

POLÍTICAS PARA LA DOCENCIA

OPCIONES Y DEBATES PARA LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

**Florencia Mezzadra
y Claudia Composto**



**PROYECTO
NEXOS**

Conectando saberes y prácticas
para el diseño de la política
educativa provincial

Si desea citar este documento: Mezzadra, Florencia y Composto, Claudia: *Políticas para la docencia. Opciones y debates para los gobiernos provinciales*, Serie "Proyecto Nexos: Conectando saberes y prácticas para el diseño de la política educativa provincial" Documento Nro. 5, CIPPEC, Buenos Aires, 2008.

Composto, Claudia

Políticas para la docencia. Opciones y debates para los gobiernos provinciales. / Claudia Composto y Florencia Mezzadra

1ª ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2008.

52 p.; 21x30 cm. (Proyecto Nexos; 5)

ISBN 978-987-1479-01-6

1.Educación. 2.Políticas Públicas. I. Mezzadra, Florencia. II.Título

CDD 379

Fundación CIPPEC

Av. Callao 25, 1º. C12022AAA, Buenos Aires, Argentina.

www.cippec.org • infocippec@cippec.org

© 2008, CIPPEC

Diseño: NAVE www.navedg.com.ar

Enero de 2008.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	6
DIAGNÓSTICO	9
Oferta, demanda y distribución de docentes	9
Formación inicial	10
Formación continua	11
Carrera docente	12
Condiciones laborales y salariales	13
DEBATES	15
OPCIONES DE POLÍTICAS PARA LA DOCENCIA	17
Oferta, demanda y distribución de docentes	17
Formación inicial	18
Formación continua	23
Carrera docente	27
Condiciones laborales y salariales	29
CONSENSOS Y DISENSOS ENTRE LOS ESPECIALISTAS	31
Consensos mayoritarios	31
Consensos con matices	36
Disensos	39
ENTREVISTAS REALIZADAS	43
BIBLIOGRAFÍA	45

PRESENTACIÓN



Conectando saberes y
prácticas para el diseño
de la política educativa provincial

La educación argentina atraviesa diversos y profundos desafíos. La sanción de la Ley de Financiamiento Educativo, N° 26.075, combinada con la Ley de Educación Nacional, N° 26.206, marca un escenario propicio para el planeamiento de políticas educativas, especialmente a nivel provincial, donde se gestionan los sistemas educativos. Sólo mediante un fuerte compromiso estatal, compartido con el conjunto de la comunidad educativa y de los sectores sociales, se podrán cumplir las metas educativas establecidas, gestionando los recursos disponibles para esos fines.

El **Proyecto NEXOS: Conectando saberes y prácticas para el diseño de la política educativa provincial**, se propone apoyar a los Estados provinciales para afrontar con más herramientas estos desafíos. El objetivo central es aportar fundamentos a las definiciones de política educativa, contribuyendo en el fortalecimiento de las capacidades autónomas de los Ministerios de Educación provinciales. Se trata de un proyecto basado en la idea de escuchar y valorar los saberes prácticos de los funcionarios y equipos técnicos de los Ministerios de Educación y los conocimientos más formalizados de los especialistas, para sistematizarlos, traducirlos y comunicarlos en instancias de producción y debate de la política educativa.

El presente documento integra la primera serie de publicaciones y herramientas, que pueden ser halladas en la página web de Nexos: www.cippecc.org/nexos. En particular, este documento forma parte de un abordaje de tres ejes temáticos específicos: 1) Las políticas de inclusión, justicia e integración; 2) Las políticas pedagógicas y curriculares; 3) Las políticas para la docencia. Los tres documentos se continúan y enlazan entre sí, pese a que mantienen una especificidad temática que permite su exposición por separado.

Para elaborar estos tres documentos se recurrió a una revisión bibliográfica y documental de diversas políticas educativas implementadas a nivel internacional y local, y se entrevistó a un total de 80 especialistas de los 3 ejes temáticos (tanto del ámbito de la investigación como de la gestión pública). Agradecemos especialmente su colaboración, ya que sus conocimientos, reflexiones y experiencia han sido una fuente fundamental para el Proyecto Nexos.

A partir de estas fuentes se señalaron elementos de diagnóstico, debates y visiones sobre distintas alternativas de política educativa. En total, los tres documentos presentan casi 100 opciones de política educativa, para que las provincias puedan analizar en relación con sus necesidades y posibilidades específicas.

Dicha selección no pretende ser exhaustiva, ni constituirse en un manual de recomendaciones. La intención es presentar opciones que consideramos de interés, con el objetivo de fortalecer las discusiones de planeamiento educativo a nivel provincial. Así, las alternativas planteadas no deben ser consideradas de manera aislada, sino que sólo podrían adquirir sentido en el marco de programas de gobierno que les den coherencia con el resto de las acciones en marcha.

El Proyecto Nexos es una iniciativa del Programa de Educación de CIPPEC, que cuenta con el apoyo de un consorcio de empresas y fundaciones donantes. Agradecemos a los miembros auspiciantes, Banco Galicia, Fundación Mapfre, Fundación Navarro Viola y Telecom; así como a los miembros adherentes, Biosidus, Metrogas y Zurich. Todos los contenidos del proyecto son de exclusiva autoría y responsabilidad de CIPPEC.

Aclaración: El presente documento representa una primera versión publicada de un proyecto en elaboración. Todos los comentarios y sugerencias que surjan de su lectura serán tomados en consideración para una futura edición definitiva. Por favor escribanos a: infoeducacion@cippec.org

INTRODUCCIÓN

Pensar en opciones de política para la docencia requiere en primer lugar un posicionamiento claro con respecto a la visión del docente y a la importancia que se le asigna en el proceso educativo. En este documento concebimos a la **docencia** como un trabajo profesional: “trabajo” porque su actividad tiene una compensación remunerativa, derechos y deberes; “profesional” porque enseñar implica una formación especializada y la capacidad de resolver los problemas de manera autónoma. La docencia es, a su vez, una profesión cuya actividad supone ante todo relaciones interpersonales, centrales en el proceso de enseñanza y aprendizaje en el contexto escolar, y donde los vínculos construidos entre docentes y alumnos son clave para que la educación forme y transforme a los sujetos.

A su vez, en un contexto de incorporación de niños, niñas y jóvenes antes excluidos en el sistema educativo, consideramos que la docencia se ha convertido en una variable fundamental para garantizar la efectividad del derecho a la educación. Este derecho no supone solamente ingresar en la escuela, sino también experimentar una trayectoria educativa exitosa y adquirir los aprendizajes necesarios para desarrollar capacidades y expandir las opciones en la vida.

Con respecto a las **políticas para la docencia** específicamente, las definimos como aquellas políticas orientadas a mejorar las condiciones profesionales y materiales del trabajo de los docentes: su formación inicial y continua, su carrera y sus condiciones laborales. En todos los casos, sus objetivos se orientan a mejorar las formas, las modalidades y los contextos institucionales de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Es por ello que las políticas para la docencia están estrechamente vinculadas con las políticas pedagógicas y curriculares y con las políticas de inclusión y equidad. Estas políticas tienen o deberían tener las siguientes características:

- 1. No pueden concebirse desde una perspectiva meramente técnica:** la cuestión docente es una cuestión política, no solamente porque la forma en que se la conciba conlleva definiciones ideológicas, sino también porque requiere complejas concertaciones. Desde una perspectiva democrática, para favorecer la viabilidad de las propuestas, las políticas para la docencia deben definirse en instancias de diálogo con los diferentes actores del sistema educativo (sindicatos, asociaciones profesionales, Legislaturas, académicos, etc.)¹.
- 2. No son políticas cuyo impacto pueda visualizarse en el corto plazo:** por ejemplo, una política integral que mejore la formación inicial de los docentes tendrá efectos en el sistema educativo solamente en el largo plazo. Es por ello que las políticas para la docencia deben ser políticas de Estado, independientes de los avatares partidarios coyunturales.
- 3. No pueden planificarse en forma aislada:** por ejemplo, de poco sirve implementar excelentes programas de formación continua si no se mejoran las condiciones laborales de los maestros y profesores para garantizar el cumplimiento de sus derechos como trabajadores y favorecer su profesionalización. A su vez, estas políticas de profesionalización deben actuar sobre la base de una cultura escolar que, dadas las deterioradas condiciones laborales y de aprendizaje, se ha desprofesionalizado progresivamente. Modificar estos patrones culturales requiere de políticas integrales de largo plazo.
- 4. Están estrechamente vinculadas con la extensión de la obligatoriedad** planteada por la Ley de Educación Nacional **y la introducción de nuevos contenidos** a la enseñanza oficial, como las lenguas extranjeras o las tecnologías de la información y la comunicación. Ambos objetivos exigen no sólo contratar a una gran cantidad de nuevos maestros y profesores, sino adecuar la formación y garantizar condiciones laborales acordes a estos nuevos desafíos de la educación en los avatares del siglo XXI.

1. Véase documento “¿Cómo gobernar la educación?” de esta serie.

A su vez, cabe aclarar que consideramos que la profesión docente no es uniforme, sino que varía según el nivel del sistema educativo o el campo de enseñanza (idiomas, ciencias, deportes, artes, etc.). Por lo tanto, las políticas para la docencia deben tener presente estas especificidades. En el caso de los profesores de la escuela media, por ejemplo, las características de la estructura de trabajo y de la propuesta pedagógica del nivel requieren transformaciones estructurales específicas que modifiquen las prácticas docentes. La atención de dichas especificidades excede sin embargo las posibilidades de este documento, por lo que se tratan los problemas generales de la profesión y se presentan las opciones de políticas dirigidas al conjunto del cuerpo docente.

La organización del presente documento sigue la siguiente secuencia: (a) **Un diagnóstico breve** de las problemáticas centrales vinculadas con las políticas para la docencia en el sistema educativo argentino, que requiere de adaptaciones específicas para cada realidad local; (b) **Un mapa de los debates y discusiones centrales** referidas a este eje temático; (c) **Un listado de opciones de política educativa**, que surge de la revisión de políticas internacionales, nacionales y provinciales, así como de las apreciaciones y sugerencias de los especialistas entrevistados. El objetivo central de este apartado es que sirva como inspiración para la toma de decisiones educativas, bajo el supuesto de que existen múltiples alternativas que merecen ser exploradas a la hora de la planificación educativa provincial; (d) **Una evaluación de las opciones de políticas en base a la mirada de especialistas** del campo académico y de la gestión educativa, mediante un mapeo de los consensos, los disensos y sus condiciones de viabilidad de las distintas opciones de política para la docencia.

DIAGNÓSTICO

El diagnóstico sobre la situación de la docencia en el sistema educativo argentino que aquí se resume no pretende ser exhaustivo. Se presenta una selección general de los problemas de la educación común ligados a la docencia, sin una distinción sistemática entre niveles educativos ni contextos provinciales.

Oferta, demanda y distribución de docentes

• **Insuficiencia de docentes titulados para enseñar en el nivel medio**

En algunas provincias, la tradición del sistema de formación docente está orientado básicamente a formar maestros para el nivel primario, característica que no se ha modificado a pesar de la fuerte expansión del secundario en los últimos 20 años. Como consecuencia, en muchas provincias actualmente no hay suficientes profesores de nivel medio titulados para la enseñanza. Así lo demuestra el último Censo Nacional de Docentes (2004), el cual indica que en el nivel Polimodal casi el 15% de los educadores frente a alumnos no posee ningún tipo de título docente, situación que se ve agravada en las provincias patagónicas. El reclutamiento y retención de profesores en los espacios curriculares de las áreas científicas, tecnológicas y de lenguas extranjeras constituye también un problema creciente para la mayoría de los sistemas educativos provinciales. La Ley de Educación Nacional, que plantea la obligatoriedad de la educación media, acentúa la necesidad de concebir políticas que resuelvan el problema de la disponibilidad de profesores secundarios en sus distintas especializaciones.

• **Dificultades para atraer y retener a docentes en las escuelas con población en situación de vulnerabilidad social**

En la Argentina existe cierto incentivo salarial para aquellos docentes que trabajan en zonas rurales, y en algunas provincias también para los docentes que trabajan en escuelas urbano-marginales. Sin embargo, la atracción y retención de buenos docentes, compleja para el conjunto del sistema educativo, es aún más acuciante en las escuelas que trabajan con alumnos de bajo nivel socioeconómico. Esta situación obedece al hecho de que los docentes con mayor antigüedad y trayectoria profesional, con mayores posibilidades de elegir las escuelas donde trabajar, en general optan por aquellas que atienden poblaciones de sectores comparativamente favorecidos, ya que suelen contar con mejores condiciones para enseñar.

• **Falencias en la planificación centralizada de la oferta y demanda de docentes**

Dado que en general no existe una planificación de la oferta de formación docente en función de las necesidades del sistema, aparecen importantes desequilibrios entre la oferta y la demanda de docentes (gran cantidad de docentes desocupados en algunas áreas o niveles, o insuficiencia de docentes titulados en otras).

Formación inicial²

- **Debilidad de la formación inicial de los docentes**

El sistema de formación inicial en nuestro país no garantiza la adquisición de los conocimientos y las competencias necesarias para desempeñarse eficazmente en la profesión ni para analizar y adaptarse a los diferentes contextos en donde los docentes desempeñan su tarea.

- **Sobredimensionamiento de la oferta de formación docente**

En la Argentina existen 1.170 Institutos de Formación Docente (IFD) (Consejo Federal de Cultura y Educación, Resolución 251/04), muchos de los cuales no cumplen con los requerimientos mínimos para ofrecer una formación docente de calidad. A su vez, los docentes –especialmente de nivel medio– se forman también en universidades e institutos universitarios. La cantidad de instituciones formadoras del sistema de formación docente resulta llamativa si se considera, por ejemplo, que México cuenta con sólo 75, Francia con 30 y Chile con 34 (Aguerrondo, 2005). Este sobredimensionamiento dificulta el control de la calidad de la formación, por lo que los conocimientos y las competencias de los egresados son dispares a lo largo del país. Si bien durante la década del noventa se implementó un proceso de acreditaciones que establecía estándares mínimos para los IFD, dicho proceso no fue acompañado por políticas integrales de fortalecimiento de la formación docente ni pudo ser concluido.

- **Mimetismo de la organización, la dinámica y la identidad institucional de los IFD con los niveles para los que forman**

En gran medida porque tienen un tamaño semejante (o incluso menor al de la escuela media) y características institucionales similares, las instituciones terciarias de formación docente tienden a adoptar la cultura y las prácticas de los niveles para los cuales se forma. Este mimetismo se presenta tanto en los planes y los programas de estudio como en las formas organizacionales (distribución del tiempo, organización del espacio, sistemas de evaluación, relaciones entre docentes y alumnos, etc.) (Braslavsky y Birgin, 1992).

Por ejemplo, la organización del trabajo de los profesores –por horas cátedra y no por cargos– limita severamente las posibilidades de trabajo en equipo. A su vez, tampoco existen suficientes horas institucionales para la investigación, y así colaborar tanto en la capacitación de los docentes como en el conocimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje que se dan en las escuelas. Por último, los IFD, en general pequeños, tienden a replegarse sobre sí mismos, restringiendo la circulación de personas, ideas y capacidades del contexto más amplio en donde se insertan, lo cual aumenta las resistencias al cambio (Diker y Terigi, 1997).

- **Dificultades de los aspirantes a la docencia en el manejo de ciertas competencias básicas para resolver con éxito las exigencias propias de la educación superior**

Cada vez más, los estudiantes de los IFD presentan problemas en el manejo de ciertas competencias básicas (como por ejemplo la lecto-comprensión de textos académicos). Esto trae como consecuencia altas tasas de deserción y desgranamiento, así como la disminución de la calidad de la formación. (Tedesco, s/f, Davini y Alliaud, 1995 y Vaillant, 2004).

- **Insuficiente cantidad de años de la formación inicial de los maestros de nivel inicial y primario**

En casi todas las provincias, la carga horaria total en los profesorados de nivel medio prácticamente duplica la de los profesorados de educación inicial y primaria. Dado que la Ley de Educación Nacional prolonga en un año la formación en ambos casos (Ley N° 26.206, art. 75), las provincias se encuentran frente al desafío de implementar las reformas necesarias para cumplir con esta disposición.

2. Dado que este documento está dirigido a los gobiernos provinciales, el diagnóstico del sistema de formación docente se centra exclusivamente en los institutos superiores no universitarios. De todas maneras, las políticas dirigidas a la formación docente deben articularse con la oferta de las universidades.

- **Escasa reflexión sobre la función política y social del trabajo docente**

La formación docente se basa en una concepción técnico-profesional de la profesión, con un énfasis considerable en las materias pedagógicas, didácticas, disciplinares y psicológicas. Así, aparecen importantes deficiencias en la formación política, social y cultural de los docentes, que les permitiría comprender las realidades de las escuelas y de sus alumnos, dotar de un nuevo sentido a la enseñanza en los contextos actuales y pensar nuevas alternativas de intervención (Vezub, 2007).

- **Falencias en la formación para la alfabetización inicial de los niños y niñas**

Pese a que uno de los principales problemas de la educación argentina es la enseñanza de la lecto-escritura comprensiva, una revisión de los planes de estudio para la formación docente da cuenta de las significativas lagunas en la enseñanza de concepciones pedagógicas, metodologías y didácticas para la primera alfabetización. Esto repercute fuertemente en la capacidad de los maestros para enseñar a leer y a escribir.

- **Escisión entre la teoría y la práctica en los planes de formación docente**

Existe un amplio consenso en que la formación de los docentes debiera basarse en una continua reflexión sobre las prácticas de enseñanza (Diker y Terigi, 1997, y Davini, 1995). Tal como sostiene Linda Darling-Hammond (1998), los docentes adquieren el conocimiento y las habilidades para ejercer su profesión estudiando, haciendo y reflexionando, trabajando en equipo, analizando en profundidad el trabajo de los alumnos y compartiendo lo que observan. Sin embargo, los planes de formación docente presentan una fuerte escisión entre la teoría y la práctica, lo cual limita las oportunidades para la investigación, el estudio y la prueba de nuevas metodologías y la discusión entre pares (Diker y Terigi, 1997).

