulación docente.

CONTINUIDAD EN EL APRENDIZAJE

La formación pedagógica inicial no dota a los estudiantes de magisterio de todo el conocimiento y las destrezas que necesitarán a la hora de enfrentarse a los múltiples aspectos de su futura profesión. La información de los casos muestra como la preparación inicial responde lentamente y con dificultad a los nuevos roles y tareas a los que se enfrentarán los maestros. Esta es una de las razones que explican las expectativas que aparecen frente a la formación continua, la que emerge frecuentemente como una panacea que todo lo resuelve.

La realidad en América Latina no se parece demasiado a lo que afirma la bibliografía actualizada en el tema, la que ubica la formación en servicio en el contexto del aprendizaje a lo largo de la vida y en el marco del desarrollo profesional continuo. Pocas son las oportunidades en las que la teoría se verifica en la acción. Por lo general la formación inicial y el desarrollo profesional de los maestros no se articulan y no se corresponden con una sola política educativa coherente.

La falta de una estrategia nacional aplicada a la formación continua supone un reto para los siete países examinados, ya que no es frecuente encontrar nuevas estrategias bien definidas para el desarrollo profesional del profesorado. Los diversos autores de este libro insisten en el carácter circunstancial de gran parte de la formación continua ofrecida y la falta de un acuerdo general sobre los principios del desarrollo profesional continuo.

Sin embargo, se verifican algunas experiencias prometedoras. En Colombia, por ejemplo, se avanzó en la línea de controlar la oferta de formación continua a través de la determinación de perfiles profesionales docentes y de competencias mínimas de ámbito nacional. Este listado incluye actitudes deseables de un maestro a fomentarse en los cursos. Además, con estas orientaciones se promueve la noción de coherencia entre la formación inicial y el desarrollo profesional continuo.

En El Salvador la formación en servicio está en pleno proceso de reconceptualización para garantizar una verdadera carrera docente, con enlaces y créditos entre la formación continua, la inicial y posteriores especializaciones o nuevos estudios. En República Dominicana se han realizado esfuerzos significativos e importantes inversiones para mejorar la formación continua de maestros desde las épocas del Plan Decenal de Educación. Hoy se está también en pleno proceso de revisión de la oferta.

IDEAS INSPIRADORAS

La profesionalización muestra un panorama dispar en los países examinados, a pesar de lo cual es posible identificar algunos logros relevantes que nos permiten reflexionar sobre las políticas que podrían ser tener buenos resultados en similares situaciones. Así, en el caso de Argentina resulta particularmente inspiradora la iniciativa de reordenar la formación inicial, cuya oferta institucional estaba totalmente desequilibrada como producto de un crecimiento desbordado y sin planificación. El sistema de acreditación de instituciones formadoras, que se encuentra aún a medio camino, constituye un interesante intento por ordenar el subsistema respetando el carácter federal del sistema educativo.

Colombia, por su parte, ha desarrollado una favorable iniciativa en el área de la evaluación docente. Esta evaluación busca verificar que los docentes mantengan niveles de idoneidad, calidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones que justifiquen la permanencia en el cargo, los ascensos en el escalafón y las reubicaciones salariales dentro del mismo grado. Existe una evaluación del período de prueba que se realiza al término de cada año académico y comprende desempeño y competencias específicas, a la que se suma una evaluación ordinaria periódica de desempeño anual. Por último, está prevista una evaluación de competencias a realizar cada vez que la entidad territorial lo considere conveniente o por lo menos cada seis años.

Si nos referimos a la titulación, El Salvador constituye un caso interesante con la realización de la Evaluación de Competencias Académicas y Pedagógicas (ECAP) que se realiza para finalizar la carrera y graduarse. Esta prueba, a pesar de algunas opiniones críticas, ha contribuido a mejorar las propuestas de las instituciones formadoras y ha permitido mejorar la oferta de recursos humanos para el sistema. Se trata además de una prueba que tiende a ser una buena predictora.

