

PRÓLOGO

FORMACIÓN CONTINUA DE PROFESORES: LA HERMANA POBRE DE LAS POLÍTICAS EDUCACIONALES ¹

Cristián Cox D².

Publicado en: C. Sotomayor, H. Walker, editores (2009), *Formación continua de profesores. ¿Cómo desarrollar competencias para el trabajo escolar?*. Santiago. Editorial Universitaria.

El corazón de la agenda de políticas educativas que tienen la calidad (y no la cobertura) como norte, reside en la transformación de las prácticas docentes. Lo que revela el análisis comparado internacional sobre los procesos de reforma educativa, es que tales prácticas, con reveladora consistencia, constituyen el núcleo más difícil de cambiar de los sistemas educativos. En general los esfuerzos de las políticas, cuando son coherentes y sostenidos, alcanzan resultados más claros en los ámbitos organizativos, curriculares, evaluativos y de la infraestructura material de los sistemas, que en los de la docencia y sus prácticas. Aunque las cuestiones sobre formación continua son las esenciales de cualquier reforma educativa centrada en la calidad de los aprendizajes, es necesario preguntarse si las prioridades de políticas del presente son consistentes con esto.

El campo de reflexión y diseño de políticas educacionales conoce y utiliza desde hace tiempo en nuestro país la distinción *exigencia/apoyo* para cambiar la calidad y niveles de desempeño de la docencia y las organizaciones escolares.³ Lo crucial al respecto es el necesario equilibrio y articulación entre ambas lógicas impulsoras del cambio. Un nuevo currículum y las evaluaciones nacionales de resultados de aprendizaje plasman la presión social sobre el sistema escolar por lograr unas metas formativas de nuevo nivel. Para los docentes significan exigencias o presiones claras a cambiar sus desempeños. Frente a tales presiones, ¿cómo se comparan los apoyos? Los ha habido sistemáticos y de gran escala respecto a salarios docentes, y menos respecto a sus condiciones de trabajo (donde la mayor carencia es de insuficiencia de tiempos no lectivos). Asimismo, en términos de desarrollo

¹ Texto elaborado en base a la presentación del autor en el Seminario Internacional sobre formación continua de profesores *¿Cómo desarrollar competencias docentes para el trabajo escolar?*, Aula Magna de la Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, 17 de enero 2007, y el artículo, Educación en el Bicentenario: dos agendas y calidad de la política, en *Pensamiento Educativo* Vol. 40 N° 1, 2007.

² Director del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile.

³ Distinción particularmente central en las políticas de reforma reciente de países de la OECD y en especial de Inglaterra, que logró cambiar sustancialmente el nivel promedio de sus logros en matemáticas y lenguaje en básica en 6 años. Ver, Michael Barber, The evidence of things not seen: reconceptualising public education. Conferencia OECD, Schooling for Tomorrow, 1-3 Noviembre, 2000; para una teorización de este caso nacional, Michael Fullan, (2003) *Change Forces with a Vengeance*, Routledge Falmer, London.

profesional docente, los apoyos si bien importantes en términos de envergadura (por ejemplo, en el momento de implementación inicial del nuevo currículo) y variedad en su foco y modos de implementación, han sido, en general, inefectivos.⁴ Sin intentar caracterizar los factores causales de esto, hay dos ámbitos institucionales donde buscarlos: el de las políticas mismas y el de las universidades.