- **Asimilación rápida de las prácticas naturalizadas del sistema educativo por parte de los nuevos docentes, incluso cuando éstas se contradicen con lo aprendido en el profesorado**

Las investigaciones que estudian las modalidades de incorporación de los docentes noveles en el sistema educativo dan cuenta de la pronta asimilación que éstos realizan de las prácticas tradicionales de las escuelas. Este problema no es exclusivo de la Argentina, sino que es uno de los grandes desafíos de la formación de los docentes a nivel internacional (Fuller, 1969 y Reynolds, 1992).

- **Falencias regulatorias del sistema de formación docente**

Si bien a partir de la transferencia de los institutos de formación docente y de la reforma educativa de la década del noventa se ha intentado organizar la regulación de la formación docente a través de la Ley de Educación Superior y las resoluciones del Consejo Federal de Cultura y Educación, actualmente existen carencias regulatorias importantes en muchas jurisdicciones. En general, la normativa que regula las instituciones que forman docentes es desordenada y, muchas veces, no se adecua a las necesidades del nivel superior no universitario.

Formación continua

- **Ineficacia de las políticas de formación continua para mejorar las prácticas de los docentes**

Tal como sucede en el resto de América Latina, los programas nacionales y provinciales de capacitación docente no logran fortalecer las competencias y conocimientos necesarios para la enseñanza, ni se constituyen en un instrumento de profesionalización de la tarea docente (Vaillant, 2004). En la Argentina, la Red Federal de Formación Docente Continua, el marco institucional en el cual se organizaron las acciones nacionales de capacitación docente durante los últimos 15, sirvió como organizador de la oferta y brindó un claro impulso a las políticas de formación continua. No obstante, cabe admitir que las acciones de la red mostraron importantes limitaciones a la hora de fortalecer la formación inicial de los docentes o profesionalizar su tarea (Serra, 2004).

- **Dispositivos de capacitación exclusivamente basados en cursos de corta o mediana duración**

La literatura internacional acuerda en que la asistencia a cursos de capacitación aislados, –sin articulación con otras políticas para la docencia–, no modifica la forma de reflexionar acerca del trabajo ni mejora la enseñanza

(ver recuadro 1). Sin embargo, en la Argentina (al igual que en el resto de América Latina), este es el único dispositivo de capacitación docente utilizado (Consejo Federal de Cultura y Educación, Resolución 241/05, Vezub 2005, Diker y Terigi, 1997).

- **Incentivos de capacitación basados primordialmente en el puntaje para la carrera**

La carrera docente está organizada a partir de un sistema de puntaje centrado especialmente en la antigüedad y la capacitación. A su vez, los criterios de asignación de puntaje de las capacitaciones fomentan la participación en cursos desarticulados y de corta duración. Las experiencias de capacitación colectivas de largo plazo –basadas en las necesidades de las escuelas en las cuales se desempeñan–, o las propuestas de grado, posgrado, maestrías o doctorados están subvaloradas (Consejo Federal de Cultura y Educación, Resolución 241/05, Vezub, 2005, Morduchowicz y Marcón, 1997). De esta manera, se favorece a los docentes que asisten indiscriminadamente a las ofertas de formación continua, sin considerar la calidad y la profundidad de las mismas.

- **Mercantilización del sistema de capacitación docente**

Debido a la proliferación de cursos de capacitación docente de corta duración, ofrecidos en muchos casos por agencias privadas o sindicatos sin un adecuado control por parte del Estado, el sistema actual de capacitación docente ha adquirido las características propias del mercado, donde los cursos son mercancías cuyo valor se traduce en el puntaje.

- **Creación del Instituto Nacional de Formación Docente**

Creado por la Ley de Educación Nacional N° 26.206 con el fin de mejorar el sistema nacional de formación docente, el Instituto tiene el potencial de convertirse en un articulador de la política de formación docente (inicial y continua) en el ámbito federal y de respaldar política y técnicamente a las jurisdicciones provinciales. Es por ello que las decisiones de formación y capacitación docente que se tomen en el ámbito provincial se verán fortalecidas si se articulan con las líneas de acción del Instituto Nacional.

Carrera docente

- **La carrera docente no funciona en la práctica en base a las competencias y conocimientos de los docentes, en parte debido a la discontinuidad de los concursos para acceder a cargos docentes y jerárquicos**

La carrera docente está regulada por los estatutos docentes provinciales, que rigen los procedimientos de acceso, permanencia y ascenso dentro del sistema. Establecen que los docentes deben acceder a un cargo titular en el sistema educativo a través de concursos públicos. Sin embargo, debido a dificultades organizativas (dichos concursos son llevados a cabo por las Juntas de Clasificación, que muchas veces no tienen las capacidades técnicas ni tecnológicas para organizarlos eficientemente) y a la falta de voluntad política, los concursos para acceder a los cargos docentes y jerárquicos del sistema se realizan en forma esporádica (Rivas, 2004). Esto repercute negativamente en la calidad de la enseñanza, ya que se dejan de considerar los antecedentes, los conocimientos y las competencias para seleccionar a los candidatos.

- **Carrera docente estructurada para desarrollarse profesionalmente sólo a través del acceso a cargos jerárquicos**

Los docentes que no desean o no pueden acceder a cargos de gestión dentro del sistema no tienen posibilidades de crecimiento profesional. Así, aquellos docentes que desean seguir trabajando en el aula y confían en que lo hacen bien, no cuentan con mecanismos de promoción dentro del mismo cargo (Morduchowicz, 2002). Tampoco existen cargos que contemplen el desarrollo de tareas educativas fuera del aula, que permitan a los docentes dejar temporariamente el trabajo frente a alumnos para desempeñarse como tutores, promotores culturales, maestros comunitarios, etc.

- **Ausencia de instancias específicas de formación para el acceso a cargos directivos**

Las capacidades y conocimientos que se requieren para ejercer la docencia son diferentes a los necesarios para dirigir una escuela (capacidad de gestionar recursos, liderar procesos, etc.). Sin embargo, en los concursos para acceder a cargos directivos no se incluyen requisitos de formación o antecedentes profesionales específicos para la tarea. Si bien en algunas provincias existen ofertas de capacitación para los concursos de ascenso, tradicionalmente éstas no han sido provistas de manera sistemática (Diker y Terigi, 1997).

- **La evaluación del desempeño docente es una formalidad y no cumple con el objetivo de generar información sobre la práctica**

La evaluación del trabajo docente por parte de los directivos, mediante el “Cuaderno de actuación profesional” y la “Hoja de concepto” (vigentes desde inicios del siglo XX), ha ido cayendo en un progresivo descrédito hasta convertirse actualmente en un mero requisito formal. La laxitud de los criterios de evaluación, librados a la interpretación de los actores, sumada a la familiaridad que une a docentes y directivos, y a la ausencia de instancias de evaluación complementarias (autoevaluación, evaluaciones grupales) socavan la construcción de un marco de objetividad para evitar situaciones arbitrarias e injustas. En este contexto, los actores despliegan estrategias de negociación informal, complicidad y acuerdo que neutralizan los efectos potenciales de la evaluación, convirtiéndola en una herramienta inútil para dar cuenta del desempeño real de los docentes en su tarea (Batallán, 2007).

Condiciones laborales y salariales

- **Precariedad de las condiciones de trabajo de los docentes**

Las condiciones materiales de las escuelas repercuten directamente en las experiencias laborales de los docentes. Escuelas en malas condiciones edilicias, con aulas superpobladas y alumnos que no cuentan con los libros necesarios, sin bibliotecas de consulta para ellos y sus estudiantes, entre otras limitaciones, repercuten no solamente en los aprendizajes, sino también en el trabajo de los docentes.

- **Creciente ausentismo**

Las malas condiciones de trabajo se convierten en una constante presión física y psicológica para los educadores, que impacta en su autoestima y provoca sentimientos de desamparo y desilusión con la profesión. En parte por este motivo, pero también como consecuencia de la incapacidad del Estado para controlar el otorgamiento justo de licencias, el ausentismo docente es un problema en progresivo aumento para el sistema educativo.

- **Necesidad de una adecuada atención de la salud docente**

En los últimos años, algunos estudios han analizado los efectos sobre la salud de la profesión docente, y han concluido que la carga psíquica y física de este trabajo debería ser considerada por las autoridades educativas. Un estudio comparado exploratorio realizado por la UNESCO en seis países de América Latina (Argentina, Chile, Uruguay, Ecuador, México y Perú) llegó a la conclusión de que un alto porcentaje de docentes sufre de estrés, o experimenta con frecuencia insomnio, angustia o problemas de concentración. Además, muchos docentes conviven con sufrimientos osteoarticulares de columna (lumbalgia, dolor de espalda), várices, gastritis y disfonía (Robalino Campos y Körner, 2005).

- **Los niveles salariales de los docentes son bajos**

En los últimos 30 años, el salario docente se ha deteriorado considerablemente. Durante la dictadura militar y el primer gobierno democrático, la inversión en el sistema educativo se mantuvo constante y la expansión de su cobertura fue financiada gracias al deterioro salarial docente (CIPPEC, 2006, Braslavsky, 1999). Durante los noventa la inversión educativa aumentó, pero no para recomponer las remuneraciones de los maestros y profesores, sino para implementar la reforma (Tedesco y Tenti Fanfani, 2002, CIPPEC, 2006). Luego de la crisis de 2001, si bien el salario docente se recompuso con mayor rapidez que el resto de la administración pública, recién en el año 2006 alcanzó su valor real del año 2001 y aún no se han podido recuperar los valores previos a la década del setenta (CIPPEC, 2006).

Esta situación de precariedad en las remuneraciones de los docentes tiene al menos tres graves consecuencias para el sistema educativo. En primer lugar, la profesión docente se convierte en una opción menos atractiva para los estratos medios de la sociedad, quienes en general tienen mejores trayectorias educativas previas. En segundo lugar, muchos docentes viven en condiciones de pobreza, lo cual implica un bajo acceso a libros propios y a actividades culturales y educativas. En tercer lugar, lleva a muchos docentes a trabajar en varios turnos o a realizar otros trabajos, lo cual genera un cansancio poco saludable y no permite tener disponibilidad horaria para perfeccionarse, planificar, etc.

- **Desigualdad en el salario docente entre las provincias**

Dada la desigualdad en los recursos que los Estados provinciales disponen para financiar sus gastos, las remuneraciones que reciben los docentes son muy disímiles según las jurisdicciones. Cabe aclarar, sin embargo, que las disparidades entre provincias han disminuido fuertemente en los últimos años (CIPPEC, 2006).

- **Gran parte de las remuneraciones docentes no están incluidas en el salario básico, lo cual distorsiona la pirámide salarial**

Con el objetivo de reducir el costo total para el Estado al negociar con los sindicatos los aumentos salariales de los docentes, muchas veces se recurre a aumentos o incorporaciones de componentes no salariales ni remunerativos al salario. Este incremento del salario “en negro”, como se lo denomina comúnmente, distorsiona el escalafón salarial establecido en el estatuto, reduce los aportes de los docentes, y no incide en la jubilación (Morduchowicz, 2002), por lo que constituye uno de los motivos principales de las huelgas docentes.

- **Aislamiento del trabajo docente**

El trabajo de los docentes está estructurado para desempeñarse en forma aislada y sin tiempos para las responsabilidades fuera del dictado de clases. Esto dificulta la conformación de equipos de trabajo y el enriquecimiento a partir de la reflexión con colegas, y limita las posibilidades de profesionalización de la tarea. (Lortie, 1975, Hagreaves, 1996). Si bien esta característica está presente en todo el sistema educativo, se hace más evidente en el nivel medio, donde la “hora cátedra” como forma exclusiva de contratación de los profesores limita las posibilidades de compromiso del docente con la institución y el encuentro con colegas.

DEBATES

Los debates que se exponen aquí son algunos de los que consideramos más relevantes en torno a las cuestiones de la docencia en el contexto actual. No constituyen un panorama acabado de las discusiones, sino que tienen un carácter más bien ilustrativo. La mayoría de los debates remiten a grandes concepciones teóricas, filosóficas o ideológicas sobre aspectos clave referidos a la docencia.

• Docente como “culpable” o “víctima” de los males del sistema educativo

Una primera cuestión a considerar son dos representaciones sociales que atraviesan todas las políticas y discusiones referidas a la docencia (Tedesco, s/f, Robalino Campos, 2006).

Por un lado, según un grupo de representaciones, los docentes serían los “culpables” de los malos resultados del sistema educativo, ya sea porque no disponen de las competencias y conocimientos necesarios para desarrollar su tarea (concepción pedagógica); o por las laxas reglas laborales, que no premian o penalizan su desempeño (perspectiva económica neoclásica); o por su contribución en la reproducción de las condiciones sociales de los alumnos (perspectiva crítica).

Otro tipo de representaciones destaca las dificultades que los docentes deben enfrentar en su tarea diaria y concibe al docente como una “víctima” de las malas condiciones de trabajo en las escuelas que desprofesionalizan su trabajo: bajos salarios, equipamiento escolar deficiente, aulas superpobladas, ausencia de redes interinstitucionales para apoyarlos en su tarea, ausencia de horas institucionales para la tarea docente, etc.

Estas diferentes concepciones, que en general no se manifiestan de manera lineal ni son necesariamente excluyentes, tienen implicancias concretas para las opciones de política educativa. Si el problema son las laxas condiciones laborales y la falta de incentivos, las políticas estarán orientadas a implementar mecanismos de premios y castigos en el sistema educativo. En cambio, si los docentes no disponen de las competencias y conocimientos necesarios, las políticas estarán focalizadas en fortalecer la formación inicial y continua. Si se concibe a los docentes como reproductores de las relaciones sociales de dominación, las políticas deberán ser más integrales y, entre otras medidas, deberán formar docentes como sujetos políticos con las competencias necesarias para desarrollar dispositivos pedagógicos críticos. Por último, si los docentes son “víctimas” de las precarias condiciones de trabajo y de su desprofesionalización, las políticas educativas estarán orientadas a mejorar estas condiciones, edificando y manteniendo las escuelas, reduciendo la cantidad de alumnos por clase, aumentando los salarios y facilitando espacios laborales para que los docentes puedan asumir el protagonismo de su propia profesionalización.

• Docente como “apóstol”, “funcionario”, “profesional” o “trabajador”

Un segundo debate está ligado a la visión del trabajo docente. Las concepciones acerca de la docencia no son estancas, sino que han ido modificándose a lo largo del tiempo y son diferentes según el nivel educativo en el cual el docente se desempeña. Tampoco son necesariamente excluyentes. Por un lado, en el normalismo sarmientino, el maestro primario era percibido como un “apóstol”, cuyo trabajo, aunque debía incluir cierto dominio técnico de determinadas “maneras de dictar clase”, consistía ante todo en actuar de modelo frente a los alumnos y pregonar los “valores de la civilización” (Suárez, 2006; Alliaud, 1993, Davini, 1995). A su vez, el maestro normal se identificaba con la neutralidad política propia del funcionario público (Birgin, 1991). En cambio, los profesores del nivel medio se identificaban con la imagen de profesionales que conocían en profundidad el contenido a enseñar.

A partir de la década del sesenta se dieron dos procesos paralelos que fueron modificando la visión del docente “misionero”. Por un lado, a partir de la masificación de los puestos de trabajo, el deterioro del salario, el creciente desprestigio de la profesión, y otros factores relacionados, el docente comenzó a percibirse como un trabajador, imagen que se fortaleció y reivindicó con la creciente sindicalización del magisterio desde entonces (Tedesco y Tenti Fanfani, 2002). Por otro lado, una nueva concepción sobre el trabajo docente comenzó a competir con la del docente como un modelo moral: el profesionalismo tecnocrático (Suárez, 2006). Esta concepción enfatizó el carácter profesional del quehacer docente, que requeriría el dominio de ciertos conocimientos técnicos para enseñar eficazmente.

- **Docente como “implementador de políticas” o como “sujeto crítico que toma decisiones e innova”**

El tercer debate que presentamos se refiere a la concepción del docente y su rol en los procesos de cambio y mejora de la enseñanza. Ciertas perspectivas piensan al docente como un profesional técnico cuya función es implementar las políticas diseñadas por otros profesionales (Tejada Fernández, 2001).

Esta concepción no necesariamente considera que el docente es mero ejecutor de las decisiones tomadas centralmente, sino que rescata su rol activo en la interpretación y su actuación como mediador entre las políticas pedagógicas y curriculares y la situación real de las escuelas. Sin embargo, el maestro no es considerado como un actor que debe participar en la formulación de las reformas. Las políticas curriculares y de profesionalización y capacitación docente deben ser dirigidas desde los Ministerios de Educación, por otros especialistas, que disponen de las herramientas analíticas y las competencias profesionales para definir los contenidos y secuencias del curriculum escolar, y ayudar a los docentes a mejorar su enseñanza.

Otra perspectiva considera al docente como sujeto crítico que toma decisiones e innova, ya que posee la capacidad analítica para pensarse a sí mismo, reflexionar acerca de su propia práctica, y diseñar e implementar autónomamente innovaciones pedagógicas para mejorar la enseñanza y resolver las dificultades. Esta perspectiva rescata al docente como protagonista de su propia transformación, quien ya no es visto como receptor de un conocimiento experto, producido por otros, sino como un sujeto capaz de liderar un proceso de construcción colectiva y transversal de profesionalización.

OPCIONES DE POLÍTICAS PARA LA DOCENCIA

Las opciones sugeridas en este apartado no deben ser interpretadas como recomendaciones cerradas, sino como alternativas puestas a consideración de los gobiernos provinciales, quienes evaluarán su pertinencia y viabilidad según los contextos específicos. La selección de opciones se basa en un umbral de definiciones conceptuales del Proyecto NEXOS: sólo se seleccionaron aquellas que consideramos éticas, posibles y enmarcadas en una concepción integral del derecho a la educación. Cada una de las opciones merece, claro está, un tratamiento profundo que en el presente documento no podemos ofrecer.