En Honduras, la actual transición del modelo normalista al modelo universitario constituye un proceso que reclama particular atención. El supuesto subyacente ha sido que un maestro de educación básica preparado en el nivel universitario logrará un mejor desempeño en la enseñanza y mejores resultados en los aprendizajes de los alumnos. La reformulación de la formación inicial se realizó a partir del logro de consensos y acuerdos que se tradujeron posteriormente en leyes y planes de acción que involucraron tanto a la Secretaría de Educación como a la Universidad Pedagógica.

Si nos referimos a los mecanismos que buscan incentivar la atracción a la carrera docente, vale la pena destacar las iniciativas llevadas adelante por las autoridades educativas de Nicaragua. Entre estas, un sistema de becas para que estudiantes de comunidades alejadas de los centros puedan realizar estudios en el sistema de internado, la seguridad de una plaza laboral al finalizar los estudios y la posibilidad de obtener ayuda financiera para continuar estudios universitarios.

República Dominicana ha avanzado en la gestión institucional de la formación a través de la creación del Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio (INAFOCAM). Esta instancia descentralizada coordina los programas de formación inicial, de capacitación en servicio y de desarrollo profesional del personal docente a escala nacional. La iniciativa tiene como propósito articular con todas las instituciones de educación superior, así como con las de carácter científico y/o cultural que incidan en la formación de maestros. El replanteamiento del modelo de formación inicial y en servicio ha permitido avances significativos.

En Uruguay encontramos una de las iniciativas más prometedoras con la propuesta de *aggiornamento* del modelo vigente de formación inicial de maestros. Dicha propuesta busca consolidar una formación básica, ubicar las especializaciones en la formación continua postítulo, profundizar en la preparación para el trabajo con las familias y la comunidad, preparar para la tarea docente en escuelas de contextos desfavorecidos y mejorar la relación teoría-práctica. La duración de los estudios pasa de tres a cuatro años y culmina con la elaboración, defensa oral y aprobación de una memoria de grado. El nuevo plan puntualiza la importancia de desarrollar la “competencia profesional docente” y establece el conjunto de saberes que el estudiante de magisterio debería adquirir a lo largo de la formación de grado.

FACTORES CLAVE PARA LAS POLÍTICAS

El examen de lo ocurrido en los siete países muestra diferentes estadios en el proceso de profesionalización. Sabemos que la realidad no es lineal y que muchas veces hay marchas y contramarchas. Es posible suponer que el mejoramiento de las condiciones laborales de los docentes uruguayos, argentinos, colombianos, salvadoreños y dominicanos es factible si hay decisión política. La situación de países como Honduras y Nicaragua es más compleja, ya que requieren una mayor atención para

elevar el prestigio social de los docentes mediante mejores oportunidades de formación y salarios o incentivos económicos más altos.

Hay situaciones que son corregibles a corto y mediano plazo, como por ejemplo, el exceso de demandas a que son sometidos los maestros de educación básica. Hay quienes sugieren que es necesario tener personal de ayuda que realice algunas de estas tareas, liberando espacio y tiempo para que los docentes se dediquen a la enseñanza y el aprendizaje de sus alumnos. Fundamentalmente, el mensaje público que al parecer echan de menos los maestros de estos países es que se confíe en ellos y que se proporcionen algunas muestras de esta confianza, por pequeñas que sean.

¿En qué condiciones se podría pasar de un polo de desprofesionalización a otro de profesionalización plena? ¿Cuáles son las políticas educativas que promueven condiciones laborales adecuadas, una formación inicial de calidad, instancias de desarrollo profesional y una gestión y evaluación que fortalezca a los docentes en su tarea de enseñanza? ¿Cómo lograr que estas políticas se mantengan? Las respuestas a estas preguntas se vinculan con la amplia red de factores que contribuyen a aumentar el atractivo de la profesión y a garantizar que los docentes permanezcan en ella. ¿Cuáles son estos factores clave?

