

**Human Development Department
LCSHD Paper Series No. 67S**

¿QUIÉN ESTÁ PREPARANDO A NUESTROS HIJOS

PARA EL SIGLO DEL CONOCIMIENTO?

Benjamin Alvarez y Juliet Majmudar

Abril 2001

Los trabajos de esta serie no son publicaciones oficiales del Banco Mundial. Estos son los resultados preliminares y no detallados de análisis del país o investigaciones que son circulados para fomentar la discusión y/o el comentario; cualquier cita y uso de este trabajo debe tener en cuenta este anuncio previo. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados aquí son las de los autores, y no deben, de ninguna forma, atribuirse al Banco Mundial, sus organizaciones afiliadas, miembros de su Comité de Directores Ejecutivos, o a los países que ellos representan.

The World Bank

Latin America and the Caribbean Regional Office

Contenido

LA REFORMA DE LA ESCUELA Y LOS MAESTROS	3
DESEMPEÑO DE LOS DOCENTES Y APRENDIZAJE DE LOS ESTUDIANTES	4
Los maestros de primaria en América Latina.....	4
El desempeño de los docentes y el aprendizaje escolar	6
PREPARACIÓN DE LOS MAESTROS EN AMÉRICA LATINA: UNIDAD Y DIVERSIDAD.....	9
Los empíricos.....	10
Los normalistas	10
Los profesores.....	11
Los universitarios.....	12
Perfiles nacionales	13
Evolución en los esquemas de preparación y profesionalización	14
EL AMBIENTE DE TRABAJO DEL MAESTRO	17
El trabajo en el aula.....	17
Apoyo profesional.....	19
La remuneración del magisterio.....	20
Ambiente de la organización escolar	21
MARCO INSTITUCIONAL DE LA PROFESIÓN DOCENTE.....	23
ANEXO	26

Introducción

La educación de nuestros hijos es importante no solamente para nuestras familias que tienen altas expectativas sobre el éxito de las nuevas generaciones en un ambiente de gran competencia e incertidumbre, sino especialmente para los Estados. El desarrollo de la capacidad cognoscitiva de los ciudadanos es una tarea primordial del Estado contemporáneo. No obstante sabemos poco sobre los agentes directos de este trabajo que es esencialmente personal e irreductible a procedimientos únicos y fórmulas universales.

Este documento intenta reunir alguna de la información disponible sobre las características de los maestros de educación primaria en América Latina dentro del marco de las instituciones y organizaciones que influyen en su trabajo en la escuela y, a través de éste, en el aprendizaje de los niños, para sugerir temas sobre los cuales debemos aprender más y áreas críticas de desarrollo de políticas. La primera parte destaca el papel de los profesores en cualquier reforma o renovación de la educación y responde al interrogante de quiénes son los maestros y qué dice la investigación sobre su contribución al aprendizaje de los alumnos. La segunda parte discute los problemas de la preparación y calificaciones profesionales de las maestras de la región, y la tercera parte describe brevemente sus condiciones de trabajo. Finalmente el documento analiza las instituciones o reglas que rigen la profesión y destaca la urgencia de análisis posteriores, cambios en las políticas y diálogo entre los actores del escenario de la educación.

LA REFORMA DE LA ESCUELA Y LOS MAESTROS

Una adivinanza escrita en la primera civilización de la que tenemos noticia, hace aproximadamente cuatro milenios, nos introduce a la organización que parece dominar el horizonte de preocupaciones de la política social en América Latina en los albores del próximo milenio:

*¿Qué es una casa que, como el cielo, tiene una cubierta y
que rodeamos de calor como a una olla de cobre...
Allí entramos con los ojos cerrados,
y de allí salimos con los ojos abiertos al mundo.¹*

A través de la historia hemos esperado que la escuela nos abra los ojos al mundo, según la metáfora utilizada por José Martí en el siglo pasado. Pero en la era del conocimiento existen razones nuevas que alimentan esta expectativa. Pensando que la escuela nos permita resolver antiguos problemas como la pobreza y la desigualdad, y nos facilite participar en la aldea global, hemos iniciado en todos los países del Continente programas de reforma educativa. El interior de la escuela, sus actores y procesos, sin embargo, han sido poco tocados por los esfuerzos de renovación.

De los profesores, sabemos poco y nos preocupamos aún menos, no obstante que esperamos que ellos proporcionen a nuestros niños los tres elementos que desde la civilización sumeria han constituido la esencia de la escuela: protección y cuidado, ambiente humano cálido (que facilita el desarrollo de la cohesión o capital social), y oportunidades de aprendizaje e iluminación intelectual (capital intelectual). Las reformas educativas en marcha en la mayoría de los países de la región son generalmente impuestas desde arriba y se "entregan" a los maestros por medio de cortas sesiones de "capacitación en servicio," que nacen y mueren con los proyectos financiados por la banca internacional. Sin embargo, el éxito de las reformas y la continuidad de los cambios propuestos dependen, en última instancia, de la voluntad de los maestros, de los incentivos que los muevan a enseñar más y mejor, y de su capacidad de aprendizaje individual y colectivo. Buena parte de esta capacidad se promueve y orienta en las instituciones que forman a los maestros, las cuales tampoco suelen ser modificadas por las nuevas reformas. Las reformas educativas tienden a concebirse como una rápida reingeniería, no como un proceso de aprendizaje social que involucra a muchos actores, particularmente los que desarrollan la actividad cotidiana de la escuela, y que implica cambios profundos de valores y de comportamiento, difícilmente realizables por medio de instructivos y seminarios.

La precaria información existente sobre los maestros en América Latina es un síntoma del poco interés que a este tema le han prestado los gobiernos y los investigadores.

¹ Traducción libre de la presentada por Samuel Noah Kramer (1963). *The Sumerians. Their History, Culture and Character*. The University of Chicago Press

Nuestro conocimiento al respecto tiende a ser escaso, anecdótico y poco confiable.² Las políticas que orientan la actividad del magisterio suelen basarse en información limitada y orientarse a solucionar crisis que se presentan cíclicamente en los sistemas educativos.

El argumento presentado aquí es que los profesores son el motor fundamental de los cambios de largo alcance en la educación y su desarrollo profesional es indispensable para obtener los logros esperados de los sistemas educativos. Las políticas que guiarán la ejecución de la nueva generación de reformas educativas en el siglo que estamos inaugurando tendrán que centrarse, más que en el pasado, en el fortalecimiento de la escuela y de la capacidad de aprendizaje de quienes van a enseñar a otros a aprender a través de toda la vida.

Este documento hace un rápido esbozo de quiénes son los maestros de la escuela primaria en América Latina, e identifica los principales problemas que enfrenta la política de recursos humanos de los países latinoamericanos, en su esfuerzo por mejorar el aprendizaje de todos sus niños y jóvenes, la única forma de adaptarse a la sociedad que se aproxima. El documento propone también tres áreas potenciales de inmediata intervención:

- La preparación de los profesores y su participación en un aprendizaje permanente
- El clima y ambiente de trabajo y aprendizaje de la escuela en donde trabajan y
- El marco institucional dentro del cual se desarrolla la profesión docente

DESEMPEÑO DE LOS DOCENTES Y APRENDIZAJE DE LOS ESTUDIANTES

Los maestros de primaria en América Latina

Para inaugurar el siglo XXI América Latina cuenta con más de tres millones de maestros de primaria, de los cuales más de la tercera parte están en Brasil y México. Este grupo representa más del 5 por ciento de todos los profesores del mundo que enseñan en los diferentes niveles de los sistemas educativos nacionales y el 14 por ciento de los maestros de primaria (tabla 1 del Anexo). El total de maestros de primaria en cada país y su composición por género aparece en la ilustración 1. La gran mayoría de esta fuerza laboral es femenina y así seguirá ocurriendo en el inmediato futuro, como lo sugiere la información de la ilustración 2. Esta situación no difiere mucho de la de los países de la OCDE en donde el promedio de participación femenina en la docencia de la escuelas primaria es de 75 por ciento.

² La información cuantitativa presentada a continuación, está basada en datos existentes en la UNESCO, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y datos obtenidos por medio de una rápida encuesta telefónica a los ministerios de educación, oficinas de estadística y centros de investigación de la región. Los autores reconocen las limitaciones de esta información.