La lectura de este apartado puede ser complementada con la consulta del cuadro que resume diversas políticas implementadas a nivel nacional y provincial en el sistema educativo argentino durante los últimos años: http://cippec.org/nexos/bases_de_experiencia.php.

Oferta, demanda y distribución de docentes

1. Redefinir los criterios para asignar bonificaciones salariales según zona desfavorable

En la Argentina existen históricamente bonificaciones salariales por el trabajo docente en zonas desfavorables. Sin embargo, tienden a ser incentivos desgastados, muchas veces alterados por la práctica, desconocidos o mal comunicados, desvinculados de otras acciones políticas y naturalizados como parte de un esquema histórico. Frente a este panorama, resulta pertinente evaluar el estado de la remuneración de los maestros, profesores y directivos que trabajan en escuelas en contextos desfavorables para realizar ciertas modificaciones: **(a)** Explicitar que el criterio no sea un incentivo salarial, sino un **reconocimiento de los costos extras** asociados con el trabajo en ciertos contextos específicos. **(b)** Por lo tanto, los **criterios** deberían incluir a las escuelas en zonas de difícil acceso y comunicación; zonas con condiciones climáticas específicas; u otros factores asociados directamente con la necesidad de costos extras para ejercer el trabajo docente en igualdad de condiciones; **(3)** Las escuelas deberían ser **clasificadas periódicamente**, tarea que podría realizarse por una comisión de expertos, sindicatos y organismos de contralor estatales.

Viabilidad: Esta política debería acordarse y discutirse con los sindicatos docentes para garantizar su viabilidad política. Desde el punto de vista presupuestario, podría representar erogaciones en función de la redefinición del monto y la escala de las bonificaciones.

2. Crear una red de apoyo para los docentes que trabajan en zonas desfavorables y en escuelas con alumnos en situación de vulnerabilidad social

Más allá de las modificaciones en la bonificación por trabajar en zona desfavorable, es necesario pensar en estrategias integrales, coherentes y secuenciadas para mejorar la oferta docente en las escuelas ubicadas en zonas desfavorecidas. Entre estas políticas deberían considerarse la creación de una red de apoyo para los docentes que trabajan en zonas desfavorables o con alumnos en riesgo educativo, que organice actividades de reflexión sobre la práctica, seminarios con especialistas, y que publique una revista con experiencias de los docentes, entre otras actividades. Además, la red debería articularse con políticas integrales que mejoren las condiciones de acceso a las escuelas (pavimentación de calles, transporte público, etc.) y las condiciones laborales

en general (mejorar las condiciones edilicias, extender la jornada, y establecer horas institucionales pagas para el trabajo adicional que el desempeño en contextos difíciles supone).

Viabilidad: El principal desafío de esta política es su carácter integral, que presupone voluntad política, capacidad técnica y disponibilidad presupuestaria. A su vez, la creación de una red de apoyo requiere de una gran capacidad de llegada articulada a las escuelas y a los terrenos de las prácticas. La existencia de espacios de reflexión y trabajo conjuntos enmarcados en la escuela (mediante las horas institucionales principalmente) es uno de los condicionantes para esta participación.

Formación inicial

3. Plan estratégico para el fortalecimiento del sistema de formación docente

Si bien el sistema de formación docente presenta características similares (problemas y fortalezas) a lo largo de todo el país, cada jurisdicción debería realizar un diagnóstico pormenorizado de la oferta de formación inicial de docentes en su territorio: cantidad, ubicación y tamaño de los establecimientos, tipo de oferta según niveles educativos y especialidades para los cuales se forma, perfil de los formadores de docentes, infraestructura de los establecimientos, existencia o no de normativa específica para el nivel, etc. Este diagnóstico debería ser uno de los insumos principales para diagramar un plan estratégico provincial para el fortalecimiento del sistema de formación docente inicial, que podría incluir algunas de las opciones de política descritas en los puntos 4 al 15:

Viabilidad: Para funcionar realmente como guía en las políticas para la formación docente, el plan estratégico debe contar con gran apoyo político. A su vez, los principales desafíos están ligados a la disponibilidad de personal técnico idóneo para llevar a cabo la tarea, aunque esta capacidad técnica puede ser fortalecida a través del trabajo articulado con el Instituto Nacional de Formación Docente y con otras instancias de consulta federal.

4. Reconversión de algunos institutos de formación inicial en centros de profesionalización docente

A partir de la elaboración de un diagnóstico pormenorizado acerca de las necesidades del sistema educativo en cuanto a la cantidad y el tipo de oferta docente (véase opción anterior), podrían implementarse dos estrategias combinadas a fin de otorgar mayor racionalidad a la oferta de formación:

4.1. Ante la sobreoferta de docentes de nivel primario, algunos institutos podrían transformarse en “Centros de Profesionalización Docente” o “Centros de Maestros” que, en lugar de continuar formando nuevos maestros que el sistema no requiere, focalizaran sus funciones en la investigación-acción y la profesionalización docente basada en la escuela (véase opción 17). Cada centro trabajaría de manera sistemática y continua con una red de escuelas, planificando diversas ofertas de capacitación a partir de evaluaciones diagnósticas sobre las problemáticas y necesidades de cada comunidad educativa.

4.2. Ante la falta de docentes para el nivel medio y/o en determinadas áreas (como tecnología o inglés), los institutos con profesionales idóneos podrían adoptar las propuestas de formación requeridas³.

Esta opción debería combinarse con una política integral de formación superior técnica. Dado que en muchos lugares del país la docencia es la única alternativa de estudios superiores para los jóvenes, una reorganización del sistema de formación docente que reconvierta institutos en centros de profesionalización docente debería

3. Durante la década del noventa algunas provincias cerraron la inscripción a las carreras para maestros de nivel inicial y primario y, en estos IFD, crearon ofertas de profesorado para el nivel medio (Chaco, Catamarca, La Rioja, entre otras). Véase informes del proyecto “Las provincias educativas” en www.cippecc.org.

articularse con la creación de instituciones superiores de formación técnico-profesional, más acordes con las necesidades productivas de las localidades.

Viabilidad: Uno de los principales desafíos para el reordenamiento de la oferta docente radica en la resistencia que esta política podría suponer para los directivos y docentes de los IFD. De todas maneras, la predisposición de los docentes al reordenamiento del sistema podría mejorarse si se ofrecieran claros indicios de que todos los institutos, más allá de su función, fueran considerados importantes para el sistema educativo y de que los docentes en ejercicio mantuvieran sus cargos. Un segundo desafío, técnico y cultural, se encuentra en las dificultades para que instituciones que tradicionalmente cumplían un rol en la formación inicial con poca interacción con el sistema educativo, se conviertan en referentes locales para la profesionalización docente. Es por ello que se deberían organizar instancias de capacitación sistemática para los formadores de docentes que asumirían las nuevas funciones.

5. Programa de fortalecimiento integral de los IFD

Más allá del reordenamiento de la oferta de formación docente en función de las necesidades del sistema, resulta fundamental implementar una política de fortalecimiento integral de los IFD. Dicho programa debería contar con una fuerte asistencia técnica por parte de especialistas, con la creación y distribución de materiales curriculares y didácticos, con espacios institucionales para la reflexión por parte de los formadores de docentes, equipamiento de los institutos, etc. A su vez, se deberían contemplar las opciones de políticas descritas a continuación, como el nombramiento de docentes por cargo, la construcción de edificios para los IFD, la implementación de actividades de desarrollo profesional, entre otras medidas⁴.

Viabilidad: Esta opción presenta altos desafíos políticos, técnicos y presupuestarios. A su vez, su éxito depende en gran medida de la legitimidad que logre entre los formadores de docentes. Es por ello que ellos deben ser involucrados activa y críticamente en el programa, a fin de que se conviertan ellos mismos en protagonistas de los procesos de transformación.

6. Nombramiento de docentes por cargo en los IFD⁵

Al igual que en las escuelas de nivel medio, la asignación del trabajo docente por hora cátedra repercute negativamente en la profesionalización de la tarea, ya que no se contemplan tiempos de reunión con colegas y alumnos, planificación o estudio. Es por ello que se debiera considerar la posibilidad de redefinir la forma de contratación de los docentes del nivel superior no universitario, implementando el nombramiento de docentes por cargo, con horas destinadas a la consulta de alumnos, a la investigación, al trabajo directo con escuelas, entre otras medidas.

Viabilidad: Esta política supone ante todo una importante erogación presupuestaria, dado que los nombramientos por cargo implican pagar no solamente las horas de trabajo frente a alumnos, sino también horas de estudio, planificación, consulta de alumnos, trabajo con escuelas, entre otras actividades. También puede implicar desafíos desde el punto de vista cultural de los docentes, habituados a un puesto de trabajo estructurado en base a la hora cátedra.

4. Un caso interesante en la Argentina de transformación integral de la formación docente fue el Programa de Transformación de la Formación Docente (PTFD) del Ministerio de Educación Nacional, implementado en 10 provincias (Catamarca, Formosa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Salta, San Juan, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán). Este programa tuvo tres ejes de trabajo: transformación institucional, reforma curricular y capacitación docente. Se caracterizó por un fuerte empoderamiento de los sujetos de los IFD y de una alta asistencia técnica.

5. Durante los noventa, fueron varias las provincias que implementaron acciones tendientes a reorganizar el sistema de formación docente inicial, desde la llevada a cabo del proceso de acreditación promovida por el gobierno nacional hasta la reconversión de algunos institutos para que formen docentes de nivel medio requeridas por el sistema. Entre todos los casos, por lo estructural de su reforma cabe mencionar el de la provincia de San Luis: luego de un diagnóstico sobre la formación docente en la provincia, se cerraron todos los IFD y se crearon dos nuevos, uno en la ciudad de Villa Mercedes y otro en la ciudad de San Luis. Estos institutos cuentan con edificios propios y con docentes de tiempo completo (véase cuadro que resume diversas políticas jurisdiccionales en http://cippec.org/nexos/bases_de_experiencia.php).

7. Construcción de edificios propios para los institutos de formación docente

En varias jurisdicciones, muchos de los institutos de formación docente funcionan durante el turno vespertino en edificios compartidos con escuelas de nivel inicial, primario y/o medio. Esto tiene serias consecuencias para la dinámica institucional de los IFD, la identidad de los formadores de docentes y las experiencias formativas de los estudiantes, quienes no tienen un espacio físico para reunirse a estudiar, bibliotecas donde consultar bibliografía fuera del “horario de clase”, y desarrollar las actividades propias de los estudiantes del nivel superior. Es por ello que, al realizar la planificación estratégica de la formación docente inicial, se debería contemplar la posibilidad de construir edificios propios para los profesorados.

Viabilidad: Esta política supone fundamentalmente importantes implicancias presupuestarias y de planificación y ejecución de obras de infraestructura.

8. Crear un programa de profesionalización para formadores de docentes

Si se desea elevar la calidad de los docentes del sistema, la formación de los formadores debería convertirse en un eje central de la política educativa. Podrían implementarse diferentes acciones de perfeccionamiento de los docentes de los institutos de formación y de las universidades que forman educadores. En cuanto a las modalidades de perfeccionamiento, dado que los formadores de docentes son también docentes, deberían implementarse metodologías similares a las pensadas para los maestros y profesores en las escuelas (capacitación basada en el instituto, intercambios institucionales, becas y años sabáticos para estudios de postgrado). A su vez, sería pertinente incluir contenidos que reflexionen sobre los procesos de aprendizaje de las personas adultas, dado que en general los formadores de docentes comienzan a enseñar en los profesorados y magisterios sin haber aprendido a trabajar con adultos, lo cual los fuerza a traducir en forma intuitiva sus estrategias de enseñanza utilizadas en las escuelas.

Viabilidad: El principal desafío se encuentra en la capacidad técnica de los funcionarios y técnicos que deberían diseñar estas estrategias de profesionalización. Desde el punto de vista cultural, las prácticas tradicionales de los IFD son otro desafío importante, ya que los docentes no están acostumbrados a participar en procesos de profesionalización integrales. Además, esta política requiere de cierto nivel de erogación presupuestaria, aunque más baja que las políticas de formación continua para los docentes de los demás niveles del sistema educativo por sus menores dimensiones.

9. Nuevos requisitos para el ingreso a la docencia en los institutos de formación docente

Actualmente los requisitos para ingresar a la docencia en los IFD no difieren en gran medida de aquellos necesarios para trabajar en una escuela primaria o media, por lo que poseen una preparación similar a la que tendrán sus estudiantes cuando egresen (Vezub, 2007). Es por ello que se debería considerar la incorporación, en el mediano plazo, de nuevos requisitos para enseñar en los institutos formadores, como por ejemplo haber obtenido un título universitario o maestría o dar cuenta de algún tipo de especialización (en alguna disciplina, alfabetización, modalidad, etc.). En todos los casos, se debería acceder a los cargos por concurso público de oposición y antecedentes.

Viabilidad: Esta opción puede ser pensada solamente para el mediano y largo plazo, en articulación con políticas de formación docente continua que posibiliten la especialización de los docentes del sistema y brinden oportunidades para cursar carreras universitarias o maestrías (véase opción 17). Incluso en el mediano y largo plazo, esta opción puede generar ciertos conflictos con los mismos docentes de los IFD, si no se implementa con una buena comunicación sobre las formas y sus objetivos.

10. Curso introductorio como requisito de ingreso a la formación docente

Los aspirantes a la docencia inician su formación inicial con serias falencias en el manejo de competencias básicas (especialmente ligadas al manejo fluido de la comunicación oral y escrita: interpretación de textos, argumentación, redacción, selección de información y síntesis). Al no ser resueltas antes del ingreso, estas falencias redundan en situaciones de deserción y desgranamiento o, directamente, en un deterioro de la calidad de los aprendizajes. Podría promoverse la implementación de un curso introductorio en todos los IFD que, basado en

una definición de las competencias de ingreso necesarias para cada carrera, y a partir de un examen diagnóstico que de cuenta de las principales falencias en la formación previa de los ingresantes, funcione como una instancia compensatoria que genere un piso común. La cursada de este seminario, que podría tener una duración promedio de tres meses, podría constituir un requisito obligatorio para el ingreso a la formación inicial.

Viabilidad: Los principales desafíos de esta política radican en las resistencias que podría acarrear en los estudiantes que ingresan a la carrera. Más allá de esto, esta política es de fácil implementación, ya que fundamentalmente requiere de la decisión política para implementarla, cierta capacidad técnica para diseñar el curso y erogaciones presupuestarias de mediano alcance.

11. Incorporar contenidos para fortalecer la perspectiva sociológica y política del trabajo docente

Con el fin de fortalecer el sentido político y social de la docencia, resulta clave incrementar o introducir materias como “Sociología de la educación”, “Educación y derechos humanos”, “Pedagogía social”, “Educación popular”, o “Justicia, ciudadanía y democracia”. La complejidad de las problemáticas sociales que enfrenta la docencia hoy debe ser prevista desde su formación, acentuando las herramientas conceptuales y prácticas para responder autónomamente ante situaciones de conflicto y dilemáticas con criterios claros de defensa de la justicia social desde el rol propiamente educativo que corresponde a los docentes.

12. Fortalecer los contenidos referidos a la alfabetización inicial en los programas de enseñanza primaria

Los planes de estudios de los maestros deberían re-focalizar su atención en este aspecto de la enseñanza, organizando prácticas docentes específicas para adquirir las competencias necesarias para enseñar a leer y escribir a todos los niños y niñas, independientemente del acceso que estos niños y niñas tengan a bienes culturales y a un acercamiento a la lectura en sus hogares.

13. Seminarios de estudio y discusión de casos y experiencias concretas en la formación inicial

Existe una importante desarticulación entre la formación docente inicial y la realidad de las escuelas para las cuales se forma. Es por ello que sería interesante incorporar como parte de la formación inicial, tal vez en el contexto de seminarios transversales, el análisis y discusión sistemática de experiencias docentes en las escuelas (“estudio de casos”), como un ejercicio de imbricación teórica y práctica, a partir de situaciones concretas y cotidianas. Para que esto sea posible, sería necesario que se implementara una rutina de escritura y sistematización de las experiencias más interesantes –tanto positivas como negativas– que tienen los practicantes y docentes formadores en las escuelas, para que luego puedan ser utilizadas como material de estudio, enriqueciendo la formación. Por otra parte, en el contexto de los seminarios podría convocarse a docentes a contar y discutir sus diversas experiencias profesionales.

Viabilidad opciones 10-12: Estas opciones de política no presentan grandes desafíos presupuestarios ni políticos. Requieren ante todo de conocimientos especializados en el diseño de curriculum de la formación docente y de trabajo conjunto con los docentes de los IFD, quienes serán en última instancia los que incorporarán los nuevos contenidos.

14. Implementar diversas estrategias para promover la lectura de los estudiantes de los IFD

Así como las provincias deberían promover la lectura en las escuelas del sistema educativo (véase el documento “Políticas pedagógicas y curriculares” de la presente serie), también podrían desarrollar una serie de estrategias que favorezcan la lectura entre los estudiantes de los IFD. Entre estas estrategias se podrían incluir:

14.1. La selección, junto con los docentes de los IFD, de una serie de libros a ser distribuidos en las bibliotecas de las instituciones (no solamente libros relacionados con la tarea docente, sino también publicaciones literarias, filosóficas, políticas, entre otras). Para facilitar la selección y análisis de las obras por parte de los estudiantes, se podría publicar una guía que describa los libros distribuidos, con una referencia a los autores y al contexto histórico, social y político en el que fueron escritas.

14.2. Organizar jornadas de crítica literaria en los IFD.

14.3. Distribuir diariamente al menos tres periódicos matutinos en los IFD.

14.4. Organizar presentaciones con escritores (internacionales, nacionales o locales) que acerquen a los estudiantes a la cultura literaria.

Viabilidad: Esta opción requiere ante todo de una importante capacidad organizativa por parte del Estado provincial, no solamente en la selección, compra y distribución de libros, sino también en la organización de las jornadas en los IFD.