CUADRO 4

Cuatro factores clave en el proceso de desarrollo profesional de maestros

Proceso de desarrollo profesional			
Red de factores intervinientes	Etapa 1 Desprofesionalización	Etapa 2 Profesionalización intermedia	Etapa 3 Profesionalización plena
Valoración social			
Entorno profesional facilitador			
Formación inicial y continua de calidad			
Evaluación que retroalimente la tarea de enseñar			

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 4 muestra cuatro grupos de factores que juegan un importante papel a la hora de pensar políticas que permitan avanzar hacia el desarrollo profesional pleno de los maestros de educación básica:

- *Valoración social.* Es necesario dignificar la profesión a través de una mayor consideración social hacia los maestros, buscando aumentar la motivación de los docentes en actividad y haciendo que los mejores candidatos opten por estudios de docencia.
- *Entorno profesional facilitador.* Habría que construir un ambiente profesional que mejore la capacidad del sistema educativo de retener a los mejores maestros en la docencia. Para lograrlo es necesario brindar adecuadas condiciones de trabajo y una apropiada estructura de remuneración e incentivos. También es importante impulsar modalidades de promoción dentro de la profesión docente que eviten que el sistema de ascensos aleje al docente del aula.
- *Formación inicial y continua de calidad.* Se debería convertir a la formación docente en una carrera atractiva para jóvenes con buenos resultados educativos en la educación media, aumentando el nivel académico exigido. En los casos en que la formación docente no sea universitaria, habría que instaurar convenios de colaboración en investigación educativa con las universidades y otras instituciones de educación superior. Para que la formación no quede en mera retórica e incida efectivamente en lo que los docentes hacen en el aula y en lo que aprenden los alumnos, habría que disponer de una base de experiencias exitosas para la solución de situaciones propias. Asimismo, se deberían incorporar procedimientos de selección rigurosos para tener formadores que respondan eficazmente a los nuevos requerimientos de la formación docente.
- *Evaluación que retroalimente la tarea de enseñar.* Habría que considerar la evaluación docente como mecanismo básico de mejora de los sistemas educacionales. Los marcos referenciales para la docencia y su evaluación deberían constituir la base para los programas de formación inicial y para la construcción de las etapas y requisitos de la carrera docente.

Un sistema educativo no será mejor que los maestros con los que cuenta. Esto genera un doble reto: atraer candidatos bien calificados y promover su mejor desempeño. Y ninguno de estos dos aspectos puede ser considerado de forma independiente: el reclutamiento de buenos can-

didatos para ingresar a la carrera docente deriva en un mejor desempeño de la tarea de enseñar, y un buen desempeño de los maestros en actividad incide en el modo como se reclutan buenos estudiantes para la formación inicial.

Parecería que el contexto social en que se ejerce la docencia es clave para la autorrealización del profesor. El desánimo que embarga a muchos maestros parece tener sus raíces más en los factores contextuales que en las situaciones concretas del aula, aunque ellas sean difíciles. Es por esto que se necesita estructurar las condiciones laborales adecuadas e impulsar una cultura profesional que permita mayores niveles de satisfacción en maestros y en estudiantes. Una de las tareas esenciales del momento actual es encontrar la manera de mejorar las perspectivas de carrera de los maestros de educación básica y modificar el imaginario colectivo referido a esta profesión. La superación de esta situación pasa, conjuntamente, por devolver la confianza en sí mismos a los maestros; pero también por mejorar las condiciones de trabajo y por exigir que los docentes se responsabilicen por sus resultados. Plantear este cambio de perspectiva exige un apoyo decidido de los propios maestros, de la administración educativa y del conjunto de la sociedad.

Sobre los autores

Inés Aguerro es graduada en Sociología. Ex Subsecretaria de Programación del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, y ex Directora de Enseñanza Media de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Es consultora del BIE/UNESCO (Ginebra), investigador-docente del IIPE/UNESCO (Sede Buenos Aires) y profesora invitada de la Universidad de San Andrés y de la Universidad Nacional de San Martín. Autora de numerosos libros, entre ellos: “La Escuela del futuro”, “Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización en red”, “Los Institutos de Formación Docente como Centros de Innovación Pedagógica”, “La escuela como organización inteligente”, “Escuela, fracaso y pobreza”, “La planificación educativa como herramienta” y la trilogía acerca de “La escuela del futuro”, que incluye “Cómo piensan las escuelas que innovan”, “Cómo planifican las escuelas que innovan” y “Qué hacen las escuelas que innovan”.