ILUSTRACION 1: MAESTROS DE PRIMARIA EN AMERICA LATINA

	No. total de maestros	% de maestras
Argentina	235.481	90%
Bolivia	51.763	57%
Brasil	1.388.247	86%
Chile	70.381	73%
Colombia	170.538	77%
Costa Rica	42.135	78%
Ecuador	74.510	67%
El Salvador	35.747	61%
Guatemala	43.953	60%
Honduras	29.000	73%
México	557.957	63%
Nicaragua	23.022	83%
Panamá	13.610	75%
Paraguay	41.713	75%
Perú	146.242	58%
República Dominicana	28.480	68%
Uruguay	16.868	nd
Venezuela	163.644	70%

Fuente: Banco Mundial, Encuesta Rápida, 1998, UNESCO, 1998.³

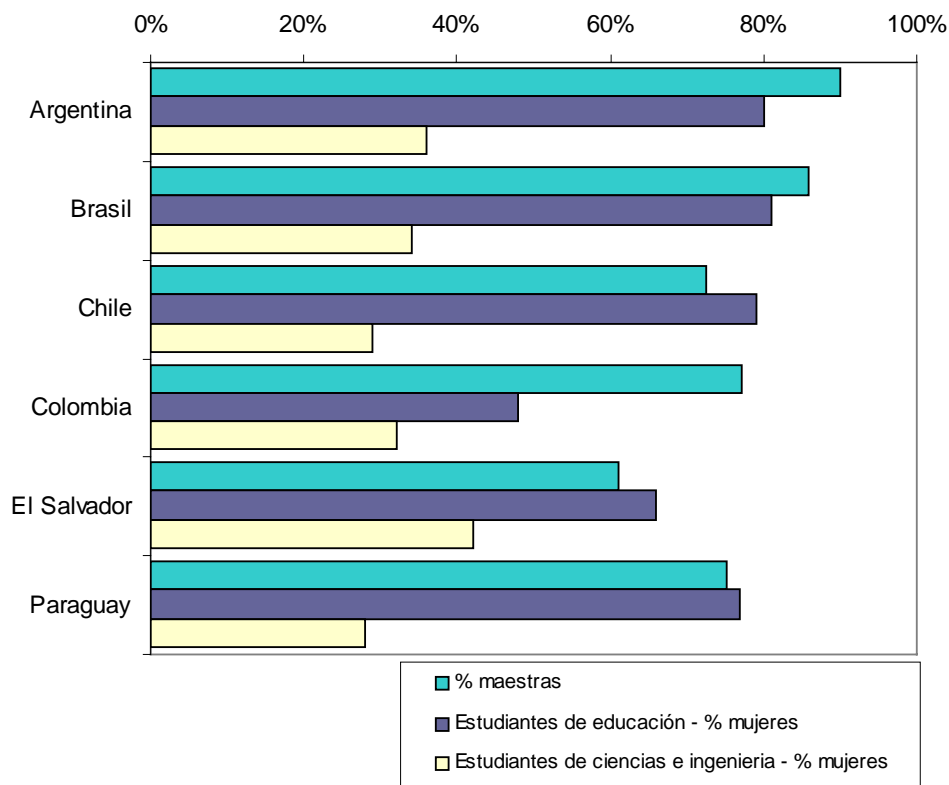
Las mujeres tienden a estudiar educación en las universidades latinoamericanas más que otras carreras como ciencias naturales e ingeniería. En 1995 la mayoría de los estudiantes de educación en todos los países de la región, de los que disponemos información, eran mujeres. El porcentaje de mujeres estudiantes de educación en Argentina alcanza el 80 por ciento, mientras que las estudiantes de ciencias naturales e ingeniería constituyen apenas el 36 por ciento del total de matriculados. En Brasil estas cifras son muy similares (81 y 34 por ciento respectivamente) y en Chile las diferencias son más notorias (ilustración 2).

Los jóvenes bachilleres no parecen muy interesados en la profesión de maestros. En Argentina, como en otros países de la región, el magisterio representó en el pasado una opción de formación cultural para las mujeres de los sectores medio y alto de la población y una oportunidad de ascenso para los más bajos. Actualmente la mayoría de las maestras no provienen de los estratos sociales más altos.⁴

³ UNESCO (1998). Anuario Estadístico. Paris: UNESCO y Berman Press

⁴ Cecilia Braslavski y Alejandra Birgin (1994) Quiénes enseñan hoy en la Argentina. En: Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. UNESCO/OREALC, 34.

ILUSTRACION 2: LAS MUJERES EN LA DOCENCIA DE PRIMARIA Y EN LA CARRERA DE EDUCACION DE EDUCACION



Fuentes: UNESCO, 1998⁵; Banco Mundial encuesta rápida, 1998.

En forma opuesta a lo que sucede en Europa, donde la profesión docente se está “encaneciendo”⁶, la fuerza laboral docente de América Latina es relativamente joven. Mientras en Alemania, Italia, Suiza y Corea la mayoría de los docentes son mayores de 50 años de edad, en Argentina, Costa Rica y Venezuela sucede lo contrario. Uno de cada tres maestros costarricenses es menor de 29 años.

El desempeño de los docentes y el aprendizaje escolar

Al aprendizaje de los estudiantes, objetivo primordial de la educación, contribuye una serie de factores. Los más decisivos son el ambiente familiar y el ambiente escolar que depende fundamentalmente del trabajo del profesor, como el sentido común y la investigación empírica lo confirman. La familia y la escuela aportan una contribución diferente a la educación de los niños. La escuela posee un ambiente adecuado para: a) desarrollar conocimientos básicos y destrezas necesarias para convivir en la sociedad, b) desarrollar estructuras de pensamiento y herramientas cognitivas para la solución de problemas, y, c) servir de vehículo de nivelación social y simultáneamente de fuerza conservadora de la tradición y la cultura. El ambiente más íntimo del hogar contribuye

⁵ UNESCO (1998) Op. Cit.

⁶ Denis Kallen (1997) Secondary Education in Europe. Strasbourg Cedex: Council of Europe.

de forma diferente al aprendizaje de los niños, especialmente en la formación de hábitos de trabajo, actitudes y valores.

Paulo Freire expresó así la estrecha relación existente entre los dos grandes grupos de factores -- el ambiente del hogar y el desempeño del maestro -- que demuestran un mayor impacto en el aprendizaje escolar:

*“La capacidad de los estudiantes para aprender tiene mucho que ver con las dificultades que enfrenten en el hogar, si tienen suficiente comida y ropas, si tienen un lugar para dormir y jugar y si tienen obstáculos que les impidan su experiencia intelectual. El aprendizaje también depende de la instrucción del maestro: su seriedad para enseñar, su competencia científica, su amor y sentido del humor, su claridad política y su coherencia. Por esto prestamos gran atención a la permanente preparación de los profesores y a la educación de los padres”.*⁷

Aunque los programas de preparación de profesores abundan en todos los países de la región, existe un notable pesimismo en cuanto a su capacidad de producir efectos mensurables en términos del aprendizaje de los estudiantes. Este pesimismo se extiende a la contribución de la escuela en general para el logro de los objetivos de la educación, y de la escuela pública en particular. Pero esto no sucede solamente en América Latina sino también otras regiones del mundo. En los Estados Unidos, por ejemplo, este ha sido un tema muy debatido desde la publicación del informe Coleman en 1967.

Sin embargo, recientes estudios en este país demuestran, que el conocimiento y la preparación de los profesores es uno de los factores más importantes en la determinación del rendimiento escolar. La calificación profesional de los maestros explicó el 40 por ciento de la varianza en pruebas de lectura y matemáticas en 900 distritos escolares del Estado de Texas en los Estados Unidos.⁸ Similares hallazgos se han reportado en Alabama, Michigan, Georgia, Virginia y la ciudad de Nueva York⁹. Un análisis de 60 estudios sobre factores de la escuela relacionados con el rendimiento escolar encontró que existe una gama de recursos asociados positivamente al rendimiento escolar cuyos efectos son suficientemente importantes como para pensar que moderadas inversiones pueden producir incrementos significativos en el aprendizaje. Buena parte de esas inversiones se relacionan con el maestro. Por ejemplo: disminuir el número de alumnos por maestro, aumentar el salario de los maestros, contratar maestros con mayor experiencia o incrementar la educación de los maestros. El efecto menor se ha obtenido con las dos primeras opciones, es decir, disminuyendo el tamaño de la clase o aumentando indiscriminadamente los salarios. La educación del maestro parece constituir la mejor inversión.¹⁰ La evidencia en esta materia, sin embargo, no es conclusiva, aunque

⁷ Paulo Freire (1996) *Letters to Cristina. Reflections on my Life and Work*. London: Roudlege

⁸ Ronald Fergusson (1991). “Paying for Public Education: New Evidence on How and Why Money Matters”, *Harvard Journal of Legislation*, 28, pp. 465-498.

⁹ Linda Darling-Hammond (1997). *Doing what Matters most: Investing in Quality Teaching*. Prepared for the National Commission on Teaching and America’s Future.

