

La formación docente en América Latina y el Caribe.
Tensiones, tendencias y propuestas.
(Versión preliminar)

*Ricardo Cuenca**

Como fruto del reconocimiento de sus campos de acción comunes, en mayo de 2003, la Oficina Regional para la Educación de la Oficina de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (OREALC – UNESCO) y el programa de educación en el Perú de la Cooperación Técnica Alemana (PROEDUCA – GTZ) firmaron un convenio de cooperación interinstitucional. Producto de dicho convenio se realizó un estudio regional para conocer el estado en que se hallaba la formación docente en determinados países de América Latina y el Caribe.

El propósito era ampliar y precisar conocimientos acerca de la situación docente en la región, para, desde una mirada más integral, obtener información acerca de enfoques, tendencias, modelos curriculares, programas de desarrollo profesional para el profesorado, estadísticas, logros y tensiones que se perciben en este ámbito.

El estudio estuvo circunscrito al tema de formación docente y no abarcó otros tópicos afines, como podrían ser: la carrera magisterial, los nuevos roles de la docencia y la actual discusión respecto a la autonomía del maestro respecto a la toma de decisiones en materia de políticas educativas.

El estudio se inició en julio de 2003, con la participación de un grupo de consultores a quienes se encargaría levantar la información y analizarla por grupos de países. A tal efecto se crearon cuatro grupos: Argentina, Chile y Uruguay, a cargo de la consultora argentina Paula Pogré; Bolivia, Paraguay y Perú, a cargo de la especialista peruana Martha López de Castilla; Colombia, Ecuador y Venezuela integraron el grupo que se encomendó al educador

* Coordinador de PROEDUCA-GTZ. Las opiniones aquí vertidas representan el parecer del autor y no necesariamente el de la institución a la que pertenece, ni el de sus contrapartes en el Perú.

ecuatoriano Eduardo Fabara; y el estudio sobre Cuba fue encomendado al investigador cubano Lizardo García.

Como parte de los objetivos nos proponíamos, en primer término, apuntar a que se modificara el discurso relativo a la formación docente, generalmente de carácter declarativo y con pocas propuestas concretas, que suele prevalecer en los ámbitos internacionales. Queríamos, por otra parte, destacar el «tradicionalismo» que tiende a impregnar la formación de maestros. Y, por último, nos interesaba dejar algunas pistas que generaran otros estudios tendientes a profundizar en el conocimiento sobre el tema.

La metodología que se empleó fue diseñada a partir de unos ejes comunes, que los consultores debieron trabajar, para lo cual recogieron información correspondiente al lapso 1993-2000.

La información consolidada que hoy se presenta es sólo una de las maneras de hacer públicos los resultados. Ha sido elaborada sobre la base de los cuatro estados del arte elaborados por los consultores, el trabajo de síntesis que hizo Paula Pogré, con la colaboración de Cinthia Gawiansky, y las primeras publicaciones sobre el tema, a cargo de Isabel Flores y Luis Miguel Saravia de PROEDUCA – GTZ

Este documento es una rápida descripción del marco general del estudio, que incluye los países participantes, así como los ejes de análisis. En una segunda sección se señalan los hallazgos del estudio, presentados con una estructura de tensiones y tendencias. Finalmente, planteamos algunos puntos para la discusión y propuestas de cómo podemos seguir adelante a partir de lo hallado; en esta sección me he permitido sugerir algunos puntos para la reflexión, producto de la lectura y el análisis de los resultados del estado del arte.

Confiamos en que las conclusiones y lecciones aprendidas en este estudio se constituyan en información básica para los países que inician y continúan procesos de cambio y mejora de la formación docente, en el marco de un conjunto de políticas públicas y procesos de reforma que aborden el tema docente de manera integral.

1 El marco general del estudio

Como ya ha sido mencionado, este estudio tiene su origen en la coincidencia de dos instituciones de cooperación internacional, OREALC – UNESCO y PROEDUCA – GTZ, en cuanto al tema de formación docente.

Si bien la selección de los países corresponde sólo a una muestra del panorama en la región, y aunque no responde a exigencias estadísticas, creemos que puede ofrecer un marco de conocimiento pertinente.