Alberto Barillas Villalta labora desde 1996 hasta el presente 2006 como investigador en la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE). Desde hace 6 años es responsable de variados proyectos de investigación, capacitación y asistencia técnica a docentes en el sistema educativo nacional. Cuenta con varios trabajos de investigación publicados. Ha participado en consultorías para organismos como Ministerio de Educación, FLACSO, PREAL, BID y Banco Mundial. Es miembro de la red INNOVEMOS de la UNESCO. Ha sido maestro de educación media en el sistema educativo de su país. Trabajó durante casi 12 años en programas de formación inicial docente y postgrado en varias universidades locales. Ha participado de acciones de formación continua de maestros/as y asesores pedagógicos del sistema educativo. Ha escrito artículos para maestros/as en revistas pedagógicas y en algunos periódicos de circulación nacional.

Carlos Roberto Briones obtuvo el Doctorado en Ciencias Económicas de la Université Paris VIII, Saint Denis, Francia, y actualmente es Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Programa El Salvador. También ha sido Asesor del

Despacho y Coordinador del Sistema Nacional de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación, El Salvador; Director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), y Jefe del Departamento de Cooperación Técnica de la Dirección Ejecutiva de Cooperación Internacional del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN). Ha publicado varios artículos y libros, entre ellos “El Mapa Nacional de Extrema Pobreza”, FLACSO, Programa El Salvador, 2005; “Indicadores para el Manejo Social del Riesgo”, FLACSO – Programa El Salvador, 2005; “El Salvador 2000: Logros y Desafíos de la Educación”; “Factores asociados al rendimiento de los estudiantes que se sometieron a la PAES 2000”, MINED, 2000.

Gineida Castillo Díaz, licenciada en Educación, Mención Orientación, con Maestría en Psicología Escolar, Educación Superior y también en Investigación y Evaluación Educativa. Tiene una amplia experiencia en la docencia, especialmente en la formación de docentes, y en coordinación y evaluación de programas y proyectos educativos. Entre los trabajos realizados se encuentran “Perfil del docente de la zona rural de las provincias de San Juan, Barahona y Azua”; “Perspectiva de Género en el Sistema Educativo Dominicano”; “Uso e Impacto de los Libros de Texto”; “Perfil de los/as Maestros/as Estudiantes del Programa de Capacitación”; “Madres Adolescentes en República Dominicana (1980-1991)”; Programa de Investigación en la Universidad Dominicana; Evaluación Diagnóstica del Colegio Universitario de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), entre otros. Actualmente forma parte del equipo de investigadores del Centro de Investigación Educativa y Desarrollo Humano (CIEDHUMANO) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

Ana Patricia Elvir, candidata a Doctora en Educación de la Universidad de Harvard. Por más de una década se ha desempeñado como consultora e investigadora de temas relacionados con la formación y desempeño docente, la educación de la primera infancia, la reforma de la educación básica y la formulación de la política educativa para el aseguramiento de la calidad y pertinencia educativa. En esta condición ha prestado servicios a la Agencia para el Desarrollo Educativo (AED), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Centro de Investigación y Desarrollo Educativo de Chile (CIDE), la Federación Internacional Fe y Alegría, el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), el Servicio de Cooperación Holandés (SNV) y Save the Children. Ha sido además profesora visitante y tutora de tesis en programas de Maestría en Educación de universidades de Nicaragua y Uruguay. Es también cofundadora del Centro de Investigación y Acción Educativa Social (CIACES).