¹⁰ Rob Greenwald y Larry Hedges (1996) *The Effect of School Resources on Student Achievement*. Review of Educational Research, v66n3p361-96 Fall

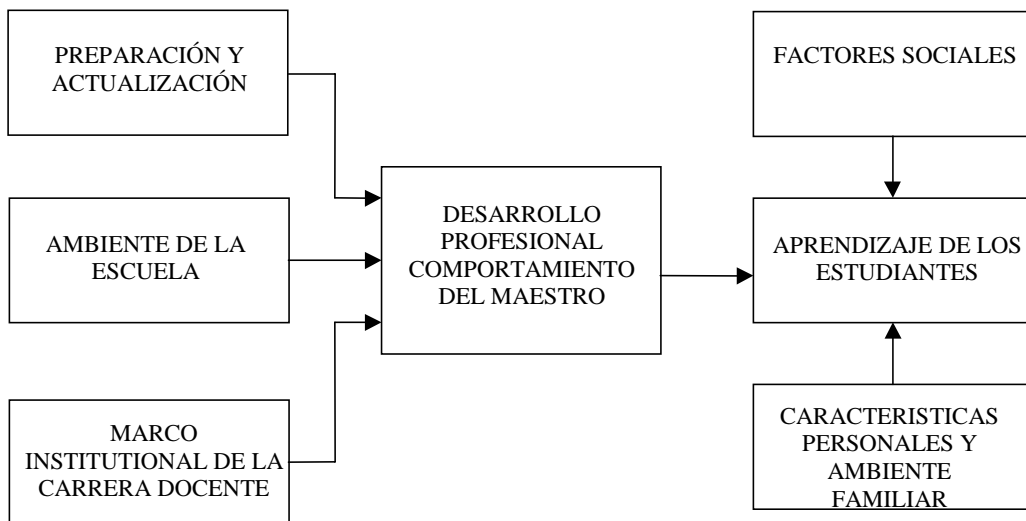
estudios paralelos en países en desarrollo confirman la necesidad de mejorar la calidad de los profesores para obtener mejores resultados en la educación.¹¹

El conocimiento acumulado desde varias perspectivas de la investigación nos permite suponer que el desempeño de los maestros en el aula depende, además de sus características personales, de los siguientes grupos de factores:

- *La calidad de los programas de formación, capacitación y el aprendizaje continuo de los docentes;*
- *el ambiente de trabajo en la escuela, los recursos que posee, el liderazgo de la dirección, el apoyo y evaluación de su trabajo, y*
- *el marco institucional dentro del cual se desarrolla la profesión docente, es decir, las reglas formales, las políticas e incentivos, los valores culturales y los intereses que dan forma a las relaciones entre los diferentes actores del escenario de la educación y que determinan las normas aceptadas o estándares del ejercicio de la profesión.*

Todos estos factores son susceptibles de intervención y de reforma por medio de la ampliación de las oportunidades de aprendizaje y desarrollo profesional del docente, el desarrollo de las organizaciones en las que trabaja, y el establecimiento de nuevas políticas y reglas de juego de la profesión e incentivos para su ejercicio. La ilustración 3 presenta un esquema de relaciones de los factores claves en el desarrollo de la profesión docente y su conexión con el aprendizaje de los estudiantes.

ILUSTRACION 3: DESARROLLO PROFESIONAL DE LOS DOCENTES Y APRENDIZAJE DE LOS ESTUDIANTES



¹¹ Helen Craig, Richard Kraft y Joy du Plessis (1998). Teacher Development: Making an Impact. Washington D.C.:USAID/The World Bank

PREPARACIÓN DE LOS MAESTROS EN AMÉRICA LATINA: UNIDAD Y DIVERSIDAD

Existen problemas comunes a la mayoría de los países de la región en lo tocante a la calidad de sus maestros, expresada en términos de su preparación, pero hay también notables diferencias entre países y dentro de los países. Aunque en varios países de la región, como Chile y Costa Rica, los profesores de primaria se forman en las universidades, como el resto de los profesionales, en otros, Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua, por ejemplo, la mayoría de los profesores de escuela se preparan en las escuelas normales que tienen un nivel más cercano al de la educación media que al de una carrera profesional. Desde hace más de medio siglo Costa Rica forma sus profesores en las universidades.

En Colombia y la República Dominicana el sistema de preparación de los maestros es mixto y se encuentra en proceso de transformación. En estos y en otros países existen simultáneamente varias organizaciones de diferente tipo y nivel, encargadas de la tarea de educar los profesores. La ilustración 4 presenta el número de años requeridos actualmente para ser profesor de escuela primaria en diferentes países de la región a partir del grado décimo de escolaridad. Estos requisitos han variado últimamente. Por tanto en un país se pueden encontrar maestros de primaria con diferentes niveles de preparación.

ILUSTRACION 4: AÑOS DE ESTUDIO REQUERIDOS PARA SER DOCENTES DE PRIMARIA

	Nivel secundario		Nivel terciario				
	1	2	1	2	3	4	5
Argentina							
Bolivia							
Chile							
Colombia							
Costa Rica							
Ecuador							
El Salvador							
Guatemala							
Honduras							
México							
Nicaragua							
Panamá							
Paraguay							
Perú							
República Dominicana							
Uruguay							
Venezuela							

Fuente: Banco Mundial encuesta rápida, 1998.

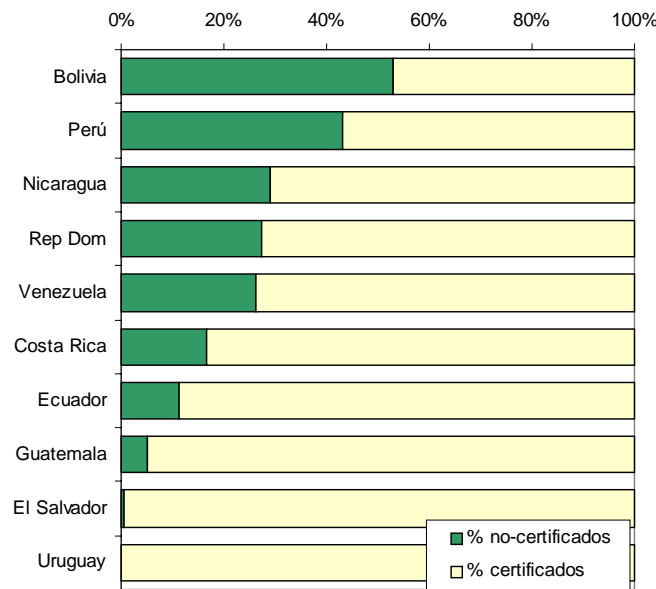
Como resultado de esta diversidad de sistemas y requisitos, existen en la región diversos tipos de maestros según su formación básica, los cuales podrían clasificarse en cuatro grandes categorías: a) los llamados maestros “empíricos” o temporales, b) los normalistas, c) los profesores o normalistas superiores y d) los universitarios o profesionales de la docencia.

Los empíricos

Los maestros “empíricos” no tienen una formación específica. Son generalmente nombrados temporalmente para resolver necesidades inmediatas, por ejemplo en áreas rurales, donde es difícil conseguir maestros calificados. Muchos de los maestros empíricos terminan moviéndose a las ciudades y obteniendo nombramiento permanente.

Los “empíricos” constituyen una mayoría del cuerpo docente en Bolivia, cerca de una tercera parte de los maestros en Nicaragua y más de la cuarta parte de los maestros en la República Dominicana. Aproximadamente la mitad de los profesores de Brasil tienen una educación equivalente a un diploma de estudios secundarios. La ilustración 5 compara el volumen de los maestros empíricos, o sin certificación, en una muestra de países de América Latina. Como se anotó anteriormente, los requisitos de certificación varían de un país a otro. Un maestro no certificado en Costa Rica podría tener un nivel educativo superior al de un maestro no certificado en la vecina Nicaragua.

ILUSTRACION 5: LOS MAESTROS EMPIRICOS EN AMERICA LATINA



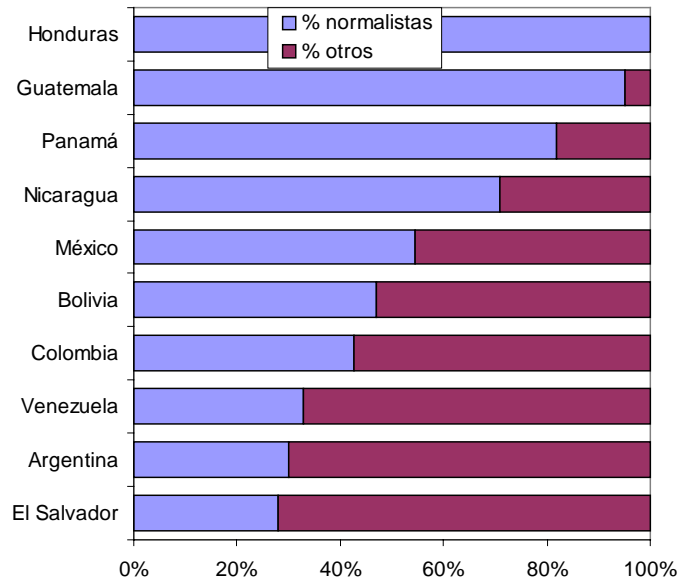
Fuente: Banco Mundial encuesta rápida, 1998.