15. Fortalecer la práctica docente como un eje central de la formación inicial

Una de las características principales de una formación docente de calidad es la práctica docente. Las investigaciones muestran que los docentes que se forman básicamente a través de cursos teóricos tienen grandes dificultades para implementar lo aprendido una vez que ingresan a la docencia (Villegas Reimers, 2003). En muchos casos, los nuevos docentes se enfrentan con una realidad abrumadora, que no contempla posibilidades para una práctica pedagógica constructivista y social, y retoman las viejas concepciones de la enseñanza que experimentaron ellos mismos como alumnos del sistema educativo. Es por ello que la formación docente debería incluir desde el inicio la práctica de enseñanza en escuelas, que incluya no solamente el dictado de clases, sino también la observación del funcionamiento de las escuelas, la participación en entrevistas con padres y la coordinación de grupos y actividades recreativas, y la organización de actividades de apoyo escolar.

A su vez, se podría incluir la enseñanza en contextos no formales dentro de la práctica en la formación inicial de los docentes. Hoy en día la educación no formal es una estrategia sumamente valiosa para enriquecer la experiencia educativa de los niños, niñas y jóvenes de sectores populares, no solamente en la forma tradicional de apoyo escolar, sino también en el acercamiento a los símbolos y actividades culturales, sociales, deportivas y comunitarias. Para ello, se podría fomentar desde el Estado la conformación de alianzas institucionales entre IFD, escuelas y organizaciones de la sociedad civil, para organizar prácticas de estudiantes del profesorado en contextos de aprendizaje no formales⁶.

Viabilidad: Dada las dificultades que presenta la implementación de las prácticas docentes en el contexto actual (desarticulación de los IFD con las escuelas del sistema educativo, ausencia de docente tutores en las mismas escuelas, entre otras), esta alternativa debería articularse con una política de planificación estratégica de las prácticas docentes (véase opción 16).

16. Crear un programa de coordinación entre los institutos de formación docente y las escuelas para organizar de manera sistémica las prácticas durante la formación inicial y el acompañamiento de los docentes noveles

Este programa debería, por un lado, coordinar la realización de las prácticas de los estudiantes del profesorado, seleccionando escuelas con diferentes características para que se conviertan en centros de práctica. Esta política podría articularse con la carrera docente horizontal que contemple la creación de un cargo específico para acompañar a los estudiantes en las prácticas (véase opción 21). Por otro lado, podría incluir una línea de acción de acompañamiento a docentes recién ingresados en el sistema (“docentes noveles”), que también contemple la creación de cargos específicos dentro de la carrera docente horizontal⁷. Este acompañamiento podría comprender:

6. La Fundación SES implementa el programa “Formación docente e inclusión educativa”, en el cual los IFD conforman alianzas con organizaciones sociales que llevan adelante experiencias de educación popular y desarrollo local. El objetivo es “generar prácticas de campo que posibiliten a los alumnos –futuros docentes– de las instituciones educativas acumular experiencia en espacios y organizaciones de la comunidad que permitan ampliar la mirada sobre los adolescentes con los que van a encontrarse a lo largo de su carrera docente”. Para mayor información, véase www.fundses.org.ar.

7. El acompañamiento de los docentes principiantes es una política presente en varios países centrales. En Finlandia, por ejemplo, a partir de 2000 el Ministerio de Educación financia proyectos de las instituciones de formación docente para que acompañen a los docentes que se inician. Las escuelas del sistema eligen un mentor entre su colectivo y el instituto de formación docente lo capacita para orientar a los nuevos maestros y profesores (véase PREAL, 2004 para mayor información sobre el caso finlandés). En España, el Centro de profesores de Alcalá de Guadaíra en Sevilla y la Universidad de Sevilla desarrollan programas de iniciación en la docencia basados en la idea del profesor como práctico reflexivo. Para ello, desarrollan las siguientes estrategias, coordinadas por un mentor: redacción de diarios, grabación y análisis de las clases, lectura y discusión de material bibliográfico, etc. (Vezub, 2005).

la participación en grupos de discusión sobre la práctica, observación de clases de docentes más experimentados, escritura de artículos para publicar, etc.

Viabilidad: Esta es una política compleja porque requiere, en primer lugar, de un fuerte liderazgo político en el proceso. En segundo lugar, se necesita una importante capacidad técnica para diseñar un sistema integral de práctica durante la formación inicial y de acompañamiento de docentes noveles. Por último, esta política supone importantes erogaciones presupuestarias corrientes para el pago de salarios a los maestros y profesores mentores. De todas maneras, la centralidad de la práctica para la formación de los docentes la convierte en una política que debiera ser prioritaria.

Formación continua

Existe un amplio consenso en la literatura internacional sobre las características que debe tener una política de formación docente continua (Villegas-Reimers, 2003):

- Deber estar basada en la pedagogía constructivista que concibe a los docentes como aprendices activos más que en un modelo orientado a la transmisión de conocimiento.
- La profesionalización debe ser entendida como un proceso de largo plazo, que permita a los docentes relacionar las nuevas experiencias con conocimientos previos y donde exista un seguimiento y una retroalimentación constante con la práctica de enseñanza.
- Debe realizarse en y para un determinado contexto, para relacionar la capacitación con las experiencias reales del proceso de enseñanza cotidiano. En este sentido, las escuelas mismas deberían transformarse en comunidades de aprendizaje y reflexión sobre su propia práctica.
- Así, debe ser concebida como un proceso colaborativo, que incluya interacciones significativas no solamente entre los mismos docentes sino también con supervisores y funcionarios. Debe facilitar la discusión entre pares y el intercambio de experiencias.

17. Diseñar circuitos de capacitación para funciones específicas dentro de la profesión docente y para las diferentes modalidades del sistema educativo⁸

El Gobierno podría definir ciertas especializaciones prioritarias según los problemas del sistema y los objetivos de la política provincial, tanto en relación con las diferentes funciones que existen o que se pueden crear dentro del sistema educativo (gestión escolar, docentes tutores de alumnos, docentes mentores de prácticas y de docentes noveles, docentes comunitarios, docentes especializados en alfabetización, docentes especializados en pedagogía social, entre otras) como en relación con las distintas modalidades existentes (educación de adultos, educación rural, educación en contextos de encierro, etc.) o especialidades disciplinares, pedagógicas o didácticas (didácticos de la matemática, especialistas en alfabetización, especialistas en culturas juveniles, etc.). A partir de estas definiciones, el Gobierno podría crear circuitos de capacitación para las diferentes especializaciones. Estos circuitos podrían incluir módulos diseñados por el Gobierno central que los docentes deberían cursar escalonadamente, de tal forma de que no sean cursos desarticulados de corta duración, sino que sean parte de una especialización creciente. También podrían incorporarse a estos circuitos de formación otras ofertas existentes que acrediten ciertos estándares mínimos de calidad. Cabe destacar que la implementación de estas especializaciones en la formación docente continua cobraría mayor importancia si se la combinara con una carrera docente horizontal que diera prioridad al acceso a cargos diferenciados a los docentes con formación especializada (véase opción 21).

Con respecto a las modalidades de los cursos de especialización, algunas opciones que se podrían considerar son:

17.1. Programa de capacitación semipresencial con soporte informático⁹

El sistema de formación docente continua podría aprovechar las nuevas tecnologías para implementar instancias

8. Esta alternativa, junto con la 18, debería inscribirse en el "Plan global de capacitación" de cada jurisdicción.

9. En la Argentina existen varias ofertas de educación a distancia. Entre estas ofertas, cabe mencionar la de la Universidad Nacional de Quilmes, con un programa de Licenciatura en Educación dirigido a todos los docentes del país, y la de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Virtual).

de capacitación semipresenciales con soporte informático. Si bien en un primer momento las actividades de capacitación a distancia eran destinadas a docentes sin acceso a las instancias presenciales, actualmente se considera que la participación en experiencias de “e-aprendizaje” enriquece profesionalmente a los docentes.

17.2. Capacitación a distancia para docentes rurales vía programas radiales

Otra opción para que los docentes aislados en zonas rurales o de difícil acceso es implementar un programa de capacitación a través de la radio, con programas interactivos de 15 a 30 minutos diarios durante el ciclo lectivo. Estos programas deberían ser apoyados por otro tipo de materiales (lecturas, ejercicios de reflexión, etc.) y diseñados por expertos¹⁰.

17.3. Articular la formación docente terciaria con el nivel superior universitario¹¹

Otra forma de incentivar la profesionalización de los docentes podría tener lugar mediante la implementación de acuerdos con las universidades que dicten la carrera de Ciencias de la Educación u otras afines con la tarea docente. De esta manera, los docentes podrán obtener la Licenciatura en menos años de cursada, mediante el reconocimiento de equivalencias entre las asignaturas de su formación inicial terciaria y las asignaturas de la carrera universitaria.

17.4. Implementar un programa de becas de estudios de postgrado (presenciales y a distancia)

Una de las principales dificultades de los docentes para cursar postgrados es la falta de tiempo. Es por ello que se podrían implementar becas de estudio para que aquellos docentes con intereses teóricos pudieran disminuir su carga de trabajo y dedicar mayor tiempo al estudio y la investigación. El objetivo último de este programa debiera ser que estos docentes se conviertan en referentes en sus escuelas o incluso en capacitadores (uno de los principales problemas de la profesionalización de los docentes en algunas provincias es la insuficiencia de profesionales idóneos para coordinar acciones de capacitación). Esta política podría articularse con la implementación de una carrera docente horizontal (opción de política 21).

17.5. En las especializaciones pertinentes, incluir dentro de los circuitos de formación continua la práctica docente en determinados contextos institucionales, como cárceles, instituciones de educación de adultos, organizaciones sociales que trabajan en educación, etc.

Así como la práctica docente tendría que ser un eje central de la formación docente inicial, se debería analizar la posibilidad de incluir dentro de ciertas especializaciones instancias de trabajo de los docentes en contextos diferentes al de la escuela tradicional, como en organizaciones sociales que trabajen con metodologías afines a la educación popular, en instituciones penitenciarias, en instituciones de educación de adultos, etc.

Viabilidad: Esta opción, junto con la 18, debería diseñarse a partir de un diagnóstico pormenorizado de la oferta de capacitación para los docentes, que identifique instituciones oferentes, contenidos, formas, vinculación con el sistema de puntajes de la carrera docente, sistemas de acreditación o control de estas ofertas, etc. Por ello, desde el punto de vista político, la existencia de ciertos intereses creados en torno a la organización actual de la oferta de cursos de capacitación podría llegar a representar cierta resistencia a la organización planificada y al control por parte del Estado de la calidad de la nueva oferta.

Técnicamente, la formación continua es una cuestión compleja y de no fácil resolución, ya que está comprobado que la oferta de cursos como principal dispositivo de capacitación no logra por sí solo tener un impacto en la mejora de las prácticas de enseñanza. Es por ello que esta opción debe combinarse con una propuesta de profesionalización basada en la escuela.

¹⁰. Existen varios casos internacionales en países en desarrollo donde los programas de capacitación a distancia para docentes rurales a través de la radio han posibilitado su formación continua. Existe evidencia significativa de que los programas radiales interactivos son efectivos para el desarrollo profesional en áreas remotas, ya que los docentes pueden participar de experiencias de capacitación de largo plazo durante el ciclo lectivo (Villegas-Reimers, 2003).

¹¹. La articulación con universidades es una política existente en muchas jurisdicciones argentinas. La Universidad Nacional de Luján, por ejemplo, ofrece la carrera de Licenciatura en Historia (con un plan de estudios de dos años y medio) y Licenciatura en Geografía (con un plan de estudios de 4 materias, 5 seminarios, un idioma y tesis). Ambas propuestas son para docentes egresados de institutos de nivel superior no universitario en cada especialidad.

A su vez, se trata de una política que requiere de cierta erogación presupuestaria, aunque la implementación o difusión de programas semipresenciales es factible técnicamente y precisa menores recursos que los cursos presenciales. Con respecto a las instancias semipresenciales de formación continua, la complejidad tecnológica y la flexibilidad de procedimientos que supone el manejo de este tipo de oferta es un gran desafío para las administraciones centrales de los Ministerios (Aguerrondo, 2002).

Por último, cabe aclarar que esta política cobraría verdadera fuerza como estrategia de mejora de la enseñanza si se la combina con la implementación de la carrera horizontal (véase opción 21).

18. Programa de profesionalización docente basado en la escuela, que facilite la discusión entre pares y el intercambio de experiencias¹²

Uno de los principales consensos con respecto a la capacitación en servicio de los docentes es que ésta debería centrarse en la institución escolar como unidad de mejora. A su vez, se sabe que para que los programas de capacitación tengan un impacto en la práctica docente, es clave una metodología de reflexión-acción intensa. Es por ello que la profesionalización docente debería enmarcarse en diagnósticos institucionales claros, con objetivos concretos, con metodologías de reflexión-acción: observación, grabación y análisis críticos de clases, reflexiones sobre las mejores y peores clases de los docentes, análisis sobre cómo la teoría pedagógica puede aportar a la planificación anual, por unidad y clase para que los alumnos alcancen una comprensión acabada de los contenidos curriculares, etc. Entre las líneas de acción que se podrían incluir en este programa pueden mencionarse:

18.1. Creación de centros de profesionalización descentralizados, ubicados en IFD, universidades, regionales de supervisión o creados especialmente¹³

Estos centros deberían contar con una infraestructura y personal básico; biblioteca, fonoteca y videoteca; equipo multimedia y de recepción de la señal de Internet; y áreas de trabajo individual y colectivo. Además de poder utilizar las instalaciones y materiales de los centros, los docentes podrían recibir apoyo profesional específico. Incluso, los centros podrían coordinar las acciones de capacitación que proponen las escuelas y los supervisores y solicitar las capacitaciones demandadas a instituciones especializadas (IFD o universidades)¹⁴.

18.2. Implementación de un programa de profesionalización entre pares en contextos rurales¹⁵

La profesionalización entre pares también podría ser una opción para las políticas de formación docente continua. Por ejemplo, un grupo de docentes se podría reunir cada dos meses para discutir sobre las problemáticas de la enseñanza, actualizarse, planificar conjuntamente las lecciones, etc.

18.3. Incluir dentro del horario escolar tiempo institucional para el trabajo en equipo entre los docentes¹⁶

Una de las mayores limitaciones para la implementación de actividades de desarrollo profesional y una causa principal de los problemas de estrés laboral docente es la cuasi ausencia de tiempo de reflexión, planificación, discusión

12. Véase el documento “Políticas pedagógicas y curriculares. Opciones y debates para los gobiernos provinciales” de la serie para articular esta opción.

13. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires creó “Centros de docentes” como espacios de apoyo y asesoramiento continuo a las escuelas (véase documento “Políticas jurisdiccionales” de la presente serie). En México, en el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (ProNaP), se crearon 460 Centros de Maestros como espacios de apoyo a los docentes. Estos centros constan de una biblioteca, una videoteca, espacios para trabajo grupal y computadoras (véase PREAL, 2000). En España, en 1984, se crearon los Centros de Profesores (CEP), distribuidos en cada comuna. Los CEP tienen autonomía para organizar la formación permanente en su zona. Funcionan fuera de las escuelas, en edificios independientes, y cuentan con equipo de asesores para orientar la docencia (véase Vezub, 2005). En la Argentina, en entre 2000 y 2001 se creó una red de centros de actualización e innovación educativa, con la idea de que contaran con recursos (PC, conexión a Internet, biblioteca, videoteca, etc.), un equipo pedagógico y de que en ellos se organizaran actividades de capacitación y de promoción del desarrollo curricular.

14. Este último caso se implementó en la ciudad de San Pablo, Brasil, en el programa “Escuelas de cara nueva de San Pablo”.

15. Se han implementado algunas experiencias de este tipo en América Latina. En 1992 se crearon en Chile 104 microcentros rurales, llegando a ser más de 500 en 2001. Los microcentros reúnen periódicamente a un grupo de entre 8 y 12 docentes para colaborar en el diseño y mejoramiento de la enseñanza, intercambiar experiencias y actualizarse. Por lo general, estas reuniones son apoyadas por supervisores, que actúan como facilitadores de la reunión y aportan materiales de consulta (véase Ávalos, 1999). Otro caso relevante es el de Colombia, cuyos microcentros docentes (grupos de trabajo formados por profesores y/o directores para desarrollar actividades de perfeccionamiento de profesor a profesor) se han transformado en una de las principales políticas de profesionalismo docente del país (Vezub, 2005).

16. En la Argentina, un caso destacado de reforma curricular que incluía una modificación en los tiempos de trabajo de los docentes fue el de Río Negro en la década del ochenta. Otro caso paradigmático de reestructuración del puesto laboral de los docentes en los setenta fue el “Proyecto 13”. En este caso, se estableció un nuevo régimen laboral para los profesores, que ya no estaba organizado en función de la hora cátedra sino de cargos (algunos de dedicación exclusiva de 36 horas cátedra, y otros de dedicación parcial, de 30, 24 y 18 horas cátedra). En todos los casos estas políticas fueron suspendidas fundamentalmente por cuestiones presupuestarias.

con pares, etc. durante la jornada laboral. Es por ello que, en articulación con una política pedagógico-curricular (véase documento “Políticas pedagógicas y curriculares. Opciones y debates para los gobiernos provinciales” de esta serie) y con una política de profesionalización docente se debería modificar la estructura horaria de la escuela e incluir este tiempo institucional.

Viabilidad: La implementación de una política de formación docente continua basada en la escuela es estratégica para la profesionalización creciente de la docencia, pero de difícil implementación desde el punto de vista técnico, cultural y presupuestario. Técnico porque requiere de un profundo conocimiento sobre las formas de aprender de los docentes, sus representaciones sobre su propio trabajo, la cultura escolar y los recursos profesionales disponibles en el sistema educativo. Cultural porque, dada la estructuración tradicional del trabajo, el docente no está acostumbrado a participar y enriquecerse de comunidades de práctica ni a trabajar colectivamente para diagnosticar situaciones problemáticas y pensar estrategias de superación. Presupuestario porque este tipo de formación continua requiere importantes erogaciones, sobre todo al requerir tiempos institucionales reales para que los docentes puedan participar de estas experiencias y al suponer el diseño e implementación de dispositivos de profesionalización en todo el sistema.