Los ejes seleccionados fueron discutidos entre los especialistas de las instituciones auspiciadoras del estudio.

- **Los países participantes**

Los países de la región que se incluyeron en el estudio fueron seleccionados conformando cuatro grupos de trabajo. Los criterios de selección de los países, así como la conformación de los grupos por países no respondieron a características particulares. Se organizaron de la siguiente manera:

Grupo 1: Ecuador, Colombia y Venezuela

Grupo 2: Bolivia, Paraguay y Perú

Grupo 3: Argentina, Chile y Uruguay

Grupo 4: Cuba

Cada uno de estos grupos estuvo a cargo de un responsable, que durante tres meses debió recoger y analizar la información pertinente, que luego quedaría volcada en un informe final.

- **Los ejes de análisis**

Para tener elementos que permitieran conocer la situación de la formación docente en cada país elegido, y examinar la situación de la

misma en Latinoamérica, se formuló un conjunto de criterios que debían tomarse en cuenta para el levantamiento y análisis de los datos. Estos criterios fueron luego organizados en cinco ejes de análisis:

- La *revisión histórica*, que incluyó el registro de los hitos que marcaron inicios y fines importantes en el recorrido de la formación magisterial, con la finalidad de comprender los procesos actuales.
- La *formación inicial*, de la cual se registraron: las políticas de formación, los programas y proyectos en ejecución, el número de instituciones formadoras, especificando si eran estatales o privadas y universitarias y no universitarias. Así mismo, se registraron las características de la población de jóvenes que postulaban cada año a la profesión.

De otro lado, se realizó un análisis de los modelos curriculares de la formación inicial, su marco de referencia teórico y su estructura. Finalmente, se registró la existencia de programas de seguimiento y monitoreo.

- La *formación en servicio*. Este eje incluyó el registro y análisis de las políticas de capacitación, actualización y/o perfeccionamiento existentes, los propios planes de formación permanente, sus modelos, estructuras y marcos teóricos.

Se registró igualmente el número de instituciones que ofrecen este tipo de formación, sus modalidades y la existencia de programas de seguimiento o monitoreo de la oferta.

- Los *procesos de evaluación docente*, de los cuales interesaba constatar las estrategias asumidas por los países para evaluar sus sistemas de formación y, en algunos casos, el registro y análisis de los procesos de evaluación implementados para los docentes en servicio.

- El *financiamiento* de la formación docente, para determinar el origen principal de los fondos asignados y los programas de apoyo técnico y financiero provenientes de fuentes externas al sector y, sobre todo, de la cooperación internacional.

2 Los hallazgos: tensiones y tendencias

De los hallazgos del estudio, quiero compartir fundamentalmente con ustedes las coincidencias encontradas. Este señalamiento no pretende ser un resumen de la información obtenida sobre estos diez países, ni mucho menos una generalización de las particulares maneras con las que cada uno de ellos afronta su propia formación magisterial. Tan sólo intento hacer una sistematización de estos aspectos comunes.

Tales coincidencias representan además los problemas o tensiones aún presentes y las tendencias de la región, entendidas como alternativas de solución a los problemas identificados.

2.1 Tensiones

Según los datos recogidos en estos países, persisten como problemas latentes y preocupaciones reales en la región los siguientes:

- *Bajos perfiles académicos y socio-económicos de los estudiantes de educación*

Las características del grupo de ingresantes a la carrera educativa es un tema que suscita preocupación en la región. Los reportes respectivos señalan que los estudiantes que han egresado de la secundaria y que postulan a las universidades e institutos superiores pedagógicos pertenecen al grupo con menores logros académicos y estratos socio-económicos bajos. Esta tensión se torna evidente cuando se confrontan posiciones que señalan que esta situación afecta directamente el nivel académico de la formación magisterial y

su correlato respecto al estatus del profesional docente, y aquellas posiciones que defienden esta situación argumentando su valor en tanto oportunidad de formación para grupos postergados. En muchos casos, estudiar la carrera pedagógica se convierte en la única oportunidad de seguir estudios superiores, sobre todo en zonas del interior de los países.