Los normalistas

Los maestros normalistas tradicionales siguen durante los tres últimos años de secundaria diversificada un plan de estudios que incluye generalmente tres áreas: formación general, formación pedagógica y práctica docente. Los normalistas constituyen el 95 por ciento de

los profesores de primaria en Guatemala, el 43 por ciento en Colombia, el 29 por ciento en Argentina y el 33 por ciento en Venezuela (véase ilustración 6).

ILUSTRACION 6: LOS NORMALISTAS EN AMERICA LATINA



Fuente: Banco Mundial encuesta rápida, 1998.

Los normalistas comienzan a trabajar muy jóvenes y con frecuencia prestan invaluable servicios en zonas rurales, grupos indígenas y escuelas públicas. Pero, para algunos gobiernos, las escuelas normales constituyen un problema de difícil solución. Por una parte, la formación de maestros de primaria se hace en las escuelas normales cercanas a las áreas rurales y a costos relativamente bajos. Las escuelas normales son además un capital institucional de la comunidad respectiva, especialmente donde no existen universidades o colegios universitarios. Por otra parte, todos los países parecen moverse en la dirección de una preparación inicial de los docentes de carácter profesional. Muchos maestros de preescolar obtienen título universitario, mientras su colegas de primaria son egresados de las normales.

RECUADRO 1

La búsqueda de un camino para reformar la escuela normal boliviana

Las organizaciones encargadas de preparar los profesores en Bolivia son 23 escuelas normales que, de acuerdo a un diagnóstico reciente realizado por el Ministerio de Educación (1998), están pobremente equipadas y gerenciadas y además ostentan altos índices de deserción estudiantil y bajas tasas de graduación. En las tres escuelas normales de la provincia de Chuquisaca, entre 1991 y 1998, sólo 13,5 por ciento de los estudiantes matriculados lograron graduarse. El gobierno está considerando una propuesta encaminada a reformar las escuelas normales, racionalizando su número e integrando el esquema de capacitación de maestros dentro del sistema de educación superior.

Los profesores

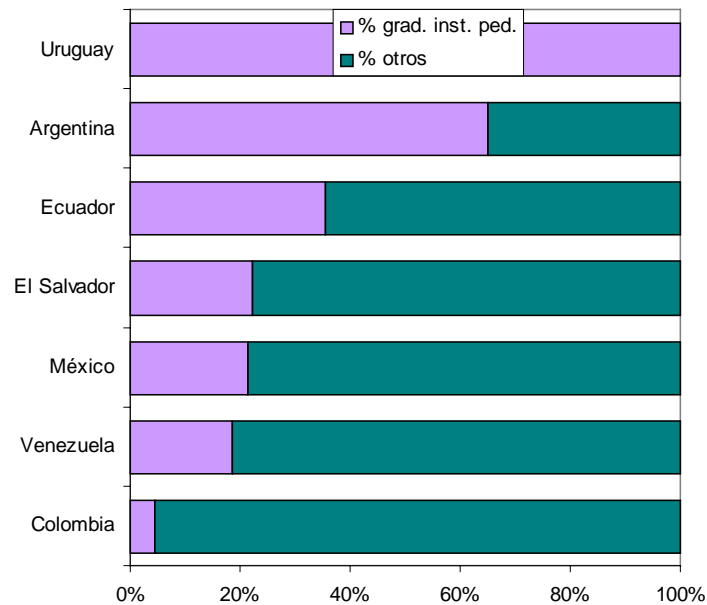
Los egresados de institutos pedagógicos o normales superiores, con aproximadamente dos o tres años de educación superior, constituyen la mayoría de los docentes de primaria

en Argentina, más de la tercera parte de los maestros ecuatorianos y la totalidad de los maestros uruguayos.

Algunos institutos pedagógicos tienen una trayectoria y reconocimiento nacional y son financiados por el gobierno. El instituto de formación de maestros de Uruguay, por ejemplo, tiene una larga tradición. Algunos de estos establecimientos han jugado un papel notable en la formación de humanistas y se han convertido en universidades pedagógicas, como sucedió en Colombia. En otros casos existen múltiples instituciones públicas y privadas que responden a un mercado amplio y flexible. Este sería el caso argentino.

Las normales superiores o institutos de preparación de profesores ofrecen la ventaja de la especialización y la flexibilidad, pero carecen del ambiente interdisciplinario y la cercanía a la investigación propios de las universidades. La ilustración 7 muestra la presencia de los profesores formados en institutos superiores en algunos países de la región.

ILUSTRACION 7: LOS PROFESORES FORMADOS EN INSTITUTOS PEDAGOGICOS



Fuente: Banco Mundial encuesta rápida, 1998.

Los universitarios

Los universitarios representan el cuarto grupo de docentes de primaria de la región. Los profesores profesionales se forman en las universidades públicas y privadas donde obtienen títulos superiores o de licenciatura. En Chile casi la totalidad de los docentes (96 por ciento) son egresados de la universidad. En el Salvador y Colombia cerca de la cuarta parte de los docentes de primaria son graduados universitarios y en Panamá y Venezuela casi la quinta parte. Estos profesores tienen la opción de continuar estudios de postgrado y de especializarse en áreas tales como la pedagogía, la investigación, y la administración educativa.

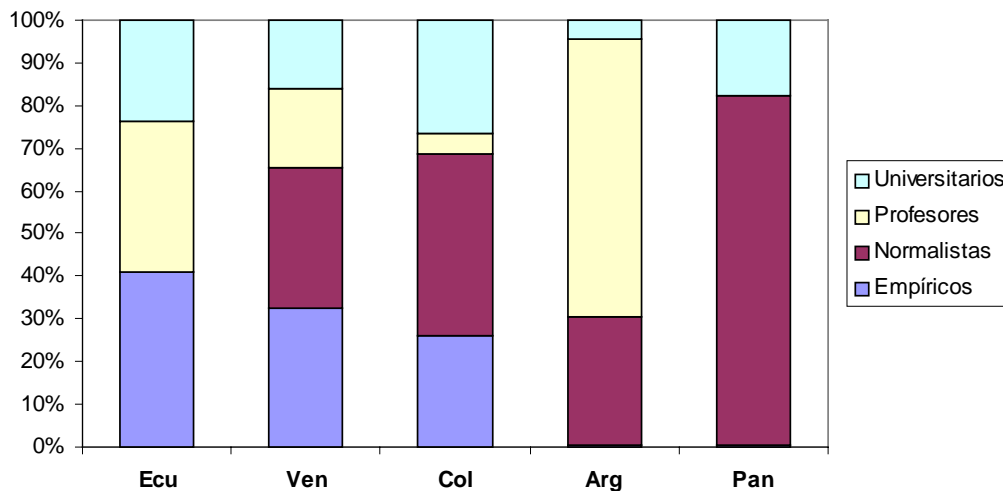
No obstante la existencia de una carrera profesional de maestro, los estudiantes universitarios latinoamericanos, con excepción de los cubanos, se interesan más en otras carreras que en el magisterio. El 42 por ciento de los estudiantes universitarios chilenos prefieren las ciencias naturales y la ingeniería y solamente el 8 por ciento ingresa a las facultades de educación. En Brasil la vocación por la enseñanza atrae apenas al 12 por ciento de los jóvenes, mientras el 44 por ciento opta por el derecho y las ciencias sociales¹². Este fenómeno, que se repite en casi todos los países de la región, constituye un serio problema para los reformadores de la educación que buscan una calidad más elevada de la enseñanza en el aula.

Los currículos de la carrera de profesor no siguen un patrón uniforme puesto que las universidades tienen un alto grado de autonomía. Pero generalmente incluyen cursos de contenido sobre materias básicas de primaria tales como matemáticas, ciencias y estudios sociales, sicología infantil, y pedagogía, y prácticas en las escuelas. La transición entre la universidad y la escuela no es un problema que suele inquietar a las universidades ni a los empleadores (gobierno y escuelas privadas).

Perfiles nacionales

El perfil de formación de los maestros de primaria en cada país sigue patrones muy variados. Algunos perfiles nacionales son más uniformes, como los de Uruguay y Chile, donde predominan los egresados de institutos pedagógicos o universidades respectivamente, mientras en otros casos, como Colombia y Ecuador, existe una gran diversidad de maestros, según lo indica la ilustración 8.

ILUSTRACION 8: PERFILES NACIONALES DE EDUCACION DE LOS MAESTROS



Fuente: Banco Mundial encuesta rápida, 1998.