19. Crear distintas instancias de circulación de experiencias pedagógicas, reflexiones de docentes e información sobre oportunidades de capacitación y desarrollo profesional¹⁷

Como parte de una política integral que ayude a romper con el aislamiento del trabajo docente y, en consecuencia, enriquezca la profesión, se podrían implementar diferentes estrategias para la circulación de conocimientos, experiencias y reflexiones. Algunas de las acciones en este sentido podrían ser:

19.1. Crear una revista periódica para los docentes

Una publicación periódica sería un medio interesante para difundir información sobre oportunidades de profesionalización (cursos, talleres, seminarios, postgrados presenciales y a distancia, congresos, redes de docentes, etc.) y donde se publiquen investigaciones y narrativas de docentes.

19.2. Organizar periódicamente un Congreso Pedagógico Provincial¹⁸

La organización anual de un Congreso Pedagógico Provincial sería otra política interesante para favorecer el fortalecimiento de una identidad profesional colectiva. Algunas de las actividades que estos congresos podrían incluir son: (a) la presentación de experiencias por parte de los docentes, (b) la observación de clases previamente grabadas y su discusión en comisiones, (c) la asistencia de especialistas nacionales e internacionales, (d) la organización de ferias de libro (e) la presentación del plan educativo provincial anual, y (f) la presentación de diagnósticos sobre el sistema educativo provincial y su evolución (trayectoria de los alumnos, tasas de escolarización, resultados en las evaluaciones de calidad, etc.).

19.3. Crear un programa radial sobre la educación provincial

Un programa de radio semanal con el objetivo de discutir sobre la realidad del sistema educativo provincial y difundir experiencias interesantes desarrolladas por docentes, entre otras actividades/contenidos, sería un medio atractivo y de bajo costo para difundir experiencias, circular conocimientos y discutir y dialogar sobre el sistema educativo.

19.4. Implementar un programa de intercambio de docentes con otras provincias y/o países

Se podrían implementar intercambios pedagógicos entre docentes de diferentes regiones del país, que permitan a los participantes tener una experiencia de formación innovadora, con el objetivo de: 1) enriquecer la reflexión y la práctica profesional a partir del reconocimiento activo de la multiplicidad de contextos geográficos, sociales e institucionales en los que se desarrolla la educación, 2) compartir saberes y vivencias entre colegas de diversas latitudes, y 3) sistematizar los aprendizajes desarrollados colectivamente para su difusión (por ejemplo, a

17. Véase el documento “Políticas pedagógicas y curriculares”, el cual también considera las políticas de circulación de experiencias entre docentes.

18. La Pampa organiza anualmente, desde 1993, un Congreso de Políticas Educativas, que se han convertido en un espacio de encuentro de la comunidad docente, donde se exponen e intercambian los proyectos institucionales de las escuelas y las innovaciones pedagógicas de los distintos niveles del sistema educativo (véase el documento “Políticas jurisdiccionales” de la presente serie).

través de publicaciones, de distribución en escuelas e IFD, que reúnan los relatos de las experiencias e intercambios más interesantes).

Viabilidad: Estas acciones tienen la ventaja de ser poco costosas (con excepción del programa de intercambio) y viables desde el punto de vista técnico, político y cultural.

20. Implementar políticas de capacitación intensivas para aquellos docentes que estén enseñando en un nivel y/o área sin formación específica

En aquellas jurisdicciones con un alto porcentaje de docentes sin formación específica, el Gobierno provincial podría diseñar programas de capacitación intensivos. Este programa debería ser de mediano plazo y podría diseñarse como dispositivo semipresencial, con soporte informático.

Viabilidad: Los costos de esta opción dependerán de la cantidad de docentes sin formación específica.

Carrera docente

21. Implementar la carrera horizontal donde los docentes puedan concursar para acceder a cargos no jerárquicos¹⁹

Implementar una carrera horizontal docente, con posibilidades de asumir nuevas funciones que, sin ser jerárquicas, impliquen un crecimiento profesional. El diseño de una carrera horizontal es una tarea compleja, que implica una multiplicidad de decisiones concretas, como por ejemplo:

21.1. La definición de los nuevos cargos, a modo de ejemplo: maestro comunitario, docente promotor cultural; mentor de docentes noveles y de prácticas de los estudiantes del profesorado; coordinador de políticas sociales; organizador de las actividades de capacitación docente; coordinador de centros de docentes; coordinador de ciclo o departamento, etc.

21.2. La distribución de los cargos en las escuelas: resulta necesario establecer criterios y procedimientos objetivos para determinar qué cargos se asignarán a cada establecimiento escolar, dependiendo de las necesidades y los proyectos institucionales de cada escuela. Para ello, será necesario contar con información disponible para realizar los diagnósticos pertinentes.

21.3. Los requisitos para acceder a los nuevos cargos: En articulación con las alternativas de formación docente continua (véase opción 17), para algunos cargos se podrían definir ciertos requisitos de especialización. Por ejemplo, para los docentes tutores se podría diseñar una batería de cursos articulados entre sí, que incluyan contenidos relacionados con las culturas juveniles, los problemas de la juventud actual, psicología de los adolescentes, manejo de grupos, información sobre otras organizaciones que trabajan con jóvenes en la zona, etc. Así, aquellos docentes interesados y capacitados en estas temáticas, podrían tener prioridad a la hora de acceder a estos cargos.

21.4. La terminalidad de los concursos: A diferencia del resto de los cargos de la carrera docente, las nuevas responsabilidades de la carrera horizontal podrían definirse por un período de dos a cuatro años, renovables por nuevo concurso público.

21.5. Las remuneraciones: Una de las definiciones que deberán establecerse es el salario correspondiente a las

¹⁹ En varios estados de los Estados Unidos, en México y en Chile se han implementado diversos modelos de carrera horizontal docente, también conocida como carrera escalar. En México, por ejemplo, la Carrera Magisterial consta de estímulos económicos a aquellos docentes que den cuenta de un mayor grado de profesionalización. Este grado de profesionalización considera el desempeño profesional, actividades cotidianas en la conducción del proceso de enseñanza-aprendizaje, preparación profesional, cursos de actualización, grado académico y antigüedad. Hay cinco niveles de promoción (De Andraca, 2003).

nuevas responsabilidades dentro de la carrera. Una posibilidad es que tengan una remuneración idéntica al cargo docente o a la hora cátedra. Otra posibilidad es que, según el grado de responsabilidad que dichos cargos supongan, se determine una escala salarial diferenciada.

21.6. Grados de profesionalización dentro de la carrera: Otra decisión estructural en el diseño de la carrera horizontal es la posibilidad de que los docentes se diferencien (en cargo y remuneración) por acreditar un mayor nivel de profesionalización. El criterio para acreditar la profesionalización puede variar, desde la obtención de algún título de postgrado, la cantidad de cursos de capacitación aprobados o la administración de evaluaciones específicas²⁰. A su vez, los docentes pueden adquirir o no nuevas responsabilidades a partir de su mayor experiencia y competencia²¹.

Viabilidad: La opción de implementar una carrera docente horizontal requiere, ante todo, un contexto político que permita acordar políticas estructurales con los sindicatos docentes. Aunque éstos, en principio, no rechazan la carrera horizontal, pueden llegar a percibirla como una amenaza a sus condiciones laborales si no es bien comunicada y consensuada. A su vez, una carrera horizontal implicaría fuertes erogaciones presupuestarias, no solamente si se contemplan bonificaciones salariales para las funciones especializadas dentro del sistema escolar, sino también por la creación de los nuevos cargos en las escuelas. Por último, esta política presenta ciertas complejidades técnicas a considerar, ya que son demasiadas las piezas del rompecabezas de la carrera docente y del aparato administrativo de la educación que deben considerarse a la hora de su implementación.

22. Incorporar la participación de los docentes de la escuela en el proceso de selección de los directivos

Con el fin de incluir dispositivos democratizadores en el sistema educativo y para generar liderazgos consensuados, se podría considerar la participación de los docentes en la elección de los directores. Se podrían organizar concursos de oposición y antecedentes donde la opinión de los docentes de la propia escuela tenga una incidencia del 30% sobre el total del puntaje. Los candidatos al cargo directivo podrían previamente presentar sus proyectos educativos a los docentes, quienes podrían discutir en plenario sobre ellos y elegir a uno o dos docentes para que oficien de representantes en el jurado del concurso.

Viabilidad: Esta opción debería ser acordada con los sindicatos docentes para asegurarse de que no se convierta en un foco de conflicto perjudicial para el sistema. A su vez, la incorporación de la opinión de los docentes en la selección de los directivos presenta importantes desafíos para la micropolítica escolar. Es por ello que debería implementarse con un fuerte liderazgo político, que sepa comunicar a los docentes la importancia de esta nueva modalidad de selección de directivos para su propio trabajo y para la democratización gradual del sistema educativo.

23. Crear una instancia de debate con los sindicatos docentes y especialistas sobre el sistema actual de evaluación de los docentes establecida en los estatutos²²

El sistema de evaluación docente, tal cual está definido en el Estatuto y se implementa en las escuelas, no es un

20. En México y Chile la carrera docente diferencia a los docentes según su grado de profesionalización. En México se realiza según la cantidad de capacitaciones en la que los docentes hayan participado y, en Chile, a partir de evaluaciones de los docentes.

21. En México, los docentes con mayor capacitación no adquieren nuevas responsabilidades pero reciben un plus salarial. En Chile aquellos docentes que voluntariamente se sometan a un proceso de acreditación y demuestren que son “profesores de excelencia”, reciben una retribución económica y pueden postularse para el programa “Red de maestros de maestros” para organizar actividades de apoyo pedagógicas a otros docentes y recibir una retribución salarial por ello (véase www.mineduc.cl para una mayor descripción del sistema de evaluación docente en Chile, el Programa Asignación de Excelencia Pedagógica y el Programa Red Maestros de Maestros). En la Argentina, el Gobierno de la provincia de Mendoza incorporó en 2007 una compensación económica a aquellos docentes que acrediten la obtención de un título de postgrado.

22. En 2003 en Chile se creó una Comisión Técnica Tripartita, integrada por el Colegio de Profesores de Chile (sindicato docente), el Ministerio de Educación y la Asociación Chilena de Municipalidades, con el objetivo de discutir el sistema nacional de evaluación de desempeño docente. Luego de un año de discusión, en enero de 2004 se aprobó una nueva ley sobre evaluación docente que reemplazó a la establecida en el estatuto. Este proceso es considerado de carácter formativo, diseñado para orientar la mejora de las prácticas docentes. Se utilizan 4 instrumentos de evaluación: (1) un portafolio, que incluye producciones escritas y filmaciones de clase, 2) una planilla de autoevaluación, 3) entrevistas estructuradas a docentes y 4) informes de directores y supervisores. Se establecieron 4 niveles de desempeño: destacado, competente, básico e insatisfactorio. Los primeros tienen acceso prioritario a determinadas oportunidades de desarrollo, como ser “maestros de maestros” (véase nota al pie N° 20). Si un docente es calificado como “insatisfactorio”, es evaluado al año siguiente (los demás se evalúan cada cuatro años). Si es calificado como “insatisfactorio” de nuevo, debe dejar el aula por un año y participar en actividades de perfeccionamiento (véase Vaillant, 2004 y www.mineduc.cl para mayor información sobre el caso chileno).

instrumento de utilidad para diagnosticar el funcionamiento del sistema educativo, planificar la política u organizar el desarrollo profesional de los docentes. Es por ello que se podría crear una comisión, integrada por los sindicatos docentes, especialistas y representantes del Ministerio de Educación provincial, para discutir sobre el sistema de evaluación y pensar alternativas de mejora.

Viabilidad: Una política que repiense el sistema de evaluación docente puede llegar a ser percibida como amenazante por el cuerpo docente. Es por ello que la viabilidad de esta opción depende fundamentalmente de un marco de diálogo y confianza mutua entre el Gobierno y los sindicatos docentes.

24. Establecer un nuevo sistema de puntajes en la carrera docente que valore en mayor medida las experiencias de profesionalización de largo plazo por sobre los cursos cortos aislados y que priorice las definiciones estratégicas de la política de formación docente continua

Uno de los principales obstáculos para la implementación de programa integral de formación docente continua es el sistema de puntajes establecidos en los estatutos de docentes, que valora cursos de capacitación cortos por encima de formaciones más rigurosas brindadas por instituciones de reconocido prestigio. Es por ello que, para fortalecer la implementación de las opciones señaladas en las opciones 17 y 18, resulta importante modificar el sistema de asignación de puntajes, priorizando formaciones de largo plazo (fundamentalmente la participación en proyectos de profesionalización de largo plazo centradas en la escuela pero también especializaciones, licenciaturas, postgrados y maestrías), con énfasis en las prioridades establecidas en el plan estratégico de formación docente continua y en experiencias de desarrollo profesional basadas en la institución escolar.

Viabilidad: El principal desafío de esta política son los intereses creados alrededor del sistema actual de capacitación y otorgamiento de puntaje, ya que son varias las organizaciones que actualmente ofrecen ofertas de capacitación de corto plazo; y dificultades materiales y de tiempo de los docentes para realizar formaciones de largo plazo.

Condiciones laborales y salariales

25. Crear una comisión estable integrada por especialistas de diferentes disciplinas, organizaciones sociales, sindicatos y universidades para discutir y acordar parámetros comunes sobre las condiciones de trabajo de los docentes.

Con el fin de establecer indicadores y parámetros objetivos sobre las condiciones laborales de los docentes que orienten las políticas laborales y salariales y que objetiven las negociaciones con los sindicatos, se podría crear una comisión con representantes de organizaciones sociales reconocidas, sindicatos, universidades y especialistas de diferentes disciplinas (economistas, sociólogos, pedagogos, entre otros) para que establezcan parámetros sobre diferentes dimensiones de las condiciones laborales de los docentes (salarios, cantidad de alumnos por docente, transporte docente, bonificaciones, jornada laboral, entre otras). Esta comisión debería contar con un presupuesto básico para poder elaborar informes técnicos y realizar investigaciones que sean fuente de consulta en las políticas y en los acuerdos con los sindicatos.

Viabilidad: Esta opción tiene la característica de, sin necesidad de realizar importantes erogaciones presupuestarias, tener un gran potencial para mejorar las condiciones laborales de los docentes y las dinámicas de negociación y conflicto entre los sindicatos y los gobiernos.

26. Crear una comisión de expertos, funcionarios y sindicalistas para diseñar conjuntamente una política de reforma integral de la educación media, que incluya el avance progresivo hacia un sistema de cargos que reemplace la actual asignación por horas cátedra²³

Uno de los principales problemas de la educación media es la estructura del puesto laboral de los profesores, que al estar organizado sobre la base de asignación por horas cátedra, es un obstáculo para la profesionalización docente y para el compromiso con las problemáticas y los objetivos institucionales de las escuelas. Es por ello que se debería considerar la modificación de esta estructura laboral y avanzar progresivamente hacia un sistema de cargos (de tiempo parcial o completo). Esta debería ser una política sustentada en una sólida planificación de mediano y largo plazo, que incluya una revisión integral de la organización de la escuela media.

Viabilidad: La reforma de la estructura del puesto de trabajo docente en la escuela media es una política compleja política y técnicamente, que además supone un alto impacto presupuestario (sobre todo si los cargos de tiempo parcial y completo consideran la incorporación de horas para desarrollar tareas de tutoría, de coordinación de actividades culturales, etc.). Por ello requiere de una sólida planificación.

27. Crear un programa de salud de los docentes

Se podría crear un Programa de Salud Laboral Docente²⁴ que, en alianza con el Ministerio de Salud provincial, los sindicatos y las obras sociales de los docentes, organice: 1) un seguimiento y sistematización de las principales causas de ausentismo docente para detectar las afecciones más comunes; 2) la prevención de enfermedades ligadas a la profesión docente (disfonías, riesgo cardiovascular, desgaste psicológico, estrés, etc.) mediante capacitaciones informativas y actividades concretas para mejorar la calidad de vida (caminatas, gimnasia al aire libre, etc.); 3) jornadas de control periódicas que permitan detectar casos con factor de riesgo y derivarlos para su inmediato tratamiento. Además, se podría incorporar en la formación y capacitación docente información sobre la problemática y los cuidados necesarios para la salud docente.

Viabilidad: Esta política no requiere de una alta erogación presupuestaria, es factible técnicamente y no encontrará grandes desafíos políticos o culturales.

23. Véase documento de “Políticas pedagógicas y curriculares. Opciones y debates para los gobiernos provinciales” para el desarrollo de una propuesta para la reforma integral de la educación media.

24. Basada en la experiencia del Programa de Salud Laboral, implementada en la provincia de Mendoza.

CONSENSOS Y DISENSOS ENTRE LOS ESPECIALISTAS

En este apartado se propone ordenar algunos consensos y disensos entre los especialistas (académicos y de la gestión) respecto de las principales opciones de política educativa analizadas hasta aquí. Cabe aclarar que las opiniones de los especialistas entrevistados nutrieron todo el documento, pese a ser especialmente puestas en relieve en este apartado.

Todas estas discusiones pueden ser continuadas a partir de la bibliografía citada al final del documento.

Consensos mayoritarios

Mejorar las condiciones de estudio de los aspirantes a la docencia, tanto en el plano económico como educativo y cultural

“La elección de la docencia como segunda opción es una realidad que existe, pero acá el tema pasa por si la formación que le doy es de segunda o no, ahí está la diferencia. Lo importante es la calidad de la formación que ofrezco, es la única forma de revertir la desmotivación de los alumnos que llegan como segunda o única opción. Hay que buscar estrategias de motivación: aliciente económico, cultural y una propuesta educativa diferente” (Carmen Nebrada²⁵).