Lidia Fromm Cea es pedagoga y máster en curriculum; actualmente cursa el último año del Doctorado en Educación. Tiene 11 años de experiencia como maestra titular en aulas de educación primaria, y ha sido también docente de nivel superior y de postgrado. Es coautora del libro “*La práctica pedagógica cotidiana: hacia nuevos modelos de investigación en el aula*” publicado por la CECC (Coordinadora Educativa y Cultural Centroamericana) y ensayista del libro “La educación del nuevo milenio. Debates y perspectivas” con el título: *La escuela postmoderna: ¿realidad o ficción?* Es también coautora del libro “*Len-*

gua, comunicación e innovación en el aula: una utopía posible". Actualmente se desempeña como Coordinadora de Capacitación para el proyecto regional "Centro de Excelencia para la Capacitación de Docentes en Centroamérica y República Dominicana" (CETT) que dirige la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.

María Ester Mancebo es Doctora en Ciencias Humanas, opción Educación (Universidad Católica del Uruguay), Máster en Ciencia Política (FLACSO Argentina) y Profesora de Historia (Instituto de Profesores Artigas, Uruguay). Ha sido consultora nacional e internacional de CEPAL, UNICEF, UNESCO, BID, y trabajó en la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) de Uruguay, coordinando el Programa de Modernización de la Educación Secundaria y Formación Docente (MESyFOD) entre 1995 y 1999. Como especialista en política educativa y políticas sociales, ha escrito numerosos artículos y dictado cursos de grado y postgrado en este campo. Actualmente se desempeña como profesora universitaria y es Jefa del Área de Seguimiento y Evaluación del Programa Infamilia en el Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay.

Luz Amparo Martínez es Licenciada en Educación Preescolar, Magíster en Investigación y Tecnología Educativa y Magíster en Tecnología Educativa. Entre sus principales publicaciones se encuentran "Bogota, calidad educativa: Bogotá evalúa nuevas competencias" (2003), "Evaluar para mejorar la educación" (2001) "Tecnología informática: una mirada pedagógica" (1997) "Implementación de la tecnología informática" (1995). Entre 1996 y 2004 fue Directora de Evaluación y Acompañamiento de la Secretaría de Educación D.C. Ha sido Decana de la Facultad de Ciencias de la Educación entre 1993 y 2004 y Directora del Programa EUREKA en la Universidad Externado de Colombia entre 1989 y 1994. Actualmente es Gerente del Programa Nacional de Bilingüismo en el Ministerio de Educación Nacional de Colombia.

Radhamés Mejía es graduado en Sociología y en Políticas Públicas. Realizó sus estudios universitarios en la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, y en los Estados Unidos en la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. Desde el año 1975 es Vicerrector de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Asesor de la Secretaría de Educación desde el año 1991 y de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, de cuya ley de creación fue corredactor, desde el año 2001. Ha sido Consultor de diferentes organismos internacionales y actualmente ocupa la presidencia de UNICA (Caribbean Association of Universities and Research Institutes). Tiene varias publicaciones, entre ellas "Bonaio: Una Ciudad Dominicana", "Educación y Desarrollo", "Prioridades de la Educación en la República Dominicana", "La Calidad de la Educación en la República Dominicana", "Por una Nueva Legislación Educativa en la República Dominicana", "Propuesta de una Política de Ciencia y Tecnología", "Perfil del Maestro de la Región Sur de la República Dominicana", "Percepción del Trabajo Infantil de la Sociedad Dominicana".

Fátima Portorreal, licenciada en Antropología, con una Maestría en Género y Desarrollo, y candidata al doctorado en Historia y Antropología de la Universidad de Sevilla. Por más de 18 años se ha desempeñado como consultora independiente y Profesora del Instituto

Tecnológico de Santo Domingo. Entre los trabajos realizados se encuentran: “Aspectos relativos a la vivienda, Pueblo Viejo Azua, estudio sociológico”; “La construcción imaginaria y el encuentro de los cuerpos: las mujeres aborígenes en la visión de los primeros cronistas”; “Evaluación Rural Rápida de la población y los recursos ambientales en la subcuenca de los Dajao, Jarabacoa, República Dominicana”; “Los modelos familiares en el Santo Domingo del siglo XVI”; “Los Cronistas de Indias y su visión sobre las mujeres en el siglo XVI”; “Los haitianos en el Parque Nacional Los Haitises”; “Evaluación rural integrada del Parque Nacional Juan B. Pérez Rancier”.