Respecto al primero, se trata de producir un equilibrio entre exigencia y apoyo que hoy en día es discutible que exista. En parte, por sesgos intrínsecos al campo de generación de las políticas. Así, buenos sistemas de evaluación de aprendizajes se pueden establecer en forma relativamente rápida, más barata y con mucho más visibilidad que sistemas eficaces de apoyo a los docentes, los que son sin embargo indispensables para que estos alcancen los nuevos niveles de desempeño. En el presente, todo parece marchar en favor de la exigencia o presión (estándares, medición, rendición de cuentas, contratos de desempeño), pero esto, aunque no se lo busque, resulta en un desequilibrio que afecta -por desatención- a las políticas de creación de capacidades, que son más caras, difíciles de instalar, menos visibles para el público y, por lo tanto, menos atractivas políticamente en el corto plazo. Desequilibrio que afecta seriamente la relación del profesorado con las políticas, al sentir que se le somete a un trato injusto. Como pregunta un connotado investigador y teórico del cambio de los sistemas educacionales, el académico de Harvard Richard Elmore, “*¿Es ético hacer que individuos –en este caso educadores- rindan cuentas por hacer cosas que no saben cómo hacer y que no se puede esperar que hagan, sin conocimientos y habilidades considerables?*”⁵

La mencionada ‘dificultad para instalarlas’ lleva al segundo de los ámbitos mencionados. En efecto, esas dificultades residen, mucho más que en un tema de recursos, en un factor sobre el cual las universidades, y en especial sus facultades de educación, tienen, a mi juicio, una responsabilidad grande: las mismas no han constituido una fuente robusta y relevante de apoyo a la renovación de la docencia escolar. Sigue caracterizando la situación su todavía muy débil conexión práctica con el sistema escolar, a pesar de programas y políticas ministeriales con tal objetivo, lo que ha hecho que gran parte de los programas de desarrollo profesional docente tengan dificultades en responder a las necesidades urgentes de los profesores en sus aulas, y muestren niveles de efectividad por debajo de lo requerido.

Institucionalmente se tiene entonces una configuración sesgada a favor de la presión, porque sus instrumentos son centralizados, (dependen solo de la voluntad política y de capacidades técnicas de alto nivel concentradas, que el campo educacional nacional posee), e impactan rápidamente a todo el sistema mediante los mecanismos de la norma y las tecnologías evaluativas, y que, como se ha dicho, son muy visibles para el público y por tanto atractivos políticamente. Mientras que los potenciales instrumentos del apoyo y la creación de capacidades, están disgregados en decenas de instituciones de educación superior en cuyas agendas de desarrollo las relaciones con el sistema escolar parecen no tener efectiva importancia –aunque otra cosa se plantee discursivamente-.

⁴ Ver, MINEDUC (2006) Docentes para el nuevo siglo. Hacia una política de desarrollo profesional docente. Serie Bicentenario.

⁵ Citado en M. Fullan, *Change Forces with Vengeance*, op.cit., pág. 56

Cómo resolver este desequilibrio, de manera de cambiar la envergadura y calidad de los apoyos, me parece que es un problema básico de la agenda nacional respecto no solo a formación continua, sino respecto a la ambición integral de tener un sistema escolar de calidad, es decir capaz de producir aprendizajes y crecimiento al nivel de las definiciones de los objetivos del currículum, y socialmente justo, es decir que distribuye socialmente tales aprendizajes en forma equitativa.

A la larga, o hay políticas efectivas de creación y apoyo al desarrollo de las nuevas capacidades docentes, o no habrá mejoras en los resultados de aprendizaje, como quiera se resuelvan los grandes desafíos institucionales a que buscan responder las nuevas leyes en discusión para organizar el sector (Ley General de Educación e iniciativas asociadas de creación de Superintendencia y Agencia Aseguradora de la Calidad).

1. Cuatro proposiciones sobre formación continua

Coherencia

Hay una diversidad de mecanismos institucionales, incentivos, iniciativas y programas que hoy en día configuran un ámbito de condiciones y dinámicas de exigencia y apoyo para el desarrollo profesional docente: la asignación de perfeccionamiento, presente en el Estatuto Docente desde inicios de los Noventa, el sistema de evaluación docente, la oferta institucional CPEIP⁶ de cursos y talleres de perfeccionamiento, las estrategias de desarrollo profesional o formación continua entre pares que desarrollan diversos programas ministeriales, los nuevos programas Plan de Asistencia Técnica a Escuelas (ahora a Liceos) Prioritarios, LEM y ECBI, del mismo Ministerio.⁷

El conjunto aludido, no ‘hace sistema’, sin embargo. Las cuatro piezas mayores que deben ser conectadas, convirtiéndolas en partes de un sistema coherente, son: la asignación de perfeccionamiento docente⁸, la definición normativa de los tiempos de los profesores (entre lectivos, de formación continua y de clases), el sistema de evaluación docente, y la oferta de oportunidades de desarrollo profesional, conjunto que incluye programas del CPEIP, de otras instancias del Ministerio de Educación, y de las universidades.