- *Formación universitaria frente a formación no universitaria*

Uno de los temas profusamente discutido es si la formación docente debe o no debe estar en el ámbito de las universidades.¹ Si bien es conocido el debate y la tendencia es elevar dicha formación a las universidades, conforme lo han hecho países industrializados y varios en América Latina, también en algunos otros aparece una tendencia inversa. En muchos casos, las facultades universitarias de educación están siendo percibidas como demasiado teóricas y muy alejadas de la realidad del aula.

Esta tensión se vincula con dos temas que son a la vez materia de discusión en los países: por un lado, la existencia y preponderancia de currículos nacionales unificados o currículos institucionales en el marco de la autonomía universitaria; y, por otro lado, el otorgamiento de grados académicos y títulos que habilitan para el ejercicio laboral, que incluye el tema de la homologación.

- *Capacitación «remediadora»*

Los reportes de los países coinciden en afirmar que la formación en servicio se ha dirigido fundamentalmente a llenar los vacíos técnico-pedagógicos originados en la formación inicial y a responder a los cambios constantes propuestos por las reformas de la educación básica (en contenidos y metodologías). Es por eso que la formación en servicio en muchos momentos ha tenido que convertirse en un conjunto de acciones remediadoras.

¹ Lo cierto es que, el proceso histórico en la región ha sido similar: salto de las escuelas normales a institutos superiores y, posteriormente, a universidades.

A esto se suma el hecho de que la formación en servicio se ha visto afectada por un vaivén respecto a los contenidos de los programas, poniéndose de manifiesto una vez más la dicotomía sobre capacitación en contenidos disciplinares frente a capacitación en métodos y técnicas de enseñanza.

- *Entidades gestoras de las formación en servicio frente a ministerios*

Una tensión aún presente en la región está relacionada a quién o quiénes deberían ofertar la formación en servicio. La región se mueve en una situación en la que los Ministerios de Educación o sus respectivas instancias a niveles regionales quieren continuar con el tema de formación, mientras que cada vez más existen instituciones que de otro lado son instancias descentralizadas del sector y sobre todo especializadas en el tema de capacitación. Nuevamente en esta tensión aparece de manera colateral la discusión respecto al rol de lo privado en la formación de maestros, en el control estatal para la supervisión directa de los contenidos, etc.

- *La asignación presupuestaria para la formación*

El financiamiento para la formación docente proviene mayoritariamente del Estado. Es lamentable constatar, a través de los datos recogidos en los países, que los montos asignados a dicha formación son menores que los asignados a otras partidas o rubros del sector. A esta situación debemos agregarle que existen aún importantes brechas entre el presupuesto normado y el real ejecutable. Al respecto, la responsabilidad es compartida muchas veces son las propias instituciones de formación quienes no demuestran capacidad de gasto, además claro de la poca prioridad que pareciera que el Estado le da al tema de formación docente.

De otro lado, es evidente la importante contribución que proviene de la cooperación internacional, tanto técnica como financiera. A pesar de esto, la inversión no corresponde a las necesidades reales y la decisión política de priorizar el tema dentro del sector complica el

cumplimiento de las exigencias de la cooperación respecto a techos de endeudamiento y capacidad de gasto.

2.2 Tendencias

Los países están ejecutando alternativas de solución que difieren entre sí. Algunas comunes son:

- *Programas de formación en servicio y las necesidades reales*

Los puntos de partida en los noventa en nuestros países han sido marcadamente distintos y las soluciones encontradas obviamente han respondido a tales diferencias. Más allá de ellas, la preeminencia de una lógica academicista, en muchos casos a espaldas de las necesidades del sistema, ha sido señalada por los consultores que recopilaban la información acerca de los nueve países estudiados. En tal sentido, se evidencia que se ha postergado la importancia a los aspectos metodológicos y a las estrategias necesarias para la práctica en el aula .