¹² UNESCO (1998). World Education Report: Teachers and Teaching in a Changing World. Paris: UNESCO

Evolución en los esquemas de preparación y profesionalización

La orientación de la formación del maestro en América Latina ha pasado por varias etapas. Cuando se crearon las primeras escuelas normales inspiradas en la tradición europea, el maestro recibió una preparación típicamente humanista. A medida que se expandieron los sistemas educativos y se desarrollaron las ideas de currículos nacionales centralizados y elaborados por expertos, al maestro de primaria, como trabajador semicalificado, le correspondía la labor de ejecutor y su formación requería un mayor énfasis en los elementos tecnológicos de su trabajo. Los maestros eran poco reconocidos como actores importantes en la planeación de las reformas educativas.

Las ideas actualmente en boga sobre autonomía escolar y un tipo de educación que requiere decisiones permanentes en el salón de clase para adecuar la enseñanza a los diferentes estudiantes, destacan la imagen del maestro como profesional. Su preparación, por tanto, implica una mayor claridad sobre las competencias necesarias y el conocimiento especializado requerido para tomar decisiones autónomas. El ejercicio de la actividad profesional conduce, además al desarrollo de estándares y a la creación de mecanismos para establecer su responsabilidad personal ante la sociedad.

El interés contemporáneo en los factores que hacen a una empresa eficiente, se ha trasladado a las organizaciones sociales, la escuela inclusive. La preparación del maestro no puede escapar a la consideración de la satisfacción de las necesidades de su "clientela". En Japón y Suiza los maestros son colocados en varios tipos de firmas comerciales para aprender el enfoque de la empresa centrada en los clientes como un esfuerzo para cambiar la forma en que piensan los maestros más que los contenidos de las materias que enseñan.

No obstante estos movimientos de profesionalización de la tarea de enseñar, muchos maestros en América Latina mantienen una concepción tradicional del arte de educar. Un reciente estudio sobre lo que piensan los maestros de primaria argentinos de sí mismos y de su trabajo sugiere que particularmente entre las maestras predomina la valoración de los aspectos afectivos y vocacionales de su rol, en contraposición a la definición profesional del mismo.¹³ Solamente los estudiantes universitarios de la carrera de educación demostraron conceptos diferentes.

Varios estudios han señalado que en la región los estudiantes de antecedentes familiares más modestos tienden a ingresar a la carrera docente, puesto que sus expectativas no son muy altas.¹⁴ En algunos casos, Chile por ejemplo, se puede constatar menor interés en la pedagogía como lo manifiesta un decreciente número de matriculados en el primer año de pedagogía de las universidades entre 1980 y 1994, que obligó al gobierno a crear

¹³ Regina Gibaja (1997). La imagen del rol docente. *La Educación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, 41, 126-128 pp. 75-94.

¹⁴ Ernesto Schiefelbein, Cecilia Braslavski, Bernardete Gatti y Pilar Farrés (1994). Characteristics of the Teaching Profession and the Quality of Education in Latin America. UNESCO, The Major Project of Education in Latin America and the Caribbean, Bulletin 34, pp. 3-17.

incentivos tales como becas para los estudiantes que quieran estudiar la carrera de educación.

Muchos de los esfuerzos de capacitación en servicio, realizados a propósito de las reformas educativas no son motivo de optimismo. Algunos consideran que los profesores en Argentina han sido recargados de capacitación en servicio sin que se noten diferencias en su práctica docente¹⁵. Por otra parte, en la región han surgido muchas experiencias de capacitación que han enriquecido las opciones de aprendizaje de los profesores de formas muy innovadoras. En Brasil se han multiplicado estas experiencias con el propósito de ejecutar la ambiciosa política de no contratar más profesores sin título universitario en un próximo futuro.

Algunas de estas opciones tienen una larga historia. Por más de veinte años la Universidad Abierta de la Universidad Javeriana ha preparado profesores de escuela primaria en las zonas rurales colombianas utilizando educación a distancia. Telescuela en Brasil y la Universidad de Educación a Distancia de Costa Rica tienen también una reconocida tradición. En todos los países de la región existen programas de capacitación no-tradicionales financiados unas veces por el gobierno y otras veces por los propios maestros. Pero estos programas necesitan expandir su radio de acción, incorporar nuevas tecnologías y cubrir ámbitos de aprendizaje nuevos a medida que se incrementan las necesidades de los profesores en todos los niveles.

Los profesores parecen responder muy bien frente a las oportunidades de profesionalización que se les abre. Este ha sido el caso de los profesores de la ciudad de México cuando se les brindaron programas alternativos en la Escuela Normal Superior de Maestros, la Universidad Pedagógica Nacional y las instituciones universitarias.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) a su vez, han demostrado una gran capacidad para ejecutar y mantener programas de capacitación de profesores. Según una encuesta regional conducida por el Centro de Investigación y Desarrollo e la Educación (CIDE) de Chile en 1996¹⁶, el 66 por ciento de las ONGs. que trabajan en educación en América Latina, conducen algún tipo de programas de capacitación de maestros y cerca del 30 por ciento tienen programas de capacitación para los administradores de las escuelas. EL CEBIAE en Bolivia, el CIDE en Chile y el CINDE de Colombia, por ejemplo, han capacitado a maestros durante varias décadas aún a niveles de postgrado.

¹⁵ Cecilia Braslavki y Alejandra Birgin (1994). Who is responsible for Teaching in Argentina Today. UNESCO, *The Major Project of Education in Latin America and the Caribbean*, Bulletin 34, pp.18-38; Beatrice Avalos (1996) Moving Towards the XXI Century: Teachers and Teaching Processes in Latin America and Caribbean Region. UNESCO, *The Major Project of Education in Latin America and the Caribbean*, Bulletin 41, pp.7-44

¹⁶ Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación y Academia para el Desarrollo de la Educación (1996) Organizaciones no gubernamentales en educación en América Latina y el Caribe.

RECUADRO 2

La apertura al mundo para los docentes chilenos

Chile está experimentando tres innovaciones en materia de capacitación en servicio de profesores. La primera consiste en "pasantías" o visitas de estudio de cuatro a seis semanas de duración con el propósito de conocer y analizar buenas prácticas educativas en otros países. La segunda, "el diplomado", es una corta licencia de estudio realizada en una institución nacional y una universidad extranjera. La tercera es un apoyo a la reorganización de las Facultades de Educación de las universidades chilenas que quieran competir para participar en el programa y sean seleccionadas según la calidad de sus propuestas.

Más de 600 profesores solicitan y reciben donaciones cada año para una pasantía, lo cual les permite ponerse en contacto con nuevas tendencias y prácticas de enseñanza de otros países y discutir con académicos e investigadores.

Las universidades y centros de investigación del país compiten para proporcionar una experiencia de aprendizaje a los maestros en ejercicio con una universidad de otro país por aproximadamente cuatro meses, al final de los cuales los maestros presentan un informe. Cerca de 2.000 docentes se benefician actualmente de este programa.

Las universidades presentan propuestas al gobierno chileno para introducir reformas a sus programas de educación de profesores dentro del espíritu de las reformas educativas adelantadas por el gobierno.

Varios gobiernos, Perú, Ecuador y Chile, entre otros, están invitando a las entidades privadas a participar en la empresa de formación y capacitación de los maestros de la escuela pública. Las oportunidades que ofrece la tecnología de las comunicaciones, como lo está demostrando la experiencia de la capacitación en las empresas productivas, va a permitir la expansión de los programas de actualización de los profesores de manera más continua y con un alcance más amplio que en el pasado. En 1993 más de la cuarta parte de los empleados de las empresas con más de 10 miembros, en la Comunidad Europea, participaron en cursos de actualización y más de la mitad de los empleados de las agencias financieras recibieron capacitación.

La profesión docente, por definición, tiene por objeto el aprendizaje y se basa en el aprendizaje del profesor, es decir, en su preparación inicial, su educación posterior y el acceso al conocimiento de su especialidad que, como en todas las profesiones, evoluciona constantemente. El desafío para la educación de los maestros es doble. En primera instancia, es necesario repensar los esquemas de formación del maestro que han ido perdiendo la vertiente humanista y el desarrollo de la capacidad de aprender, en favor de un enfoque meramente aplicativo, mecanicista y tecnológico. La educación es la profesión humanista por excelencia. La formación de los docentes no es un asunto de mera información, sino de integración de conocimiento, que es uno de los papeles más importantes de la universidad en un mundo de múltiples canales de comunicación.

El segundo desafío consiste en desarrollar sistemas que ofrezcan oportunidades de aprendizaje sistemáticas y continuas a los profesores, en lugar de cursos aislados cada vez que se introduce una reforma educativa. Cada país tiene que encontrar su propia solución a estos desafíos. Como sucede con las reformas educativas en general, no existe un algoritmo o una fórmula aplicable a todos los casos.

RECUADRO 3

Los Círculos de Calidad de los Maestros en Guatemala

Un círculo de calidad está formado por 3 a 15 maestros quienes voluntariamente acuerdan reunirse regularmente para mejorar su enseñanza. Los maestros eligen a un facilitador. Los facilitadores además, sirven de coordinadores de la logística de los círculos. Estos reciben capacitación especial. Para ser exitosos los círculos deben atraer a los maestros y ser aceptados como una opción real de capacitación, deben promover cambios en el trabajo del maestro en el aula e influir en los indicadores de eficiencia y logro académico.