Escala y capacidades inexistentes

Los dos programas ministeriales actualmente en curso con foco intenso en la enseñanza de aula de disciplinas clave -los mencionados LEM y ECBI-, tienen una cobertura menor: en

⁶ Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas del Ministerio de Educación.

⁷ LEM: Programa de Fomento de Lectura, Escritura y Matemática (primer ciclo de la EB); ECBI: Enseñanza de las Ciencias Basada en la Indagación .

⁸ Que hoy en día apunta exactamente en la dirección opuesta de lo requerido: sus reglas e incentivos llevan a ofrecer cursos con el mayor número de horas posibles, sobre temas lo menos especializados posibles (como, “los objetivos transversales en la EGB”), para alcanzar al máximo de profesores. Se trata, en cambio, de que la demanda apunte a su propia especialización; que discrimine finamente en la oferta y esta compita, no en base a certificaciones de horas-curso completadas, sino sobre impactos en los desempeños y en las capacidades docentes (medidas por el sistema de evaluación docente).

el caso del primero, solo 3.7% de los profesores correspondientes (primer ciclo de básica); en el caso del segundo, aún menos, 0.9% del total de profesores de básica.⁹ Es urgente ampliar radicalmente la escala de estas intervenciones, lo cual, como se refirió, no topa con un problema de recursos, sino de capacidades. El obstáculo que han tenido las políticas nacionales en esto es no haber podido contar con respuestas efectivas de parte de las universidades y sus facultades de educación, la mayoría notoriamente desconectada de las necesidades efectivas de la docencia escolar, del nuevo currículum, de los criterios e instrumentos de las evaluaciones nacionales de aprendizaje.

Afinamiento de las estrategias en base a evidencia

El cúmulo de estrategias y programas de formación continua existentes o desarrollados en los últimos años¹⁰, no han sido sometidos a evaluación comparada en forma rigurosa, y no se cuenta por tanto con evidencia de investigación suficiente como para identificar y expandir las mejores estrategias, mecanismos y prácticas de formación continua. Hay aquí una relevante tarea de investigación pendiente, que debiera permitir distinguir grados de efectividad entre los diferentes programas y estrategias, y explicar las diferencias encontradas. La evidencia de resultados de aprendizaje de las escuelas, colegios y liceos objeto de programas focalizados, a lo largo de la presente década, plantea interrogantes serias sobre la efectividad de los mismos en dos sentidos: los resultados de aprendizaje no exhiben, en general, diferencias significativas con establecimientos comparables que no han sido objeto de intervenciones; adicionalmente, cuando los apoyos cesaron, como fue el caso con la asistencia técnica intensiva de un número reducido de universidades y ONG a un conjunto pequeño de escuelas de crítica mala calidad de la Región Metropolitana, los resultados que exhibieron mejora por los años del programa, retrocedieron luego a su nivel original, lo que habla de que la creación de capacidades permanece como desafío no resuelto, ni siquiera en la pequeña escala de estas intervenciones. Salvo la evidencia gruesa del SIMCE, no hay evaluaciones que permitan aprender y corregir acerca de los factores cruciales de la implementación de los diferentes programas y la general levedad de sus impactos.