“Los chicos que se inscriben llegan con trayectorias educativas muy diferentes, pero con una formación cada vez más baja. Cada vez hay más inscriptos, pero también más deserción y tasas de egreso más bajas. Las principales falencias que presentan los ingresantes tienen que ver con la comprensión lectora y la falta de hábitos de trabajo. En vistas de esta situación, en la ciudad de Buenos Aires, desde el año 90 implementamos un curso introductorio de ingreso. Esta fue una iniciativa institucional, pero en 2006, la gestión se institucionalizó para todos los IFD. Conformamos un equipo técnico interdisciplinario, y junto a todos los regentes de los IFD de la jurisdicción se armó un cuadernillo de ingreso. Sirvió mucho, fue una guía importante para los nuevos alumnos, y unificó criterios entre todos los IFD” (Alicia Amadeo²⁶).

La gran mayoría de los especialistas entrevistados acuerdan en que, tanto las condiciones socioeconómicas, educativas y culturales de los estudiantes de los magisterios, como las motivaciones que los impulsan a la elección de la profesión, se han modificado significativamente en los últimos años.

Por un lado, la elección de la docencia como profesión se presenta, de forma cada vez más marcada, como segunda alternativa u “opción obligada” ante el cierre de otras posibilidades educativas en el nivel superior. Por otro lado, los jóvenes arriban a magisterios y profesorados con importantes debilidades que arrastran desde trayectorias educativas previas, por ejemplo en relación con el manejo de competencias básicas, como la comprensión lectora y la escritura.

25. Secretaria General de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC)

26. Regente del Instituto Superior Normal 8, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para atender a estos desafíos, muchos entrevistados sostienen que sería necesario pensar políticas que se orienten a lograr un mejoramiento integral de las condiciones de estudio de los futuros docentes, por ejemplo, a través de programas de becas para los estudiantes de menores recursos, el acompañamiento con tutorías a lo largo de la formación, y la organización de actividades, ciclos y salidas que promuevan y faciliten las oportunidades de acceso a la diversidad de ofertas culturales.

Como una cuestión más específica, cabe destacar que varios entrevistados hacen hincapié en la necesidad de incorporar cursos introductorios o de “ambientación” en la formación docente. Durante dos o tres meses previos al ingreso, estos cursos deberían apuntar a lograr pisos comunes de competencias y conocimientos básicos entre los estudiantes, enseñar estrategias de estudio, brindar información general sobre procedimientos administrativos, reglas organizativas, de convivencia, cursada y evaluación que faciliten el pasaje y la adaptación a la educación superior. Asimismo, deberían ofrecer información ocupacional y vocacional, directamente relacionada con las características de la profesión y el quehacer docente, que permitan a los ingresantes reflexionar sobre su elección y resignificarla.

Fortalecer a los IFD y jerarquizarlos como instituciones del nivel superior

“Cuando uno ve la inversión educativa que hay en los distintos tramos del sistema, uno nota, con muchísima preocupación, que un sector clave para garantizar un cambio en la educación pública, como es la formación docente, es uno de los sectores que menor inversión tiene. Los institutos de formación docente, en su inmensa mayoría, no tienen edificios propios y no disponen de espacios institucionales, por ejemplo para la investigación. Yo diría que nueve de cada diez institutos –ocho de cada diez en el mejor de los casos- no tienen edificio propio. Esto se da a lo largo y a lo ancho del país. (...) Cuando sacás la cuenta de lo que se invierte en los institutos de formación docente, te das cuenta de la enorme desigualdad y abandono en la mayoría de los casos” (Sergio Soto²⁷).

“Los IFDs tienen una estructura muy parecida a las escuelas, y esto debería modificarse para formar mejores maestros. No sé si la estructura modelo para mirar es la de la universidad. Creo que algunas cuestiones como el currículum mosaico y la organización de la cursada son importantes para revisar, y un punto crítico tiene que ver con la forma de organización de los IFDs (la participación, la elección de autoridades, la estructura académica). Todas estas cuestiones contribuyen a que los estudiantes sean tratados como niños. Sería interesante que las instituciones posicionen a sus alumnos en otro lugar para formarlos” (Sandra Ziegler²⁸).

Existe un amplio acuerdo en que la formación docente debe continuar principalmente a cargo de los IFD. Las propuestas de traspasar integralmente la formación docente a las universidades, o de crear una Universidad Pedagógica provincial, no cuentan con el apoyo de los especialistas entrevistados, a excepción de unos pocos casos aislados. Asimismo, existe un acuerdo casi unánime en relación con la necesidad de fortalecer a los IFD y otorgarles una real jerarquía como instituciones del nivel superior.

Para ello, deberían mejorarse las condiciones materiales y simbólicas de los IFD, en primer lugar, garantizando que los institutos comiencen a funcionar en edificios propios, equipados con bibliotecas profesionales y computadoras con acceso a Internet, con docentes concursados que tengan horas institucionales para la capacitación y planificación en equipo. Por otra parte, y aunque el consenso no es absoluto, muchos entrevistados mencionan que una forma complementaria de jerarquizar a los IFD consiste en reformar sus estructuras organizativas hacia formas menos “secundarizadas”. Por un lado, deberían contemplar mayor autonomía y participación de los futuros docentes en el gobierno de la institución y, por otro, incorporar formas de cursada, evaluación y promoción más acordes al perfil de jóvenes adultos y futuros profesionales que tienen los estudiantes de magisterios y profesorado.

27. Ex Secretario General de la Unión de Trabajadores de la Educación de Chaco (UTRE).

28. Investigadora del Área de Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Diseñar las prácticas en las escuelas a partir de un abordaje integral que implique la inserción plena de los practicantes en la institución escolar, la jerarquización del rol del docente que los recibe, y la mayor articulación entre IFD y escuelas de destino

“La práctica no puede ser sólo ir a dar clase, hay que plantearse un abordaje más institucional desde las más altas esferas y llegando hasta los profesores de práctica y los maestros. Se trata de armar un dispositivo de trabajo donde la práctica sirva para que el futuro docente tome contacto con la realidad, pero también para que esa realidad derrame en la formación, que sea un camino de ida y vuelta. (...) Hay que reivindicar el rol de ese maestro que recibe al practicante, y valorizarlo, hay que resignificarlo con políticas concretas. (...) Pondría el énfasis en el estilo de trabajo que realiza ese practicante y en cómo es incluido por la institución escuela. Para esto es necesario que se establezca un vínculo mucho más estrecho entre el instituto formador y la escuela” (Lía Lopez²⁹).

“Las prácticas, tal como se desarrollan actualmente, son un artificio. El practicante debería pasar más tiempo en la escuela de destino para lograr trabajar en la cotidianeidad del aula e involucrarse en la práctica institucional en su conjunto. (...) Hay gran resistencia de los maestros receptores en relación con el desarrollo de esta tarea porque constituye un trabajo y una responsabilidad extra que no es remunerada. Esto forma parte de la necesidad de jerarquizar la labor docente” (Susana Capriglione³⁰).

Los especialistas entrevistados concuerdan en que las prácticas deben iniciarse tempranamente durante la formación inicial, intensificándose progresivamente y culminando con una inserción completa de los practicantes en la vida institucional de las escuelas de destino. Las prácticas deberían alejarse del clásico esquema “aplicacionista” para ser abordadas desde una perspectiva integral, que no sólo implique la observación de clases y el ensayo de primeras experiencias frente a alumnos, sino una inmersión real de los futuros docentes en todos los aspectos de la trama institucional (planificación, trabajo en equipo, evaluación, convivencia, tareas administrativas, etc.).

Por otra parte, también existe acuerdo en torno de la necesidad de jerarquizar el rol de los docentes que en las escuelas de destino reciben a los practicantes, otorgando un marco institucional a la tarea (con horas pagas y reconocimiento del rol dentro de una carrera horizontal, ya sea mediante puntaje o incentivo salarial), a fin de lograr un mayor compromiso de los docentes receptores.

En esta línea, algunos de los entrevistados también remarcan la necesidad de generar mayor articulación entre escuelas de destino e IFD, propiciando instancias formales de trabajo conjunto entre los docentes de una y otra institución, para la planificación, monitoreo y evaluación de las prácticas. Asimismo, varios entrevistados mencionan la importancia de que esta instancia de intercambio entre IFD y escuelas redunde en procesos de enriquecimiento mutuo, por ejemplo a través del desarrollo de experiencias conjuntas de investigación-acción, o bien mediante la elaboración de materiales basados en el relato de experiencias y casos interesantes que puedan utilizarse como objeto de reflexión en el marco de la formación.

29. Ex Directora General de la Red Nacional de Capacitación Docente.

30. Ex Directora de la Red Provincial de Formación Docente de Córdoba.

31. Ex Directora de la Escuela de Capacitación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Planificar centralmente la articulación entre IFD y escuelas, priorizando el vínculo de cada IFD con un conjunto de escuelas de diversos contextos sociales e institucionales

“Hay que trabajar la articulación entre el sistema formador y las escuelas; hay en ese campo algunas cuentas pendientes. La experiencia de los practicantes en las escuelas primarias o medias suele quedar librada a iniciativas personales. El sistema educativo no se piensa a sí mismo como un sistema formador para los jóvenes. Entonces ahí hay un trabajo que deben hacer los institutos de formación docente y los responsables de la gestión de las escuelas para que los puntos de encuentro no queden sujetos a las voluntades de los maestros en formación o de sus profesores” (Analía Segal³¹).

“Debería planificarse la cuestión de las escuelas de destino para las prácticas, que sean escuelas donde los docentes tengan que encontrarse con distintas realidades. Esto se intenta actualmente pero también hay una cuestión más práctica: a los IFD les resulta más cómodo que los estudiantes estén concentrados todo el año en un sólo tipo de escuela, porque cuesta la entrada en la escuela, congeniar con la gente de la escuela y el residente” (Juan Carlos Nieva³²).

En relación con los criterios que deberían guiar la elección de las escuelas para la práctica, la mayoría de los entrevistados opina que debería tratarse de escuelas de diversos contextos sociales y con distintas características institucionales, de manera que los futuros docentes exploren las disímiles realidades educativas que comprende la profesión. Sin embargo, algunos especialistas alertan sobre la posible dificultad operativa de poner en marcha este modelo, por ejemplo, debido a las distancias que en muchas jurisdicciones existen entre escuelas.

Más allá de esta discusión particular, varios entrevistados remarcan que la articulación entre IFD y escuelas de destino está actualmente librada a las decisiones individuales de las instituciones. Por este motivo, debería haber una planificación central que, mediante un relevamiento de los IFD y de los establecimientos escolares en su zona de influencia, reorganice las articulaciones informales en función de decisiones sistémicas y criterios estratégicos.

Privilegiar la capacitación en servicio basada en la escuela como dispositivo de profesionalización por su mayor oportunidad de impacto sobre el mejoramiento de la práctica docente

“La capacitación situada en la escuela es uno de los mejores dispositivos. (...) Cada escuela que haya logrado hacer un buen diagnóstico debería tener posibilidades de armar desde la propia escuela una estrategia de capacitación y formación de sus propios docentes. Creo que hoy el formato de la red por circuito, que fue muy masivo y muy importante, ya no sirve” (Mónica Soto³³).

“El conocimiento tiene que socializarse, hay que trabajar en equipo, la capacitación debe ser para el conjunto de la institución. Según mi experiencia, la mejor capacitación es la capacitación institucional. Lamentablemente, el sistema actual fomenta la competencia entre los docentes” (Susana Caelles³⁴).

Prácticamente todos los especialistas entrevistados señalan a la capacitación situada en la escuela como el dispositivo de profesionalización más adecuado para desarrollar en el contexto actual, ya que, a diferencia de los dispositivos de capacitación tradicionales, basados en la formación individual a partir de cursos de oferta masiva, permite: 1) el desarrollo de un diagnóstico de las problemáticas, necesidades e intereses concretos de las instituciones y de su colectivo docente, 2) el trabajo en equipo y la reflexión institucional, 3) el seguimiento pormenorizado del impacto de la capacitación en las prácticas.

De todas maneras, la mayoría de los entrevistados hace hincapié en la necesidad de desarrollar dispositivos de capacitación variados, con características y objetivos complementarios, que apunten a cubrir las distintas facetas

32. Ex Secretario de Educación de Mendoza.

33. Asesora en Educación de Gabinete del Gobierno de Mendoza.

34. Ex Subdirectora de la Dirección de Educación Inicial y Primaria de Córdoba.

de la profesionalización. Las opciones con mayor cantidad de menciones son los centros de docentes como espacios de formación continua entre pares, los congresos y simposios como instancias de intercambio y sistematización de las experiencias docentes, y los cursos y postitulaciones como ámbitos propicios para la reflexión y la adquisición de nuevos conocimientos a partir de abordajes teóricos.

Desarrollar un sistema articulado y coherente de formación continua, donde IFD y universidades sean los oferentes privilegiados y el Estado provincial garantice la pertinencia y calidad de las propuestas de formación

“Habría que hacer conciliar la necesidad de acumular puntos para ascender y mejorar el salario con la calidad de la capacitación. Para esto debería haber una regulación mayor de la oferta de capacitación por provincia. (...) Los IFD con áreas de capacitación deberían tener un lugar central en la formación continua y constituir el nexo entre la formación y el desempeño. También creo que deben cumplir un rol importante las universidades, sobre todo en relación a los nuevos caminos de la ciencia, con un trabajo previo bien difícil de acercarse al sistema educativo y a los docentes” (Lía Lopez).

“Creo en la articulación de la capacitación en servicio con los institutos docentes. Estas prácticas generan un efecto cascada donde las escuelas y los institutos se benefician mutuamente. Al final, el que crece es el alumno. Esto es lo que hay que reforzar y no seguir generando estructuras” (Mabel Barufaldi³⁵).

Hay un consenso amplio acerca de que la oferta gruesa de capacitación debería ser responsabilidad de los IFD en primer lugar, y de la universidad en segunda instancia, en el marco de un sistema articulado de profesionalización docente. Los entrevistados acuerdan en que debería haber mayor planificación y regulación de la oferta de capacitación por parte de los Estados provinciales, con relevamientos periódicos de las necesidades del sistema y definición de prioridades, evaluación de la pertinencia y calidad de las ofertas, e instancias de seguimiento acordes con los distintos modelos de capacitación que se implementen, a fin de eliminar la mercantilización de la profesionalización y la proliferación de cursos de mala calidad.

Incorporar las horas institucionales como parte de la estructura regular del puesto de trabajo docente

“Hay algo sobre lo cual las políticas deberían incidir: generar condiciones para que sea posible el trabajo en equipo, y esto está ligado a sostener espacios institucionales que lo posibiliten. Hay un conjunto de tareas inherentes al rol profesional que se despliegan individualmente, pero una parte importante de la tarea tiene que ver con el trabajo en equipo (Analía Segal).

“Las horas institucionales son necesarias. Mejoran la situación laboral del docente, permiten la innovación pedagógica, e inyectan dinamismo en las escuelas (los docentes tienen tiempo para reunirse, planificar y organizar, por ejemplo, actividades culturales). El peligro con esto es que no se utilicen correctamente. Estas horas se aprovechan cuando existe un proyecto institucional de la escuela, cuando hay una evaluación de las necesidades, los objetivos y las tareas de cada uno” (Clotilde Yapur³⁶).

Entre los especialistas entrevistados existe un acuerdo mayoritario acerca de la necesidad de promover la creación de espacios institucionales de reunión e intercambio, que formen parte de la estructura regular del puesto de trabajo docente (como horas de trabajo fuera del aula incorporadas al salario). La consolidación de estos

35. Dirección de Educación Superior de Mendoza.

36. Docente de la Universidad Nacional de Tucumán.

espacios permitiría a los equipos abocarse de manera sistemática a la planificación y desarrollo del proyecto institucional; la socialización y discusión de experiencias; la resolución de conflictos y la innovación pedagógica; el acuerdo de criterios curriculares, de promoción y evaluación; así como a su propia formación.

No obstante, algunos entrevistados también señalan los elevados costos que conllevaría implementar esta política, mientras que otros advierten acerca del peligro de que las horas institucionales se burocraticen y se desvirtúe su razón al no ser utilizadas correctamente. En este sentido, proponen que la implementación de estos espacios se lleve a cabo con un primer acompañamiento de equipos técnicos o del cuerpo de supervisores, de manera que trabajen con las escuelas en la evaluación de sus necesidades, en la programación de objetivos y en la organización de dinámicas de trabajo en equipo. Asimismo, algunos entrevistados proponen que se realicen monitoreos periódicos que garanticen el real aprovechamiento de las horas institucionales.

Consensos con matices

Generar instancias de formación docente especializada que aporten saberes y herramientas contextualizadas para enriquecer la práctica profesional

“Pienso en una formación que tenga especializaciones dentro de un ciclo común. Hay que especializar de alguna manera al docente. No es lo mismo trabajar con chicos de una zona urbana marginal que con chicos de un sector rural” (Marta Blanco³⁷).

“En Santa Fe estamos pensando en la posibilidad de extender la carrera con una reformulación de planes. Tal vez el cuarto año debería ser parte de una especialización, con seminarios por modalidades que orienten al docente en su elección de trabajo. Ya sea modalidades de trabajo en zonas marginales urbanas como trabajo con adultos” (Celia Maglione³⁸).

Una parte importante de los especialistas entrevistados señala dos pilares fundamentales que deberían atravesar la formación docente inicial: 1) el acceso permanente a la producción cultural (literatura, cine, arte, etc.) y 2) el desarrollo de una perspectiva histórica y sociológica sobre las transformaciones sociales y el rol de la educación, orientada a una lectura crítica de la realidad y a un compromiso político con la inclusión y la equidad. Asimismo, algunos entrevistados también mencionan la necesidad de que el uso y la apropiación de las nuevas tecnologías constituyan un eje transversal de la formación.

Por otra parte, la mayoría de los entrevistados aboga por una formación inicial amplia e integral, que se centre en la enseñanza de contenidos y competencias generales, que brinde herramientas flexibles y múltiples estrategias de intervención, y prepare docentes con capacidad de innovación pedagógica para trabajar con alumnos de diversas características y contextos sociales. Varios de los especialistas que sostienen esta posición recomendarían que la posibilidad de especialización se inscriba en el marco de la formación continua, post-inicial. Como contrapartida, algunos especialistas remarcan que la creciente complejidad y especificidad de la diversidad social y educativa requeriría del diseño de una estructura de formación inicial con un ciclo básico general y con trayectos o seminarios de especialización posteriores.