Los círculos de calidad de la región de Quiché en Guatemala han sido exitosos en estimular la participación de los maestros rurales bilingües para abordar problemas y asuntos educativos locales. La asistencia voluntaria es alta; los maestros valoran esta oportunidad para aprender de sus colegas. Algunos, sin embargo, consideran que la participación en los círculos requiere de trabajo adicional que desvían al maestro de su responsabilidad inmediata. Los círculos han creado un clima de democracia que se ha extendido a la escuela, pero no parecen haber cambiado substancialmente la forma como se trabaja en la clase, ni incrementado el aprendizaje de los estudiantes.

Adaptado de Fernando Rubio e Hipólito Hernández.¹⁷

A pesar de todas las innovaciones en materia de capacitación de los profesores predomina el pesimismo entre los administradores de la capacitación y los capacitados. Quizás se requiere esquemas nuevos con mayor responsabilidad de los maestros mismos y diversas opciones para diferentes situaciones. Antes de introducir computadores en las aulas podría ser útil ofrecer computadores a todos los maestros de tal manera que pudieran guiar el cambio tecnológico y no ser aislados del mismo. La multiplicación de contextos de aprendizaje que la tecnología permite abre extraordinarias oportunidades para el progreso y opciones profesionales de los maestros.

EL AMBIENTE DE TRABAJO DEL MAESTRO

El trabajo en el aula

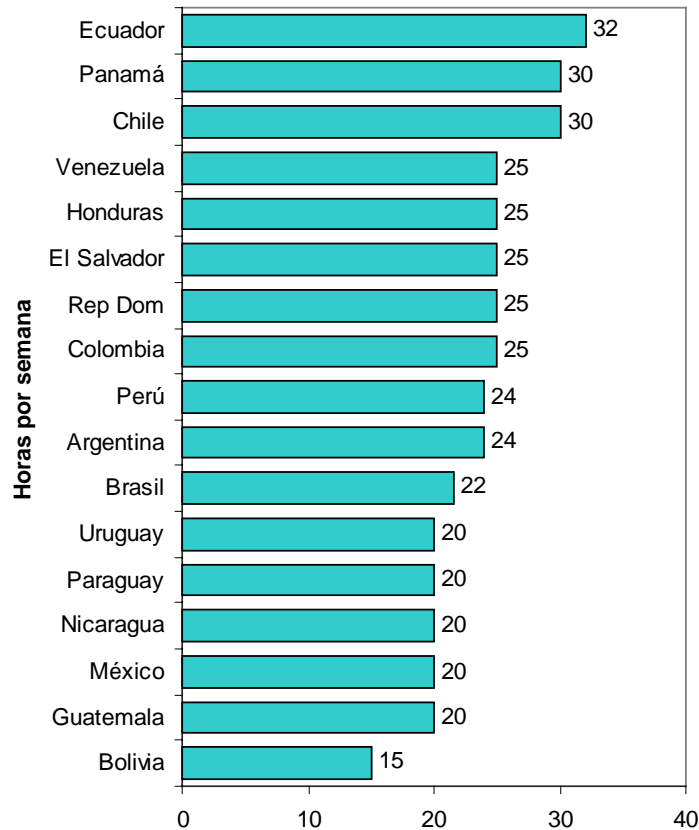
Las estadísticas disponibles no reflejan las difíciles condiciones en las que trabajan muchos maestros de primaria en las regiones aisladas de la mayoría de los países de América Latina. Escuelas sin libros ni materiales para enseñar, ni medios de comunicación; estudiantes con deficiencias nutricionales y dificultades para aprender, y comunidades pobres sin recursos para apoyar el trabajo de la escuela.

Sorprendentemente la carga de trabajo del maestro en América Latina no es tan alta; oscila aproximadamente entre 15 y 32 horas semanales. La prevalencia de varias jornadas u horarios escolares facilita al maestro distribuir su trabajo entre la escuela y otras organizaciones. Estimaciones locales sugieren que el 90 por ciento de los maestros de El

¹⁷ Una metodología para descentralizar la capacitación de maestros. Evaluación preliminar de los círculos de calidad, en Navarro et al. Perspectivas sobre la reforma educativa (2000) Banco Interamericano de Desarrollo.

Salvador tiene trabajos adicionales, el 80 por ciento de los maestros de Uruguay y de Paraguay trabajan en otros lugares además de la escuela pública, lo mismo que más de la mitad de los maestros de Guatemala.

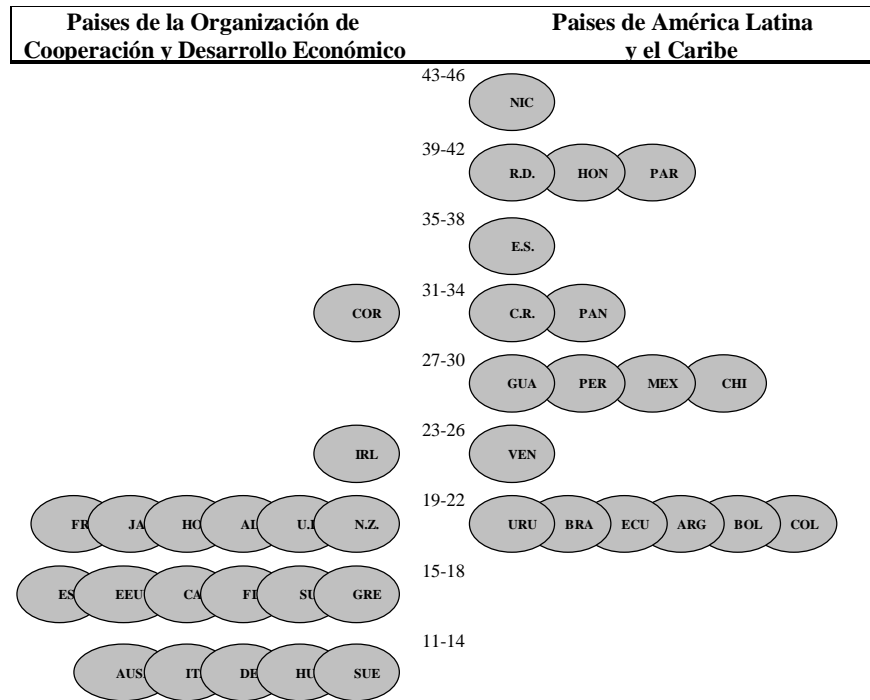
ILUSTRACION 9: HORAS SEMANALES DE TRABAJO DEL DOCENTE



Fuente: Banco Mundial encuesta rápida, 1998.

Los maestros latinoamericanos, particularmente los centroamericanos, tienden a atender a clases más numerosas que sus contrapartes en otros países de Europa y Norteamérica y probablemente a clases muy heterogéneas, que incluyen alumnos con antecedentes sociales menos enriquecedores para la tarea de aprender (véase ilustración 10). La mayoría de sus estudiantes no ha recibido la preparación para la escuela que la experiencia preescolar ofrece. Los maestros tampoco suelen disponer de herramientas para identificar dificultades de aprendizaje en forma temprana, ni del tiempo para una dedicación personal a sus alumnos. La tendencia general ha sido la de entregar a los maestros currículos muy detallados con la idea de que los maestros no tienen mucho que aportar. Esperamos luego que los maestros proporcionen un papel activo a los estudiantes cuando ellos mismos no tienen un papel activo en la escuela.

ILUSTRACION 10: PROPORCION DE ESTUDIANTES POR MAESTRO



Fuente: OECD (1998)¹⁸; Banco Mundial encuesta rápida, 1998.

Apoyo profesional

El apoyo profesional que recibe el maestro para su trabajo es generalmente muy débil. El maestro no suele disponer de libros o revistas, ni de información de retorno sobre el rendimiento de sus estudiantes, ni está acostumbrado a recibir sugerencias de sus colegas, ni mucho menos de los padres de familia o de la comunidad a la que sirve su respectiva escuela. La responsabilidad de la evaluación reside en los inspectores o el director de la escuela.

El sistema de evaluación del desempeño profesional del maestro está basado, en buena parte de los casos, en el antiguo esquema de inspección y supervisión, cuyo propósito es más burocrático que técnico. Las complejas regulaciones oficiales y la injerencia de los sindicatos en los asuntos de personal impiden que se premie a los maestros innovadores y eficientes y se remueva los maestros que no debieran estar enseñando. La ilustración 11 recoge la información proporcionada por funcionarios de los ministerios de educación sobre quién hace la evaluación de los maestros regularmente y para qué se utiliza. En muchos casos los mecanismos de evaluación no tiene un uso más allá que el de completar reportes periódicos.