Las instituciones formadoras le ofrecen al futuro docente una visión conceptual y teórica relacionada con orientaciones, doctrinas, corrientes pedagógicas, teorías científicas y sociales que en su conjunto no guardan relación con el aspecto práctico de las dificultades y situaciones conflictivas que enfrentará en la cotidianidad del trabajo docente. Entonces, el verdadero aprendizaje de la profesión se produce en los primeros años del ejercicio profesional, que a veces se hace con distorsiones de los procesos pedagógicos; a ello se debe la práctica repetitiva, memorística, de dictados y de copias, en la que viven atrapados muchos maestros, en la que no hay un desarrollo de la inteligencia, ni de ningún proceso de crecimiento personal.

Me animo a proponer, así como lo proponen varios de los consultores responsables de los estudios de países, que lo que dificulta articular

estas dos lógicas (la académica y las necesidades del sistema) es el aislamiento que en general han tenido las instituciones formadoras respecto del resto del sistema. Este aislamiento es de dos tipos: por un lado, las instituciones formadoras suelen tener poco contacto con el resto del sistema, aun con los niveles para los cuales forman; y; por otra parte, también tienen poco contacto con otras instituciones del sistema en las cuales se toman decisiones, se investiga y se obtiene y sistematiza información acerca del mismo.

- *Variedad de niveles de especialización*

Probablemente, el contenido de las competencias para el ejercicio de la docencia haya sido en la región uno de los temas más controversiales. A partir del surgimiento de las corrientes constructivistas, el auge de la psicología cognitiva y los acuerdos internacionales, los países iniciaron una búsqueda de contenidos de formación para los maestros que derivó en un replanteamiento de la misma.

Muchos países han desagregado la capacitación en distintos tipos de formación en servicio. Así mismo, se valoran cada vez más en el magisterio los diplomas, maestrías y doctorados. La diferencia aquí es que los primeros están asociados a las funciones y el desempeño de aula y los segundos a un desarrollo académico. Esto último presenta una fuerte tendencia.

- *Formación docente como sistemas continuos y permanentes*

En términos generales, lo que se observa es un tránsito de una capacitación descontextualizada a otra dirigida a los docentes en sus contextos respectivos y abordando sus necesidades y problemas. Las propuestas generales que ofrecen los sistemas a los maestros que demandan estos servicios (donde lo máximo que se puede hacer es escoger entre un menú de posibilidades para el mejoramiento profesional) tienden a ser reemplazadas por otras que parten de las necesidades y requerimientos institucionales.

Se observa también un intento por pasar de una capacitación conducida verticalmente desde las sedes centrales de los ministerios, a un sistema en que los ministerios estén concebidos como entes formadores y gestores de acciones de capacitación regionalizadas. En lugar de certificar la asistencia, se busca certificar y calificar el aprendizaje. Además existen reiterados intentos por crear sistemas de evaluación y monitoreo. La capacitación con objetivos relacionados únicamente con las políticas del momento busca ser sustituida por otra donde se fijen objetivos para mejorar el trabajo pedagógico en el aula y el de los directivos en la gestión y conducción de los centros educativos. Por último, la lógica masiva de la «cascada» tiende a ser reemplazada por la de los «círculos de aprendizaje», que implican un seguimiento y la búsqueda de evidencias de cambio en el aula.

- *La evaluación hacia la acreditación*

Acá es donde se encuentran las mayores diferencias entre los países y sin embargo es un tema de discusión fundamental en las agendas nacionales. Estas disimilitudes van desde sistemas de acreditación que están operando hasta acciones muy preliminares. Inclusive aquellos países con acciones preliminares discuten ya la creación de instancias autónomas e independientes que se encarguen de evaluar y acreditar los sistemas de formación pedagógica. La paradoja aquí es que la mayoría de ellos sí cuenta con instrumentos legales y normas específicas sobre el tema.

En buena cuenta la tendencia al respecto de este tema es empujar el tema de acreditación con fines de logros de niveles académicos de excelencia, impulsos a procesos de autoevaluación y acreditación, tanto a niveles de gestión institucional, como de programas, especialidades y carreras.

- *Planes de apoyo nacionales e internacionales*

A partir de la segunda mitad de los noventa, la mayoría de países han contado o aún cuentan con programas de apoyo auspiciados por los Estados, que en el marco de sus reformas emprenden algún tipo de

acciones referidas a la formación docente, ya sea en la formación inicial, con la revisión de sus estructuras curriculares básicas o con la puesta en marcha de programas masivos de capacitación que permitan implementar los cambios en los currículos de la educación básica y las nuevas maneras de entender el trabajo en el aula.