1. *De episodios a trayectorias*

Si se trata efectivamente de cambiar prácticas de aula en forma consistente y duradera es necesario visualizar la formación continua en términos de secuencias o trayectorias formativas, no de episodios más o menos dispersos; es necesario articular la oferta, de universidades y del ministerio, en lógica de acumulación y convergencia, sobre focos

⁹ Ambos porcentajes correspondientes al año 2005. Ver, C.Sotomayor, H.Walker, Presentación en Seminario Internacional sobre Formación Continua de Profesores, Universidad de Chile, 16 de enero, 2007.

¹⁰ Para una sistematización de las características de los mismos, ver, Ministerio de Educación (2006), *Docentes para el nuevo Siglo. Hacia una política de desarrollo profesional docente*. Serie Bicentenario; M.Arellano, An.Ma.Cerda (editoras) (2006) *Formación Continua de Docentes: Un camino para compartir 2000-2005*. CPEIP; presentación de C.Sotomayor y H.Walker en Seminario Internacional sobre Formación Continua de profesores, Universidad de Chile, 16 enero, 2007.

problemáticos probados de las prácticas docentes. Desde esta perspectiva, los desarrollos recientes de las políticas del CPEIP de financiar y priorizar postítulos y postgrados, con controles efectivos de su calidad, responden a la nueva fase de los desafíos en este plano.

Lo señalado debe ser visto como inseparable de un carrera docente y regulaciones e incentivos que vayan en la dirección mencionada de ‘hacer sistema’. Una prioridad evidente desde hace mucho, y abordada, como se verá, por proyectos MECE-Superior en el ámbito de la formación inicial, como abordada por el Consejo Asesor Presidencial de 2006 respecto a la formación inicial, es hacerse cargo de los déficit de conocimiento disciplinario en el profesorado del segundo ciclo de la educación básica. En esto es crucial lo señalado en la primera proposición: un cambio en las reglas y criterios de la asignación de perfeccionamiento, por un lado, y un abordaje mucho más agresivo (es decir a la escala del problema y con la urgencia que subraya el no haber atendido algo que se sabe con precisión desde el TIMSS de 1998)¹¹, por parte del Estado para organizar una oferta relevante propia e incentivar la de universidades y agencias *ad-hoc*, por otro.

2. Necesidad de políticas en formación inicial

No se pueden abordar en forma coherente los desafíos mencionados de la formación continua, sin una verdadera transformación de las instituciones formadoras de profesores, que, salvo excepciones, (más en instituciones nuevas que entre las del Consejo de Rectores), no están formando al profesorado que hoy día se requiere, y que tampoco son base institucional y profesional como para proveer la formación continua que los nuevos estándares demandan. Este grave diagnóstico es de las propias universidades formadoras de profesores, que trabajaron en 2005 en el marco de una Comisión Nacional sobre Formación Inicial Docente.¹²

Formación inicial: dos propuestas de cambio

No se pueden abordar en forma coherente los desafíos actuales en educación, sin un cambio importante en las instituciones formadoras de profesores. Pese a esfuerzos realizados por un subconjunto importante de ellas en el marco del programa ministerial Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (FFID, concluido en 2001),¹³ en general, éstas todavía exhiben rasgos de desconexión con los requerimientos de la profesión en contextos de desempeño real, y presentan limitaciones para proveer la formación continua que los nuevos estándares

¹¹ En 1998, la prueba internacional TIMSS interrogó a los profesores de matemáticas y ciencias de una muestra de nuestros Octavos Años acerca de cuán preparados se sentían para enseñar las diferentes materias de ambas disciplinas. En matemáticas, el 45% de los estudiantes resultó estar siendo formado por profesores que declararon tener poca confianza en su preparación para enseñar la materia. Este porcentaje era casi tres veces más alto que el promedio internacional (14%). En ciencias, el 66% de los estudiantes de Octavo Año de 1998 estaban siendo enseñados por profesores que declararon poca confianza para enseñar la materia, contra un promedio internacional de 39%. (TIMSS, 2000)

¹² Ver, Ministerio de Educación (2005) *Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente*. Serie Bicentenario