Cecilia Rossel es Socióloga, y candidata a Doctora en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid-Instituto Ortega y Gasset. Actualmente, forma parte del Área de Seguimiento y Evaluación del Programa Infamilia/MIDES de Uruguay y es asistente técnica del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Profesional Docente de PREAL. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran “El cambio de rol de las asociaciones civiles en la prestación de servicios sociales en Uruguay”, en *Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO-ASDI (en prensa), y “Sociedad civil y políticas públicas en España: desafíos para la representación y la participación”, en Martínez, Antonia (ed.), *Representación y calidad de la democracia en España*. Madrid: Síntesis (en prensa).

Denise Vaillant es Doctora en Educación de la Universidad de Québec à Montréal, 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 docente, reforma e innovación educativas. Pertenece a numerosas Asociaciones Científicas y Profesionales. Actualmente es Catedrática en Políticas Educativas de la Universidad ORT de Uruguay y de la Universidad Alberto Hurtado de Chile. Es también Coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Profesional Docente en América Latina del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Sus dos libros más recientes son: *Education Reforms and Teachers' Unions*. Paris, UNESCO, 2006 y “Formación de docentes en América Latina. Re-inventado el modelo tradicional”. Barcelona, Editorial Octaedro, enero 2005.

Minerva Vincent es psicopedagoga; con estudios de grado en Psicología y en Ciencias de la Educación Mención Orientación. Posee Maestrías en Psicología Educativa y en Planificación y Administración de la Educación. Actualmente realiza el Doctorado en Filosofía que desarrolla la Universidad Complutense de Madrid y el Centro de Altos Estudios Humanísticos y del Idioma Español, adscrito a la Universidad Pedro Henríquez Ureña, habiendo obtenido ya el Diploma de Estudios Avanzados, DEA. Ha realizado trabajos de coordinación técnica y consultoría para diversas universidades dominicanas, UASD, INTEC, APEC, UNPHU y organismos internacionales, PNUD, BID, BIRF, así como trabajos de investigación y docentes a nivel de grado y postgrado. En la actualidad es la Directora Coordinadora de la Oficina de Cooperación Internacional de la Secretaría de Estado de Educación.



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile.

Desde su creación en 1995, PREAL ha tenido como objetivo central contribuir a mejorar la calidad y equidad de la educación en la región mediante la promoción de debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa, la identificación y difusión de buenas prácticas y la evaluación y el monitoreo del progreso educativo.

Este libro recoge un conjunto de estudios preparados en el marco de las actividades del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Profesional Docente del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). En su conjunto, dan cuenta de las características personales y profesionales de los maestros en algunos países de América Latina y el Caribe y continúa el análisis iniciado por PREAL y otros organismos sobre las políticas dirigidas a los docentes en distintos países latinoamericanos para identificar los obstáculos específicos, las insuficiencias de diseño o de implementación.

Las actividades del PREAL, como las del GTD, son posibles gracias al apoyo que brindan la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano del Desarrollo (BID), The AVINA Foundation, The Tinker Foundation y el Banco Mundial, entre otros donantes.



Inter-American Dialogue
1211 Connecticut Ave. N.W. Suite 510
Washington, D.C. 20036 U.S.A. • Tel.: (202) 822 9002
Fax: (202) 822 9553 • E-Mail: iad@thedialogue.org
Internet: www.thedialogue.org & www.preal.org



CINDE • Santa Magdalena 75, Piso 10
Oficina 1002 • Providencia
Santiago, Chile • Tel.: (56-2) 334 4302
Fax: (56-2) 334 4303 • E-mail: infopreal@preal.org
Internet: www.preal.org