3 Reflexiones finales: discusión y propuestas

Los hallazgos del estudio me han suscitado algunas reflexiones que paso a compartir. Empiezo con algunas preguntas, que propongo como válidas para que intentemos responder.

Cada vez más, se reconoce actualmente la necesidad de entender que la formación docente es mucho más que una cuestión curricular, de competencias que desarrollar o perfiles que alcanzar. El debate está alcanzando una dimensión mayor que ve dicha formación como parte de un sistema mucho más amplio; éste incluye la opción del país por un modelo de desarrollo, que a su vez genera un concepto propio de educación, que desencadena la organización de un sistema educativo en el cual está inserta la formación de los educadores. En tal sentido, ¿se está tomando esto en cuenta en el momento de decidir sobre las reformas, cambios o modificaciones de la formación docente?

Cada vez más, también, se reconoce que la formación docente no puede funcionar sin relacionarse estrechamente con los aspectos más resaltantes de la profesión y el desempeño docente. Los resultados y problemas de cada uno de estos ámbitos del tema docente se alimentan y se realimentan entre sí. ¿tienen claro los programas de formación que sus resultados influyen en la carrera, escalafón, imagen del docente, etc.?

Por otro lado, ¿Está siendo regida la formación docente en la región por lineamientos de política pertinentes, contruidos sobre la base de un equilibrio entre la demanda, la necesidad y la oferta?

Estas reflexiones —que son más bien dudas y cuestionamientos— me impulsan a pensar en una agenda abierta e inicial de investigación en estos temas. Meirieu y Develay (2003) sugieren cuatro opciones que pueden ser objeto de investigación en el campo educativo. En un intento por adaptarlas al tema que nos convoca, organizan esta agenda en investigaciones que primeramente *esclarezcan* e identifiquen las diferentes finalidades de la formación docente y sus teorías de referencia; que permitan que el Estado y las instituciones se apropien de sus resultados, instrumentándolos en lineamientos de política y que, finalmente, los hallazgos regresen al sistema y *contribuyan* con la evaluación de sus logros. Algunos de los temas que conforman esta agenda abierta de investigación son:

- Procesos de integración entre la «salida» de la formación inicial y la «entrada» al trabajo docente.
- Análisis de los modelos de gestión de la formación docente universitaria y no universitaria.
- Evaluaciones comparativas de los modelos de formación en servicio.
- Estrategias desde la formación docente para elevar el *status* de la profesión docente.
- Factibilidad de diversificar la oferta de formación docente.

Referencias bibliográficas

- FABARA, Eduardo (2003). El estado del arte de la formación docente en Colombia, Ecuador y Venezuela. Lima, Ministerio de Educación, GTZ, UNESCO. (mimeo.)
- FLORES, Isabel. Ed. (2004). ¿Cómo estamos formando a los maestros en América Latina?. Lima, Ministerio de Educación, GTZ, UNESCO.
- GARCÍA, Lizardo (2003). El estado del arte de la formación docente en Cuba. Lima, Ministerio de Educación, GTZ, UNESCO. (mimeo.)

- LÓPEZ DE CASTILLA, Martha (2003). El estado del arte de la formación docente en Bolivia, Paraguay y Perú. Lima, Ministerio de Educación, GTZ, UNESCO. (mimeo.)
- MEIRIEU, Philippe y DEVELAY, Michel (2003). Emilio, vuelve pronto ... ¡se han vuelto locos!. Cali, Nueva Biblioteca Pedagógica.
- POGRÉ, Paula (2004). Documento de síntesis de los estados del arte de los nueve países. Lima, Ministerio de Educación, GTZ, UNESCO. (mimeo.)
- (2003). El estado del arte de la formación docente en Argentina, Chile y Uruguay. Lima, Ministerio de Educación, GTZ, UNESCO. (mimeo.)
- SARAVIA, Luis Miguel y FLORES, Isabel (2004). La formación docente en América Latina y el Caribe. Lima, Ministerio de Educación, GTZ, UNESCO.