¹³ Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente, mediante el cual 17 facultades de educación recibieron apoyo financiero y técnico del Ministerio de Educación para modernizarse. Avalos, B. (2003).

demandan. Este diagnóstico, en medida importante, es de las propias universidades formadoras de profesores, que trabajaron en 2005 en el marco de una Comisión Nacional sobre Formación Inicial Docente.¹⁴ Es evidente a estas alturas, más de una década después que el Presidente Frei Ruiz-Tagle declarara ante el Congreso Pleno, (Mayo de 1996), que el fortalecimiento de las capacidades docentes era una prioridad estratégica de la reforma educacional, que las instituciones afectadas no cambiarán en la medida que se requiere, sin presiones y apoyos efectivos para hacerlo. Estas no pueden venir sino del Estado y su instrumental de políticas, que luego de concluido el mencionado FFID, hace siete años, no las ha incluido efectivamente como prioridad.

La más interesante de las medidas nuevas en discusión respecto a formación inicial de capacidades docentes, porque comparativamente simple de implementar y probablemente poderosa en sus consecuencias, es la de institucionalización de un examen nacional de habilitación docente. Esta innovación figura como propuesta del Consejo Asesor Presidencial respecto a la cual no hubo acuerdo¹⁵. Los argumentos del Informe del Consejo a favor del examen de habilitación plantean que:

“Los exámenes de habilitación contribuirían decisivamente a asegurar:

- i. cambios efectivos en las instituciones de formación docente, para adecuarse a los estándares que establecerían los exámenes, sin dejar de valorar el saber pedagógico como núcleo esencial de la formación de profesores.*
- ii. cierre de programas especiales y regulares que no califiquen a sus alumnos para los exámenes nacionales del caso.*
- iii. vinculación estrecha de la formación inicial con los requerimientos del sistema escolar (currículum y docencia), porque éste sería un criterio de construcción de los exámenes.*
- iv. clara y visible rendición de cuenta pública acerca de su función formadora por las universidades.”* (Consejo Asesor Presidencial, 2006, p.178)

No está demás recalcar que la existencia de un examen de habilitación para poder enseñar en la educación reconocida públicamente es la regla, no la excepción, en los sistemas educacionales de países desarrollados, liberales o social-demócratas, sajones o latinos. Asimismo, que la institucionalidad creada recientemente por la ley de acreditación de la educación superior (Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad), junto al más que robusto desarrollo del campo evaluativo en el país, hacen de la implementación de esta innovación algo institucional y técnicamente factible en corto plazo.

Corrección de una falla estructural

Donde el Consejo Asesor Presidencial sí tuvo acuerdo, fue sobre la necesidad de especializar la formación del profesorado de básica, distinguiendo primer y segundo ciclo y fortaleciendo seriamente en éste la formación disciplinaria.

¹⁴ Ver, Ministerio de Educación (2005)

¹⁵ No fue apoyada por los decanos de Facultades de Educación miembros del mismo, como tampoco por los representantes estudiantiles.

El país forma, desde hace aproximadamente tres décadas, a *profesores generalistas* de educación básica en cuatro años para enseñar diez asignaturas y alumnos entre seis y catorce años; y forma a *profesores especialistas* para su educación media en cuatro o cinco años, para enseñar una asignatura a alumnos entre catorce y dieciocho años. En el caso de la educación básica no hay especialización ni para primer ciclo, ni para el segundo. Es necesario preguntarse cómo ha podido permanecer por tanto tiempo sin alteración un contrasentido tan grande. En efecto, la inexistencia de formación de profesores de básica con especialización disciplinaria fue una de las carencias que intentó resolver el referido programa FFID, hace una década; fue relevada como uno de tres problemas principales de la educación Chilena en el Informe de la OECD de 2004; y fue recogida en 2005 por la mencionada *Comisión Nacional sobre Formación Inicial Docente* (cuyas conclusiones fueron refrendadas por 47 rectores de Universidades e Institutos Profesionales) que planteó como ‘altamente recomendable’ su enmienda. (Mineduc, Comisión Nacional sobre Formación Docente, 2005). El Consejo Asesor Presidencial, por su parte, no tuvo dos opiniones sobre esto. Por último, en 2007 finalizó un conjunto de proyectos MECE-Superior desarrollados entre 2005-2007 por cerca de dos decenas de facultades de educación, explícitamente diseñados para establecer la nueva estructura de la formación de profesores de 5° a 8° grado, en la que la formación disciplinaria especializada debía ser vertebrante –propósito presente en las bases del Concurso MECE-SUP -. Sin embargo, lo que se conoce de los proyectos a punto de culminar, salvo excepciones, es base de pesimismo: definiciones de las nuevas competencias a formar, discutidas por dos años, en contados casos han pasado a plasmarse en currículos, que en general minimizan o ignoran el problema de la carencia de especialización disciplinaria. ¹⁶