¹⁸ OECD. (1998) Education at a Glance: Indicators. Centre for Educational Research and Innovation. Paris: OECD.

Qué criterios orientan la evaluación del desempeño de los maestros? En general parece predominar una evaluación subjetiva o de cumplimiento de las responsabilidades formales sobre una evaluación de sus actividades docentes. Una encuesta aplicada a varios directores de escuelas públicas de nueve países de la región así lo sugiere. Casi la mitad de los directores de escuela en Paraguay dicen evaluar sus profesores de acuerdo a un criterio de evaluación personal en contraposición al contenido de las clases (12.5 por ciento), los métodos de enseñar (20.8 por ciento) o las evaluaciones de los alumnos. En Venezuela el 36 por ciento de los directores utilizan un criterio de evaluación personal y el 32 por ciento el cumplimiento de sus obligaciones formales¹⁹ Algunos países están emprendiendo cambios radicales. En Colombia se decretó recientemente (Decreto 620 de abril 5 de 2000) la evaluación de los docentes basada en dos componentes: una prueba general de pedagogía y una prueba en el área respectiva de especialización y visitas y observaciones e su desempeño en el sitio de trabajo.

ILUSTRACION 11: QUIEN EVALUA A LOS MAESTROS Y PARA QUE

	Inspectores	Directores	Otros maestros	Otro	Utilización/Consecuencias
Argentina	x	x			Promociones
Bolivia	x	x		Asesores	Ninguna
Chile	x				Informes regulares
Colombia	x				Ninguna
Ecuador	x	x			Promociones
El Salvador	x	x			Informes regulares
Guatemala	x			Capacitador técnico	Informes regulares
Honduras				Director departamental	Informes regulares
México	x	x	x		Promociones
Panamá	x	x			Ninguna
Paraguay	x	x			Informes regulares y promociones
Perú	x	x			Informes regulares
Rep Dom		x	x	Estudiantes	Aumentos salarios
Uruguay	x				Informes regulares y promociones
Venezuela	x	x		Coordinador departamental	Informes regulares y promociones

Fuente: Banco Mundial encuesta rápida, 1998.

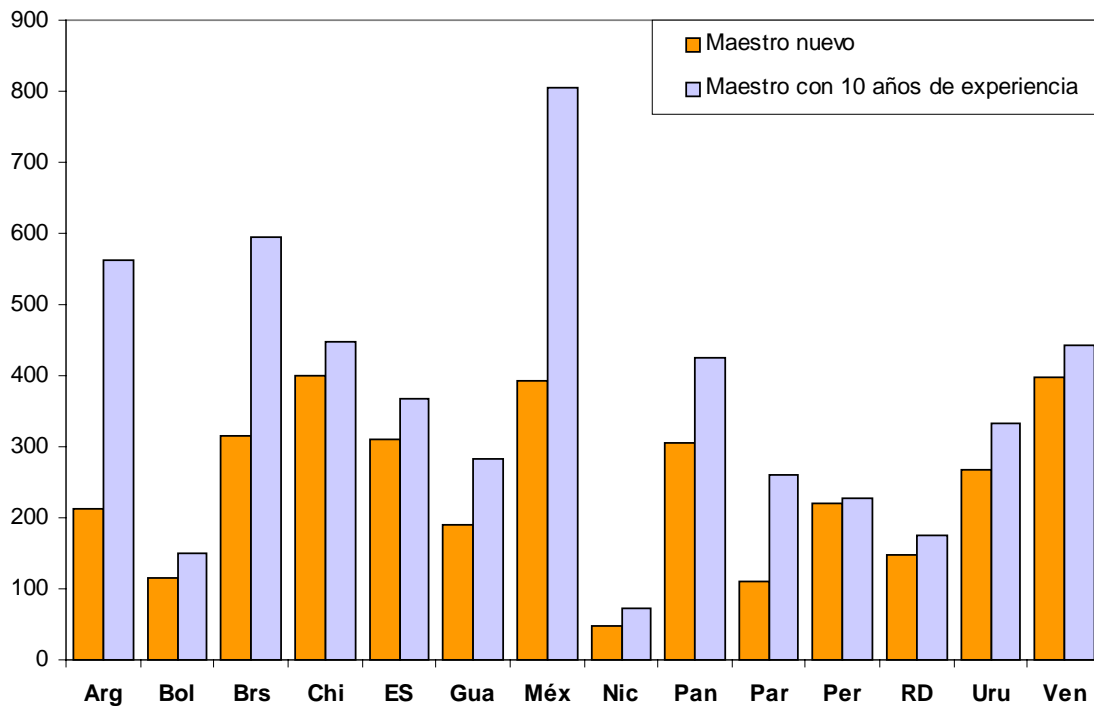
La remuneración del magisterio

La respuesta a la pregunta de si los maestros en América Latina ganan mucho o poco depende de los parámetros de comparación utilizados. Pero el hecho de que los estudiantes de las familias de las clases medias y altas tienen su mira puesta en futuros distintos, sugiere que otras carreras ofrecen más incentivos a los jóvenes que la carrera del magisterio, y que difícilmente vamos a lograr, dentro de las regulaciones y concepciones predominantes, que los mejores estudiantes aspiren a ser profesores de primaria.

¹⁹ John Swope y Marcela Latorre (1998) Comunidades educativas donde termina el asfalto. Escuelas Fe y Alegría en América Latina. CIDE: Santiago de Chile.

Los salarios de los profesores varían notablemente entre los países y dentro de cada país. Debido a las limitaciones de los sistemas de contratación prevalecientes durante la época de expansión de la educación pública, buena parte de las ganancias de los gremios del magisterio consistió en la multiplicación de los beneficios, más que en el aumento de los salarios. La remuneración anual de un maestro nuevo, independiente de beneficios, bonos y otros complementos salariales, varía aproximadamente entre 571 y cerca de 5,000 dólares estadounidenses. En algunos casos el sistema permite a los maestros un aumento sustancial diez años después. En Argentina, por ejemplo, un maestro con experiencia puede duplicar su salario básico, mientras que en Perú, Venezuela, y Nicaragua los diferenciales salariales entre el maestro joven y el experimentado son menos notables, como sugiere la ilustración 12. Los salarios completos, sin embargo, esconden un sistema complejo y variado de remuneración que incluye bonificaciones de todo tipo, largas vacaciones y retiro temprano. El salario completo de un maestro en Bogotá tiene 13 componentes.

ILUSTRACION 12: BASE SALARIAL MENSUAL DE LOS MAESTROS DE PRIMARIA
(Sin bonificaciones)



Fuente: Banco Mundial encuesta rápida, 1998.

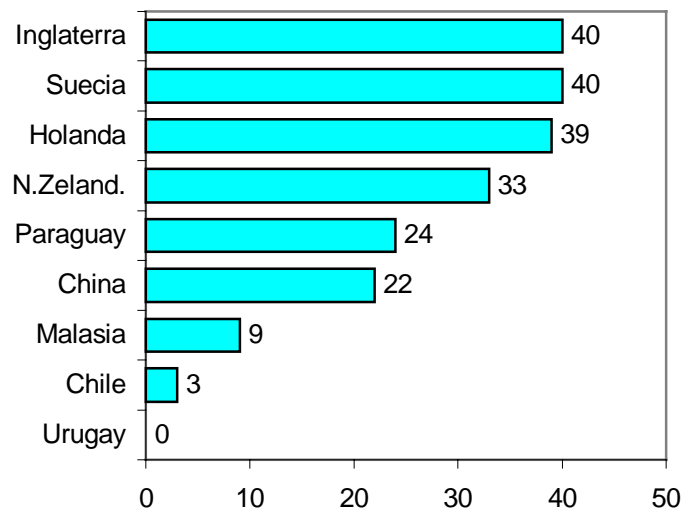
Ambiente de la organización escolar

A pesar de los extensos esfuerzos de descentralización y de búsqueda de una mayor participación ciudadana en la administración de la educación realizados en buena parte de los países de la región, la organización escolar continúa altamente dependiente del centro en las decisiones financieras, administrativas y pedagógicas en comparación con lo que

sucede en otros países (ilustración 13). Este ambiente organizacional no favorece la experimentación e innovación, ni la formación de grupos de maestros interesados en mejorar su enseñanza.

Algunas experiencias de la última década en Chile, El Salvador, Nicaragua, Brasil, Ecuador y Colombia demuestran la viabilidad de administraciones escolares con mayor capacidad de decisión y en las que los profesores juegan un papel más activo. El poder de decisión en escuelas de mayor autonomía puede residir en la administración (el director), la comunidad o los profesores.