Un debate al interior de este tema se refiere a la pertinencia de diseñar una formación especializada para trabajar en escuelas urbano-marginales. La gran mayoría de los entrevistados coincide en que resultaría adecuado implementar especializaciones en educación rural, de adultos, y en contextos de encierro (ya sea en la formación inicial o continua), pero salvo algunas excepciones, no hay respaldo a la idea de incorporar especializaciones para trabajar en contextos de vulnerabilidad social. Quienes se oponen a este tipo de especialización señalan su posible efecto estigmatizador sobre las poblaciones que convierte en su objeto.

37. Ex Directora General de Escuelas de Mendoza.

38. Directora de Coordinación de Niveles de Santa Fe.

No implementar exámenes de certificación como mecanismo para garantizar la idoneidad de los docentes recién graduados

“En los institutos de formación docente se dan situaciones donde los procesos de evaluación no se llevan adelante con la adecuada rigurosidad y esto termina minando la calidad del egresado. No obstante, cerrar algunos de esos institutos significa un caos político, los costos son muy grandes. Una salida alternativa es que una vez formado, ese docente tenga que hacer un examen en otra institución (podría ser en la universidad) para el ejercicio profesional de la docencia. Habría que pensar un examen general de toda la carrera, que lo habilita para el desempeño docente” (Martín Di Palma³⁹).

“¿Y qué pasaría con el egresado que no aprueba el examen de certificación, lo tendría que volver a hacer? No me parece conveniente esta opción, algo falla: el instituto lo está habilitando y con un examen lo estoy deshabilitando. Si tomás un examen de certificación quiere decir que ves que la cosa no funciona. Pero si ves esto, entonces, entra antes a modificar donde se genera la cosa, no en el resultado, no esperemos 4 años para poder cambiarlo.” (Carlos Mohamed⁴⁰).

Una gran parte de los especialistas entrevistados presenta algún tipo de reparo –cuando no un rechazo explícito– en relación con la propuesta de implementar exámenes de certificación que evalúen la adquisición de conocimientos básicos por parte de los docentes recién graduados y definan su habilitación para ejercer la profesión. Algunos sostienen que este tipo de iniciativas ponen bajo sospecha a los sujetos y deslegitiman a las instituciones formadoras. Como alternativa, y a fin de garantizar la calidad de la formación, sugieren el fortalecimiento de los IFD y el impulso de instancias de autoevaluación institucional, así como también el acompañamiento a los docentes noveles durante sus primeros pasos en la profesión.

Otro de los reparos planteados radica en los elevados costos que implicaría la puesta en marcha de esta política, y en la dificultad de diseñar un instrumento adecuado que logre medir en forma justa y objetiva la aptitud de los docentes recién egresados. Sin embargo, algunos entrevistados no descartan completamente la idea, señalando que en un contexto como el actual, caracterizado por un sobredimensionamiento de ofertas de formación inicial de heterogénea calidad, resulta necesario considerar algún tipo de mecanismo de control sobre la pertinencia de los aprendizajes y la idoneidad de los egresados.

Acompañar a los docentes noveles durante sus primeros pasos en el ejercicio de la profesión

“La función docente es construida a medida que uno la va transitando y debe ser acompañada por alguien con experiencia. Esto sí es importante. No he visto políticas de acompañamiento a la docencia. Los profesores que egresan llegan como pueden a las escuelas. Debería haber una política respecto a esto. Pero hacer el seguimiento de los egresados de los institutos es una tarea ardua (...). En la medida en que los institutos establezcan las relaciones institucionales con las escuelas de destino, esto puede llevarse a cabo” (Delia Provinciali⁴¹).

“El seguimiento de los docentes noveles debería estar a cargo de las escuelas. En España se implementó el sistema de mentorazgo, es un asesoramiento interno de la escuela. La escuela acompañando al docente y el IFD apoyando a la escuela” (Paula Pogré⁴²).

Existe amplio consenso entre los especialistas en torno de la necesidad de diseñar una política destinada a acompañar, mediante un sistema de tutorías, el ingreso de los docentes recién egresados a la vida profesional. Actualmente, los nuevos docentes transitan este complejo pasaje –de ser estudiantes a profesionales en ejercicio– sin el suficiente apoyo, asesoramiento o seguimiento. Según muchos entrevistados, con ello se pierde una

39. Ex Director de Educación Superior de Santa Fe. Actual Secretario Académico de la Universidad Católica de Santa Fe (UCSF).

40. Director del ISM 13 de Santa Fe.

41. Responsable del Área de Coordinación de Proyectos y Políticas Educativas (CPPE) de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC).

42. Investigadora de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

oportunidad única de trabajar problemas y dificultades, afianzar saberes y revisar prácticas.

Si bien los especialistas acuerdan sobre la urgencia de idear un programa que cubra esta vacancia, enuncian diversas propuestas en torno de la forma que debería tomar este acompañamiento y de los actores institucionales que deberían tenerlo a su cargo. Algunos entrevistados consideran que los IFD son los que deberían llevar a cabo este acompañamiento de sus egresados, a través de programas de formación continua dirigidos específicamente a los docentes noveles (con reuniones periódicas donde los egresados vuelvan al instituto para trabajar sobre inquietudes surgidas en el transcurso de la práctica, y con talleres de capacitación sobre temáticas de especial interés para esta etapa de la docencia). Por otro lado, hay quienes consideran que las escuelas de destino deberían tomar a su cargo esta tarea (como una responsabilidad de los propios directores, designando a un docente “mentor” o mediante el sistema de parejas pedagógicas). Luego, algunos entrevistados proponen la articulación de ambas instancias, mediante el trabajo conjunto de IFD y escuelas en el rol de acompañamiento.

Diversificar la carrera docente mediante la creación de nuevas figuras o cargos dentro del escalafón

“Hay que crear una carrera, que hoy no existe. Si un docente quiere avanzar debe pasar a ser director o supervisor. Lo que tenés que empezar a hacer es lo que hicieron algunos países europeos, creando diferentes especializaciones dentro de la carrera de la docencia” (Denise Vaillant⁴³).

“Me parece fundamental empezar a pensar en una carrera horizontal. Además es viable, ya que podrían implementarse cargos como coordinadores de ciclo, de áreas, de especialidad. Es una buena medida, a muchos no les interesa la carrera directiva. (...) Hay gente que prefiriere no dejar de enseñar, y estos postítulos habilitarían a ser especialista en materias, áreas, acompañar a los colegas desde la enseñanza” (Ana María Orradre⁴⁴).

La mayoría de los entrevistados concuerda en que la carrera docente debería reformularse, a fin de permitir que los docentes pudieran optar por trayectorias profesionales diversas, hoy reducidas al ascenso jerárquico y el alejamiento del trabajo en el aula. Partiendo de este acuerdo básico, se perfilan dos grandes modelos de diversificación –no necesariamente excluyentes y potencialmente combinables– sobre los que no hay consensos claros entre los especialistas.

Por un lado, se menciona un modelo basado en la distinción horizontal de funciones dentro de las escuelas (responsable de biblioteca/laboratorio/sala de informática; promotor de actividades culturales y comunitarias; docente “mentor” o “tutor”, responsable de recibir a los practicantes o acompañar a los docentes noveles). Por otro, hay quienes proponen un modelo basado en la creación de nuevas figuras ligadas con los niveles de profesionalización (novel, experto) o con la especialización en distintos campos de conocimiento (coordinador de área o nivel) de los docentes.

Generar mecanismos para evitar que las escuelas situadas en contextos de vulnerabilidad social constituyan opciones de descarte para los docentes

“Estoy de acuerdo con todo tipo de incentivos. Pueden ser criticados por una especie de lógica mercantil. Pero creo que es necesario y que deben ir los mejores. ¿Quién es el mejor? El mejor es el que se desplaza, el que crece. Esta idea de movimiento es la que se ha perdido en la escuela” (Estanislao Antelo⁴⁵).

43. Coordinadora del Programa de Desarrollo Profesional Docente de PREAL (GTD-PREAL).

44. Directora de la Escuela de Capacitación de la Ciudad de Buenos Aires (CEPA).

45. Pedagogo, Universidad Nacional de Rosario (UNR).

46. Docente de la Univesidad Católica de Salta.

“Le tengo miedo a los incentivos porque no garantizan mejoras en el trabajo. (...) En Salta había un plus por zona desfavorable, pero hay gente que lo hacía en los últimos años para tener una mejor jubilación. Hay zonas muy difíciles para trabajar” (Gerardo Bianchetti⁴⁶).

Si bien la mayoría de los especialistas entrevistados acuerda con la necesidad de buscar soluciones a la alta rotación de docentes en las escuelas situadas en contextos de vulnerabilidad social, e incluso, con la necesidad de generar mecanismos para atraer a los docentes más motivados y comprometidos, se plantean algunas diferencias en relación con los tipos de incentivos que deberían implementarse.

La gran mayoría de los entrevistados sostiene que los incentivos económicos no necesariamente garantizan la generación de estas condiciones. Consideran que, en todo caso, habría que implementar incentivos profesionales (fortalecimiento material de las escuelas, creación de equipos de apoyo a la gestión institucional y de asesoramiento pedagógico, desarrollo de espacios de formación continua, etc.) que redunden en significativas mejoras de las condiciones laborales en contextos de vulnerabilidad social. De esta manera, se evitaría que ciertas escuelas funcionen como opciones de descarte para los docentes.

Disensos

Reordenar el mapa de las instituciones que componen el subsistema de formación docente

“La cuestión de la formación docente es complicada por la enorme cantidad de IFD. No hay una política que redistribuya, lo que se hace se resuelve localmente. En Catamarca, por ejemplo, se cerraron algunos IFD y los docentes que quedaron sin alumnos empezaron a trabajar con las escuelas. Cada dos docentes tienen un grupo de 11 escuelas, las visitan periódicamente, les preparan materiales a los docentes, dan cursos en la escuela, etc.” (Sara Melgar⁴⁷).

“Actualmente no hay racionalidad en la oferta de formación docente. Es un tema delicado, si bien las políticas de formación docente deben estar sujetas a las necesidades del sistema, tampoco se pueden abrir, cerrar y reconvertir IFD sin una planificación adecuada. Habría que apuntar a la especialización de los IFD, que ofrecieran propuestas por áreas de conocimiento” (Andrea Alliaud⁴⁸).

“Hay que replanificar la oferta de IFD. Hay institutos malos y buenos, como hay universidades buenas y malas. Ante la gran cantidad de institutos, la mejor forma de selección es mejorar la oferta, y que aquel que quiere ser docente pueda optar por una buena oferta” (Carmen Nebrada).

Gran parte de los especialistas entrevistados considera que la actual oferta de IFD es irracional, dispar e ineficiente y que, en consecuencia, debería llevarse a cabo un proceso de reordenamiento y planificación a partir de un diagnóstico de largo plazo sobre las necesidades del sistema educativo. Sin embargo, los acuerdos se reducen respecto de las características que debería adoptar dicha reconfiguración del subsistema de formación, según se identifique a la cantidad de instituciones o a sus ofertas de formación y funciones como el eje dinamizador de la transformación requerida.

Algunos entrevistados consideran que el problema más acuciante reside en una excesiva cantidad de IFD de diversa calidad, y que deberían implementarse políticas tendientes a su reducción, agrupamiento y relocalización estratégica. Por otra parte, hay quienes hacen hincapié en la reconversión de ofertas de formación (hacia carreras para las cuales se verifica déficit de ofertas) y funciones de los IFD (con cierre de carreras y transformación de institutos en centros de profesionalización docente).

47. Miembro del equipo de desarrollo profesional del Instituto Nacional de Formación Docente.

48. Directora General de Educación Superior de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

49. Docente investigadora de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

Una posición equidistante de las dos anteriores –que se propone como la menos “traumática”–, y sostenida por algunos entrevistados, pone el énfasis en la necesidad de recalificar a los IFD existentes con recursos, acompañamiento técnico y capacitaciones. Así se podría aprovechar su actual cantidad y distribución descentralizada en el territorio, convirtiéndolos en nodos locales de desarrollo educativo. Los IFD podrían llevar a cabo diversas tareas complementarias a la formación inicial (como el apoyo cotidiano a las escuelas de su influencia mediante la investigación-acción, el acompañamiento a los docentes noveles, la formación continua de los equipos docentes, etc.).

Evaluar el desempeño de los docentes

“La evaluación es deseable y necesaria, especialmente en una carrera profesional tan larga como la docencia. Pero más que en exámenes, pensaría en concursos y revalidaciones de concursos” (Gabriela Diker⁴⁹).

“Hay que hacer una evaluación anual sí o sí. Considerar las competencias, el perfil del docente, en aspectos comunicacionales, psicosociales, pedagógicos, didáctico. En todo lo que hace al conjunto de competencias que tiene que tener un docente. Hay que hacer un plan, un sistema de evaluación de desempeño del docente. En todo el ámbito de la gestión de recursos humanos hay instrumentos, métodos, que incorporan la autoevaluación, la evaluación del director, la evaluación de pares, la evaluación del alumnado. Habría que combinar todos estos actores” (Ada Ponzio⁵⁰).

“Creo que en países como los nuestros, antes de poner la exigencia en los sujetos, evaluándolos, los Estados tienen que promover políticas, invertir recursos, trabajar ampliamente con las instituciones y posteriormente pensar en evaluar aquello que se resuelva. Las discusiones acerca de la evaluación tienen sentido si se trabajan a priori las condiciones institucionales (...). Hoy en nuestro país hay mucha desigualdad, y considero que hay otras políticas para implementar primero” (Sandra Ziegler).

A partir de las reflexiones recabadas entre los entrevistados no se vislumbran consensos claros en relación a la idea de implementar evaluaciones periódicas que midan el desempeño de los docentes en ejercicio. Si bien la mayoría de los especialistas acuerda con que sería pertinente y necesario desarrollar algún tipo de dispositivo de evaluación docente, una parte importante considera que las evaluaciones estandarizadas no constituyen el instrumento más adecuado. En estos casos, se inclinan por modalidades cualitativas basadas, por ejemplo, en la producción escrita de experiencias innovadoras desarrolladas por los docentes.

Por otra parte, algunos entrevistados proponen la puesta en marcha de evaluaciones institucionales que combinen la mirada de los diferentes actores de la comunidad educativa como forma de lograr un cuadro acabado de las diversas facetas que componen el trabajo docente.

Otro grupo de especialistas sugiere que los concursos a término podrían constituir una posible forma de evaluación docente, vinculando la continuidad de la titularidad en los cargos con un proceso de revalidación que, por ejemplo, exija el cumplimiento de ciertas instancias de capacitación obligatorias cada determinado período de tiempo.

Con respecto a los objetivos que deberían guiar la implementación de evaluaciones de desempeño docente, también se presentan opiniones diversas, en general ligadas con el tipo de instrumento de evaluación que se considera más pertinente. Muchos entrevistados sostienen que debería tratarse de evaluaciones diagnósticas, que permitieran relevar información clave para orientar las decisiones de política, detectar problemas y necesidades, y mejorar las prácticas docentes. Otro grupo de entrevistados considera que estas evaluaciones deberían servir además como mecanismo para la revalidación de cargos. Algunos sugieren que, incluso, debería considerarse la posibilidad de que tengan impacto en los salarios.

50. Docente de la Universidad Nacional de Cuyo.

Contemplar la participación de los docentes en la elección de los directores de escuela

“A mí me parece interesante que los docentes puedan tener participación en la elección del director. Sobre un puntaje de 100, la opinión de los docentes debería pesar un 30 aproximadamente” (Denise Vaillant).

“Creo que la participación de los docentes en la elección del director debiera ser un elemento porque hay cuestiones del trato personal que también influye” (Gerardo Bianquetti).

“No acuerdo con que los docentes tengan voz sobre la elección de los directores. Esta medida puede tener efectos no deseados, en tanto estas decisiones nunca resultan inocuas. Considero que este no es el tipo de autonomía que necesitan las escuelas” (Sandra Ziegler).

Con respecto al debate sobre la propuesta de que los docentes tengan alguna injerencia o voto en la elección del directivo de su institución, las opiniones de los entrevistados están divididas. Mientras que un grupo de especialistas considera que esta iniciativa colaboraría en la democratización del gobierno escolar y en la conformación de equipos de trabajo más sólidos, otro grupo señala que podría fomentar la instalación de lógicas especulativas en las escuelas, dando paso a la arbitrariedad, la fragmentación interna y el alejamiento de los objetivos educativos. Por otra parte, algunos entrevistados también plantean la necesidad de revisar la modalidad actual de los concursos para cargos directivos, por un lado, introduciendo la obligación de realizar capacitaciones específicas especialmente dirigidas a quienes aspiren a dichos cargos y, por otro, incorporando una instancia de presentación de un proyecto de trabajo, a partir de un diagnóstico sobre las necesidades y problemáticas de la escuela de destino. Otras ideas mencionadas por los entrevistados como propuestas exploratorias son la implementación de concursos para equipos directivos que reemplacen al concurso individual, y la introducción de un determinado período de prueba que preceda a la titularización del cargo.

ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Alliaud, Andrea, directora General de Educación Superior de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
2. Amadeo, Alicia, regente del Instituto Superior Normal 8, Ciudad de Buenos Aires.
3. Antelo, Estanislao, pedagogo, Universidad Nacional de Rosario (UNR).
4. Argiró, Liliana, ex secretaria de la Dirección de Educación Superior de Córdoba.
5. Baruffaldi, Mabel, dirección de Educación Superior de Mendoza.
6. Batallán, Graciela, antropóloga, Investigadora de la Universidad de Buenos Aires.
7. Bianquetti, Gerardo, investigador de la Universidad Católica de Salta.
8. Blanco, Marta, ex ministra de Educación de Mendoza.
9. Caelles, Susana, ex subdirectora de la Dirección de Educación Inicial y Primaria de Córdoba.
10. Calvelo, Carolina, coordinadora del Área de Gestión de Planes y Proyectos del MECyT.
11. Capriglioni, Susana, ex directora de la Red Provincial de Formación Docente de Córdoba.
12. Di Palma, Martín, ex director de Educación Superior de Santa Fe.
Actual secretario Académico de la Universidad Católica de Santa Fe (UCSF).
13. Diker, Gabriela, docente Investigadora de la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS).
14. Lagarralde, Martín, investigador del Centro de Estudios de Políticas Públicas,
docente de la Universidad de La Plata.
15. López, Lía, ex directora de la Red Nacional de Capacitación Docente.
16. Maglioni, Celia, directora de Coordinación de Niveles de Santa Fe.
17. Melgar, Sara, miembro del equipo de desarrollo profesional del Instituto Nacional de Formación Docente.
18. Mohamed, Carlos, director del ISM13 de Santa Fe (Instituto Superior que realiza capacitación e investigación).
19. Morduchowicz, Alejandro, consultor de Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE).
20. Nebraska, Carmen, secretaria General de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC).
21. Nieva, Juan Carlos, ex secretario de Educación de Mendoza.
22. Orrade, Ana María, directora de la Escuela de Capacitación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CEPA).
23. Pogré, Paula, investigadora de la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS).
24. Ponzó, Ada, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
25. Provinciali, Delia, responsable del Área de Coordinación de Proyectos y Políticas Educativas (CPPE)
de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC).
26. Rimondino, Rubén, ex subdirector de la Dirección de Educación Media y Superior de Córdoba.
Actual director de escuela.
27. Segal, Analía, ex directora Escuela de Capacitación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CEPA).
28. Soto, Mónica, asesora en Educación de Gabinete del Gobierno de Mendoza.
29. Soto, Sergio, ex secretario General de la Unión de Trabajadores de la Educación de Chaco (UTRE).
30. Tiramonti, Guillermina, directora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
31. Vaillant, Denise, coordinadora del Programa de Desarrollo Profesional Docente de PREAL (GTD-PREAL).
32. Vollmer, María Inés, directora del Instituto Nacional de Formación Docente
33. Yapur, Clotilde, Universidad Nacional de Tucumán.
34. Zelmanovich, Perla, investigadora del Área de Educación de la Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales (FLACSO).
35. Ziegler, Sandra, investigadora del Área de Educación de la Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales (FLACSO).

BIBLIOGRAFÍA

- Aguerrondo, I.** (1996), *La escuela como organización inteligente*, Troquel, Buenos Aires.
- Aguerrondo, I.** (2002), *Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente*, Trabajo presentado en la Conferencia “El desempeño de maestros en América Latina y el Caribe: Nuevas Prioridades”, Brasil, Brasilia, 10-12 de julio.
- Aguerrondo, I.** (2004), “Mecanismos de control de calidad de la formación de profesores. Sistemas de acreditación de la formación docente”, en: *Grupo de Trabajo sobre Profesionalización Docente de PREAL*, Buenos Aires, junio.
- Aguerrondo, I.** (2005), “Estrategias para mejorar la calidad y la equidad de la educación en la Argentina”, en: *Tedesco (comp.) ¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*, IIPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Aguerrondo, I.** (2006), “El caso de Argentina” en: *Vaillant, D. y Rossel, C. Maestros de escuela básica en América Latina. Hacia una radiografía de la profesión*, PREAL.
- Aguerrondo, I. y Pogré, P.** (2001), *Las instituciones de formación docente como centros de innovación pedagógica*, Troquel, Buenos Aires.
- Aguerrondo, I., Lanza, H.** (Eds.) (2006), *Ser docente en Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional a Docentes*, Grupo Unidos del Sud.
- Alliaud, A.** (1993), *Los maestros y su historia: los orígenes del magisterio argentino*, CEAL, Buenos Aires.
- Alliaud, A. and Duschatzky, L.** (Eds.) (1994), *Maestros: formación práctica y transformación escolar*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Avalos, B.** (1980), “Teacher Effectiveness: Research in the Third-World Highlights of a Review”, en: *Comparative Education*, Vol. 16, Nro 1., Marzo, pp. 45-54.
- Avalos, B.** (1999), *Desarrollo docente en el contexto de la institución escolar. Los microcentros rurales y los grupos profesionales de trabajo en Chile*. Trabajo de apoyo presentado en la conferencia: “Los Maestros en América Latina: Nuevas Perspectivas sobre su Desarrollo y Desempeño”. San José, Costa Rica, 28-30 de junio de 1999.
- Avalos, B.** (2001), “El desarrollo profesional de los docentes: Proyectando desde el presente al futuro”, en: *PREAL Documentos. Serie Políticas*, Año 3, Nro 10, Noviembre.
- Avalos, B.** (2004), “Las instituciones formadoras de docentes y las claves para formar buenos docentes”, sin lugar, p. 13-168.
- Batallán, G.** (1994), “La especificidad del trabajo docente y la transformación escolar”, en: *Alliaud, A. and Duschatzky, L., Maestros: formación práctica y transformación escolar*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Batallán, G.** (2007), *Docentes de infancia. Antropología del trabajo en la escuela primaria*. Paidós, Buenos Aires, Barcelona y México.
- Birgin, A.** (1991), *Reproducción y cambio en la formación docente*, ponencia en el Seminario “La investigación educativa en América Latina”, Buenos Aires, FLACSO Argentina, agosto.
- Birgin, A.** (1999), *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas del juego*, Troquel, Buenos Aires.
- Birgin, A. y Terigi, F.** (1998), “Proyectos Escolares y Formación Docente: una nueva oportunidad para pensar viejos problemas”, en: *Pensamiento Educativo*, Vol. 23, diciembre, pp. 165-188.
- Birgin, A., Duschatzky, S. y Dussel, I.** (1999), “Las instituciones de formación docente frente a la reforma: estrategias y configuraciones de la identidad”, en: *Propuesta Educativa*, Nro. 19, pp. 24-35.
- Braslavsky, C.** (1999), “Bases, orientaciones y criterios para el diseño de programas de formación de profesores”, en: *Revista Iberoamericana de Educación*, Nro. 19, pp. 13-50.
- Braslavsky, C.** (1999), *Rehaciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*, Santillana - Convenio Andrés Bello, Buenos Aires.
- Braslavsky, C. and Cosse, G.** (1997), *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*, Documento N° 5, PREAL, Santiago de Chile.
- CIPPEC** (2006), *Informes de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe N°2, “Los salarios docentes”*.
- Consejo Federal de Cultura y Educación**, Resolución 251/04
- Consejo Federal de Cultura y Educación**, Resolución 251/04
- Corrales, J.** (2000), “Obstáculos políticos en la implementación de las reformas educativas”, en: *PREAL Documentos. Serie Políticas*, Año 2, Nro 5, Marzo.
- Croll, P.** (1994), “Teachers and Education Policy: Roles and Models”, en: *British Journal of Educational Studies*, Vol. 42, Nro. 4.
- Darling-Hammond, L.** (1998), “Teacher learning that supports student learning” en *Educational Leadership*, 55, (5), 6 - 11.

- Darling-Hammond, L. y McLaughlin, M.W.** (2003), “El desarrollo profesional de los maestros. Nuevas estrategias y políticas de apoyo”, en: *Cuadernos de Discusión*, SEP, Nro. 9.
- Davini, M.** (1995), *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*, Paidós, Buenos Aires.
- Davini, M. C.** (2005). Informe Final “Estudio de la calidad y cantidad de oferta de la formación docente”. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires, Agosto 2005.
- Davini, M. C. y Birgin, A.** (1992), *Formación de profesores. Impacto, pasado y presente*. Miño y Davila, Buenos Aires.
- Davini, M. C. y Birgin, A.** (1995), *Los maestros del siglo XXI. Un estudio sobre el perfil de los estudiantes de magisterio*, Miño y Dávila, Buenos Aires
- Del Bello, J.C.** (2002), *Desafíos de la Política de la Educación Superior en América Latina: Reflexiones a Partir del Caso Argentino con Énfasis Sobre la Evaluación para el Mejoramiento de la Calidad*. World Bank, LCSHD Paper Series, Nro. 70, Marzo, Washington D.C.
- Diker, G. y Terigi, F.** (1997), *La formación de los maestros y profesores: hoja de ruta*, Paidós, Buenos Aires.
- Egido, M.** (1998), *Directores escolares en Europa. Francia, Reino Unido y España*. Editorial Escuela Española, Madrid.
- Esteve, J.** (1989), *El malestar docente*, Barcelona.
- Fuenzalida, E.** (s/f), *La profesionalización docente: implicaciones para las reformas de la Educación Secundaria en América Latina*, (sin lugar).
- Fullan, M.** (1991), *The New Meaning of Educational Change*, Cassell, London.
- Fuller, F.** (1969), “Concerns of teachers: A developmental conceptualization”, en: *American Educational Research Journal* 6, pp. 207-226.
- González Brito, A.I., Araneda Garcés, N., Hernández González, J. y Lorca Tapia, J.** (2005), “Inducción Profesional Docente”, en: *Estudios Pedagógicos XXXI*, Nro. 1, pp. 51-62.
- Hargreaves, A.** (1996), *Profesorado, Cultura y Posmodernidad*, Morata, Madrid
- Kessler, G.** (2002), *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*, IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Liang, X.** (1999), “Teacher Pay in Twelve Latin American Countries: How does Teacher Pay Compare to Other Professions, What Determines Teacher Pay, and Who Are the Teachers?”, en: *World Bank, LCSHD Paper Series*, Nro. 49, Washington D.C.
- Lortie, D.** (1975), *Schoolteacher. A Sociological Study*, University of Chicago Press, Chicago.
- Ministerio de Educación** (2001), *La política de capacitación docente en la Argentina. La Red Federal de Formación Docente Continua (1994-1999)*, Buenos Aires, noviembre.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología** (2004), *Políticas para la formación y el desarrollo profesional docente*. Buenos Aires, agosto.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología** (2005), *Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua. Informe final*. Buenos Aires, diciembre.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología** (2006), *Censo nacional de docentes 2004*, Buenos Aires.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Instituto Nacional de Formación Docente** (2007), *Plan Nacional de Formación Docente*. Documento para la discusión, marzo.
- Mizala, A. y Romaguera, P.** (1999), *El sistema nacional de evaluación del desempeño docente (SNED) en Chile*. Trabajo presentado a la Conferencia “Los Maestros en América Latina. Nuevas Perspectivas sobre su Desarrollo y Desempeño” realizado con el Banco Mundial en San José, Costa Rica, 28-30 de junio de 1999.
- Morduchowicz, A.** (2001), “Estructuras salariales docentes: Características actuales y nuevas propuestas”, en: *PREAL Documentos. Serie Políticas*, Año 3, Nro 9, junio.
- Morduchowicz, A.** (2002), *Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes*, *PREAL*, Nro 23, mayo.
- Morduchowicz, A. y Marcón, A.** (1997), *La carrera profesional docente o la “estrategia de una ilusión”, Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo*, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Ministerio de Cultura y Educación.
- Moura Castro C. y Ioschpe, G.** (2007), “La remuneración de los maestros en América Latina: ¿Es baja? ¿Afecta la calidad de la enseñanza?”, en: *PREAL Documentos.*, Nro 37, enero.
- Namo de Mello, G.** (2004), “Formación Inicial de Profesores para le Educación Básica: Una (Re)Visión Radical”, en: *Grupo de Trabajo sobre Profesionalización Docente de PREAL*, Buenos Aires, septiembre.
- Navarro, J.C.** (ed.) (2002), *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, New York.
- Navarro, J.C. y Verdisco, A.** (2000), *Teacher Training in Latin America: Innovations and Trends*. Inter-American Development Bank, Publications Education Unit, Washington D.C.

- Nuñez, I.** (2001), *La condición docente en Argentina, Chile y Uruguay en los '90*, BID, Ministerio de Educación de la Nación Argentina.
- Palamidessi, M.** (2003), *Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina*, PREAL Nro 28, diciembre.
- Poggi, M.** (2001), *La formación de directivos de instituciones educativas. Algunos aportes para el diseño de estrategias*, IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Reynolds, A.** (1992), "What is competent beginning teaching? A review of the literature", en: *Review of Educational Research* Nro 62.1, pp.: 1-35.
- Robalino Campos, M. y Körner, A.** (2005), *Condiciones de Trabajo y Salud Docente. Estudios de casos en Argentina, Chile, Ecuador, Mexico, Pero y Uruguay*, UNESCO-OREALC, Santiago de Chile.
- Robalino Campos, M. y Körner, A.** (2006), *Modelos Innovadores en la Formación Inicial Docente. Estudio de casos Modelos Innovadores en la Formación Docente en América Latina y Europa*, UNESCO-OREALC, Santiago de Chile.
- Schulmeyer, A.** (2002), *Estado actual de la evaluación docente en trece países de América Latina*, Trabajo presentado a la Conferencia Regional "El Desempeño de los Maestros en América Latina y el Caribe: Nuevas Prioridades", Brasilia, Brasil, 10-12 de julio 2002.
- Serra, J.** (2004), *El Campo de la Capacitación Docente. Políticas y tensiones en el desarrollo profesional. Serie FLACSO*. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Suárez, D.** (s/f), *Normalismo, Profesionalismo y Formación Docente: Notas para un Debate Inconcluso*, online (08/16/2006): www.iacd.oas.org/La%20Educa%20118/suarez.htm
- Tedesco J. y Tenti Fanfani, E.** (2002), *La Reforma Educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades*, IPE – UNESCO, Buenos Aires.
- Tedesco, J. C.** (2006), "Una agenda política para el sector docente" en: *Tenti Fanfani, E. (comp.) El oficio de docente* IPE / UNESCO – Fundación OSDE, Buenos Aires.
- Tedesco, J. y Tenti Fanfani, E.** (2002), *Nuevos tiempos y nuevos docentes*, IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Tedesco, J., Tenti Fanfani, E., López, N. y Urresti, M.** (Eds.) (2000), *Los Docentes Argentinos. Resultados de una encuesta nacional sobre la situación y la cultura de los docentes*, IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Tedesco, J.C.** (s/f), *Profesionalización y Capacitación Docente*, IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E.** (2002), *Los docentes y la evaluación*, IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E.** (2003), *Algunas dimensiones de la profesionalización de los docentes. Representaciones y temas de la agenda política*, IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E.** (2005), *La Cuestión Docente. Datos para el análisis comparado en la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay* IPE-UNESCO, Buenos Aires (in press).
- Tiramonti, G. y Birgin, A.** (1999), *Aportes para pensar la carrera docente en la Argentina*. Informe final Proyecto "Los Maestros en America Latina: Carrera e Incentivos", Buenos Aires, FLACSO Argentina, agosto.
- Tiramonti, G. y Filmus D.** (coord) (2001), *Sindicalismo Docente y reforma en América Latina*, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.
- Uribe, C.** (1999), "Políticas e Incentivos que Contribuyen al Mejoramiento del Desempeño y Motivación de los Maestros" en: *Development Discussion Papers Central America Project Series*. Trabajo presentado en "Conference on Education Reform in Central America" organizado por el Harvard Institute for Internacional Development [HIID].
- Vaillant, D.** (2002), "Formación de Formadores. Estado de la Práctica", en: PREAL Documentos, Nro 25, Diciembre.
- Vaillant, D.** (2004), "Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates", en: PREAL Documentos, Nro 31, Diciembre. Grupo de trabajo sobre la profesionalización docente.
- Vaillant, D.** (2005), *Education reforms and teachers' unions: avenues for action*. UNESCO International Institute for Educational Planning, París.
- Vaillant, D.** (2006), *Atraer y retener buenos profesionales en la profesión docente: políticas en Latinoamérica*, en: *Revista de Educación*, Nro 340, mayo-agosto, pp. 117-140.
- Vaillant, D.** (Ed.) (2006), "2015 en América Latina: alumnos y docentes", en: *GTD-PREAL Boletín* Nro 17, Junio.
- Vaillant, D.** (Ed.) (2006), "Formación docente en clave comparada", en: *GTD-PREAL Boletín* Nro 16, Mayo.
- Vegas, E., Pritchett, L. y Experton, W.** (1999), "Cómo atraer y retener docentes calificados en la Argentina: Impacto del nivel y la estructura de la remuneración", en: *LCSHD Paper Series* No. 38S, abril. The World Bank - Latin America and the Caribbean Regional Office, Human Development Department.
- Vezub, L.** (2005), *Tendencias Internacionales de Desarrollo Profesional Docente. La experiencia de Mexico, Colombia,*

Estados Unidos y España. Buenos Aires.

Vezub, L. (2007), “*La formación y el desarrollo profesional docente frente a los nuevos desafíos de la escolaridad*”, en: *Profesorado*. Revista de Currículum y formación del profesorado.

Villegas-Reimers, E. (1998), “*The Preparation of Teachers in Latin America: Challenges and Trends*”, en: *LCSHD Paper Series* No. 15, mayo. The World Bank - Latin America and the Caribbean Regional Office, Human Development Department.

Villegas-Reimers, E. (2003), *Teacher professional development: an international review of the literature*, UNESCO International Institute for Educational Planning, París.

Villegas-Reimers, E. y Reimers, F. (1996), “*Where are 60 millions teachers? The missing voice in educational reforms around the world*”, en: *Prospects*, Vol. XXVI, Nro 3, septiembre.

REFERENCIAS DE LOS AUTORES

Florencia Mezzadra • Coordinadora de Proyectos del Programa de Educación de CIPPEC

Master en Política Educativa Comparada, Universidad de Harvard. Lic. en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella. Ha sido consultora del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y Profesora Ayudante en la Universidad Torcuato Di Tella. Como Coordinadora en CIPPEC, trabajó con UNICEF y con diferentes gobiernos provinciales.

Claudia Composto • Analista del Programa de Educación de CIPPEC

Lic. en Sociología, Universidad de Buenos Aires.