Tras lo señalado no hay solo contingencia y desarrollos ‘macro’ no buscados, sino también los intereses involucrados en una disputa de larga data entre saber disciplinario y pedagogía como ejes del saber docente requerido en la educación básica. (Cox y Gysling, 1990) Hay de hecho en el país universidades pedagógicas que cuestionan que un profesor especialista sea más adecuado que un profesor generalista, pero esto es transparente en su lógica corporativa y no tiene sustento más allá de los claustros del caso. En los sistemas escolares con mejores resultados la no preparación disciplinaria de profesores de básica no existe (toda Europa y los países de la OECD preparan pedagógicamente a sus profesores sobre una base de conocimiento disciplinario de tres o cuatro años), y en la literatura experta no hay dudas al respecto. (Shulman, 1987; Darling-Hammond, Bransford 2005; OECD, 2005). Pero las mejoras evidentes en este estratégico punto, y públicamente aceptadas por todos, han chocado de hecho y en silencio con intereses y temores duros de las Facultades de Educación de perder poder y posiciones frente a los que podrían enseñar las disciplinas a los futuros profesores (pertenecientes a otros departamentos o facultades).

A mediados de 2008, con la agenda política nacional absorbida por la discusión de leyes que rediseñan la institucionalidad de la educación escolar y que han gatillado la protesta de grupos estudiantiles secundarios y universitarios significativos, es urgente hacer ver que todo ello equivale al ala de un avión, que sin la creación y desarrollo de nuevas capacidades

¹⁶ Los proyectos fueron presentados en una Jornada MECE-SUP, Centro Extensión UC, 24 de mayo, 2007.

docentes, no tiene su contraparte, y no hay entonces vuelo posible. Es necesario un equilibrio de las presiones y los apoyos a los docentes en ejercicio: los apoyos, hoy día, no pueden organizarse en la escala y calidad requeridas sin una transformación de las facultades de educación que, para hacerlo, requieren de políticas públicas que las presionen y las apoyen en medida sin precedente.

Tales políticas públicas, sin embargo, no parecen figurar en la agenda, lo cual asegura que una formación continua de alta calidad e impacto, no estará al alcance de la mano, y que los egresados de la formación inicial seguirán comenzando su ejercicio profesional como docentes sin la preparación que los nuevos requerimientos a la educación escolar demandan. Sobre esta base, aunque se siga haciendo mediciones y estableciendo relaciones de rendición de cuentas, no será posible cambiar el perfil nacional de los resultados de aprendizaje. El vuelo descansa sobre dos alas y la educación del país tiene una patentemente subdesarrollada.

Por último, sería equívoco concluir que el problema se reduce a incluirlo o no en la agenda de políticas. Se está frente a un problema de 'frontera nacional' en términos de las nuevas capacidades requeridas: las instituciones que el país tiene 'toparon' con tal frontera y no han sabido superar tales límites. Una vez que la problemática entre en la agenda y se aquilaten verdaderamente las lecciones de una década de esfuerzos en formación continua, la primera pregunta a responder es cómo atravesar tal frontera.