ILUSTRACION 13: PORCENTAJE DE DECISIONES TOMADAS POR LA ESCUELA AUTONOMAMENTE



Fuente: OECD, 1998.²⁰

La investigación reciente sugiere que el tipo de control comunitario parece producir el mayor efecto en cuanto a cambios en la escuela, aunque esto no significa que se realicen cambios en la enseñanza y el aprendizaje. Las prácticas de enseñanza parecen más afectadas cuando el control está en manos de los profesores. Estos resultados coinciden con otros estudios que encontraron que las escuelas más exitosas tenían profesores y administradores que se constituían en una comunidad profesional de aprendizaje, se interesaban especialmente en el trabajo y evaluación de los estudiantes y alteraban sus prácticas educativas para lograr mejores resultados.²¹

En la mayoría de los países de la región los maestros son nombrados por el ministerio de educación o por los gobiernos departamentales o provinciales. En ocasiones, como sucede en México y Argentina, los estados o provincias reemplazan el trabajo realizado antes por los ministerios. En muy pocos casos las escuelas mismas tienen la autonomía para contratar y retirar los profesores (ilustración 14).

²⁰ OECD (1998) Op.Cit.

²¹ Kenneth Leitwood y Teresa Menzies (1998). Forms and Effects of School Based Management. A Review. *Educational Policy*, 12,3, pp.325-345, May; Michael Fullan (1998). The Three Stories of Educational Reform: Inside; Inside/Out; Outside/In. Inédito.

ILUSTRACION 14: ¿QUIEN CONTRATA A LOS MAESTROS?

	Local/Escuela	Municipal	Provincial/Estatal	Central
Argentina			x	
Bolivia		x		
Brasil				
Chile		x		
Colombia			x	
Costa Rica				x
Ecuador				x
El Salvador	x			
Guatemala		x	x	x
Honduras				x
México		x	x	
Nicaragua		x		
Panamá				x
Paraguay				x
Perú			x	
República Dominicana	x	x	x	x
Uruguay			x	
Venezuela		x	x	x

Fuente: Banco Mundial encuesta rápida, 1998.

MARCO INSTITUCIONAL DE LA PROFESIÓN DOCENTE

Al menos dos manifestaciones de la evolución reciente de la sociedad global nos están obligando a mirar el ejercicio de la profesión docente bajo un nuevo prisma. La primera es un cambio en la manera de entender la naturaleza y dinámica de las organizaciones. La segunda es un cambio en las reglas que dan forma al comportamiento de los individuos y organizaciones en la sociedad.

La nueva manera de pensar sobre las organizaciones productivas, y sobre los trabajadores que las conforman, dista mucho de la imagen de lugares rutinarios de producción en serie, con mano de obra barata, que predominó durante casi todo el siglo veinte. Las empresas contemporáneas son entidades de aprendizaje altamente flexibles, donde la “gerencia del conocimiento” constituye una actividad indispensable como soporte de la productividad y de la competitividad. Los trabajadores, recurso fundamental para la tarea de investigación permanente de la empresa, suelen hacer muchas de las tareas reservadas antes para la alta gerencia. Su ámbito de decisiones y de responsabilidades se ha ampliado. Por eso se les exige destrezas cognoscitivas y capacidad de evaluación y se les capacita constantemente. Además se les rodea de un ambiente de aprendizaje por medio de la creación de mecanismos de circulación de conocimiento y redes internas de información, y se les pone en contacto con las necesidades y expectativas de sus clientes.

Esta evolución acelerada de las organizaciones productivas contrasta con la estabilidad e inmutabilidad de las organizaciones del conocimiento por excelencia, las dedicadas a la

educación y con la lenta transformación de los mecanismos de renovación de los recursos humanos del sistema escolar.

La nueva empresa de la sociedad del conocimiento se ha convertido en la metáfora primordial para interpretar las otras organizaciones, incluyendo las educativas. Las implicaciones en la educación de este cambio de concepción del trabajo en las organizaciones ya están emergiendo. Hay, por ejemplo, un creciente interés en los indicadores de productividad y en las características personales e institucionales que la promueven. Se espera una relación más estrecha entre quienes proporcionan el servicio y quienes lo utilizan y se establecen sistemas de evaluación de resultados. No obstante que las organizaciones educativas tienen características comunes con las organizaciones productivas, son menos específicas en sus productos, tienden a ser un poco más anárquicas en su ambiente y métodos, y dependen aún más que otras organizaciones de la capacidad de los trabajadores, en este caso los maestros, para lograr resultados aceptables por la comunidad respectiva y la sociedad en general. Una comunidad de intereses y unos valores compartidos reemplazan, entonces los incentivos que en otro tipo de organizaciones proporciona la especificidad de los productos.

El ejercicio de la profesión docente en un tipo de escuela más orientada al aprendizaje que a la mera transmisión de información, más libre (aún de su espacio físico) y en constante búsqueda de mejores contextos para aprender, requiere de soporte técnico y redes de conocimiento. Pero las asociaciones profesionales del magisterio, los mecanismos de supervisión y desarrollo de currículo, y las organizaciones que forman maestros no están proporcionando el necesario liderazgo de gerencia del conocimiento.

El segundo cambio, menos visible, pero igualmente profundo, es el de las instituciones o reglas que conforman las actividades de los maestros, los padres de familia, los estudiantes y los gobernantes. La teoría de la economía institucional sugiere que las instituciones— en oposición a las organizaciones— forman la estructura de incentivos de una sociedad y constituyen los parámetros que regulan la interacción humana, por medio de reglas formales, tales como leyes o constituciones, o por medio de reglas informales, por ejemplo, normas de comportamiento y valores²². Las reglas tienden a servir los intereses de aquéllos que tienen poder de negociación para crear nuevas reglas. También las relaciones entre los diferentes actores de la educación (los llamados principales: niños y sus padres y los agentes: profesores y administradores) están determinadas por las instituciones o sea las reglas formales e informales. El cambio de los comportamientos tradicionales que pretenden las reformas educativas requiere de una alteración profunda del marco institucional dentro del cual interactúan los actores principales del escenario de la educación. El ejercicio de la profesión docente se encuentra en el centro de estas transformaciones.

A veces las reglas que constituyen el marco institucional y la información asimétrica en favor de algunos grupos, permiten que el interés de los agentes prevalezca sobre el de los principales. Esto sucede no solamente en los negocios sino también en la prestación de

²² Douglass C. North (1993), *Economic Performance through Time*, Conferencia presentada en la Fundación Nobel, Estocolmo, Suecia, Diciembre 9,

los servicios sociales. Siempre hay quienes buscan obtener una renta o beneficios especiales de la educación, como los políticos o los sindicatos de maestros. Muchos políticos se han beneficiado de la educación por medio de prácticas clientelistas en el nombramiento de maestros y la asignación de recursos. Algunos directivos de sindicatos del magisterio han caído en la tentación de utilizar su información y poder en beneficio propio.

En la educación, los actores que están más cerca a la actividad de enseñar y aprender, los padres de familia, especialmente quienes tienen a sus hijos en las escuelas públicas, deberían disponer de mejor información y de mayor capacidad de negociación que las que poseen actualmente. Los funcionarios del ministerio de educación, quienes se suponen velar por los intereses de los padres de familia, se mantienen muy distantes de la vida diaria de las escuelas. Por eso se habla de la reforma del marco institucional de la educación, es decir, del cambio de las reglas formales y de los valores culturales que dan forma a las interacciones entre los diferentes actores de la educación.²³ La reforma del marco institucional requiere además, de la promoción de incentivos para recompensar el cambio de comportamiento de los maestros, directores y padres de familia. Los padres de familia de las escuelas públicas en muchos países no tienen actualmente voz ni voto ni opciones, ni capacidad de negociación.

La dirección de estas reformas institucionales no está muy clara aún, pero las tendencias que se están esbozando implican:

- eliminación de las prácticas clientelistas que mantenían al sistema educativo como rehén de intereses creados,
- mayor poder de decisión por parte de los padres de familia,
- mayor autonomía profesional de los profesores,
- opciones profesionales que hagan atractiva la carrera docente y
- establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas.

Mejorar la preparación de los maestros, la organización escolar, y las instituciones que determinan su desempeño profesional, es una decisiva contribución a la introducción de nuestros niños a la sociedad del conocimiento, y a un mundo más igualitario como lo soñó un conocido maestro (Comenio), quien hace 350 años escribió: “Nuestro deseo es que todos los hombres sean educados completamente, en la totalidad de su humanidad, no unos pocos, ni siquiera muchos, sino todos los hombres juntos y separadamente”.

²³ Donald Winkler y Benjamin Alvarez (1998). Educational reform in Latin America, An institutional Analysis. En: Burky y G. Perry (eds): *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington: The World Bank.

ANEXO

TABLA 1: NUMERO DE MAESTROS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
(en miles)

	Mundo	América Latina y el Caribe	Región como porcentaje del total mundial
Superior	6.160	728	12%
Secundaria	21.280	1.699	8%
Primaria	24.080	3.386	14%
Parvularia	4.480	652	14%
Total	56.000	6.465	11%