

# **Reflexiones acerca del Estado y su rol en la formación y el perfeccionamiento del profesor.**

**Eduardo Castro Silva\***

---

\* Profesor de Filosofía con estudios de Postgrado en Chile y Estados Unidos.

*Las tesis centrales del artículo se plantean en el contexto de la crisis del Estado Moderno en lo político, social, económico y cultural. La “cosa pública” en América Latina se traslada hacia los organismos intermedios y de base de la sociedad; por ello, se produce una convergencia entre el interés colectivo y el privado; por su parte, las nuevas relaciones que se desarrollan en una economía global afectan al Estado en su función, donde se señala como tarea importante el desarrollo humano sustentable, la cultura y la identidad nacional. En el campo educacional al Estado le corresponde una función articuladora de heterogeneidades y un papel de reposicionamiento de la formación valórica. Desde esos escenarios, se desarrolla el rol público del Estado en la formación y el perfeccionamiento de los profesores.*

---

*The central theses in this paper are discussed in the context of the crisis of the Modern State in its political, social, economic and cultural aspects. The “public affair” in Latin America moves towards the intermediate organisms and those that constitute the basis of society; thus, it develops a convergence between public and private interest. On the other hand, the new relationships developed in a global economy affect the State in its function, standing out human development, culture and national identity as important tasks. In the educational field, the State’s role corresponds to an articulatory function of heterogeneties and a restatement of a value-formative process. The public role of the State in the preparation and training of teachers comes out from these sceneries.*

## 1. La cuestión del enfoque

Referirse al rol que al Estado le corresponde desempeñar en los procesos de la formación y el perfeccionamiento docente supone disponer, en importante medida, de una claridad previa acerca de las atribuciones constitucionales y jurídicas en general que, en un determinado país, poseen sus gobiernos y agentes estatales como Ministerios y Secretarías de Educación para intervenir *de una cierta manera* en la esfera de las funciones públicas y particularmente en la de la enseñanza con reconocimiento oficial. Remarcamos la expresión “*de una cierta manera*” en la idea de que, desde el punto de vista teórico, la intervención fiscal puede jugar en una línea de opciones que oscilan entre el ejercicio de una acción monopólica en parte o en la totalidad del campo de la formación y del perfeccionamiento docente y, en el otro extremo, la tarea de asignar recursos financieros a instituciones de formación magisterial que gozan de autonomía plena para decidir los propósitos, contenidos y cobertura de sus programas, sin desconocer, desde luego, la posibilidad de jugar en puntos intermedios tales como la de constituirse en el órgano regulador de la organización y el funcionamiento global de dichas instituciones o la del desempeño de responsabilidades compartidas con las mismas.

La definición del rol gubernamental en el campo de la educación, de la formación y de la capacitación no es, pues, algo que pueda ser resuelto al margen de consideraciones acerca de la organización jurídica del Estado; de la organización y delegación del poder dentro del mismo y, más en particular, de la distribución y articulación de derechos y prerrogativas entre el aparato administrativo del Estado y los agentes que en la tradición han sido asimilados al concepto genérico de “sociedad civil”.

Si al reconocimiento anterior se le añaden las diferencias existentes entre las naciones en lo que toca a la orientación política que rige la organización territorial del Estado (Estados Unitarios v/s Estados Federales, Estados con tendencia marcada a la centralización del poder v/s Estados con tendencias a la descentralización del poder) y, al mismo tiempo, el desigual nivel de desarrollo en que dicha organización se encuentra, se estaría avanzando sobre un tema en donde resultaría casi imposible efectuar planteamientos válidos acerca del rol educacional del Estado que sea susceptible de generalizar y extrapolar, en una y otra dirección. Sin embargo, el relativismo que de aquí resulta podría ser perfectamente superado si acaso, en lugar de concentrarnos en el carácter de los roles que resultan de la variedad de fórmulas que sirven a los países para organizar

y distribuir internamente el poder político, hacemos un esfuerzo por poner al descubierto las tendencias más universales del cambio social y los procesos sociales que además de penetrar sin distinción la vida de los países, les imprimen a sus formas de vida un sello común y las hacen evolucionar hacia horizontes semejantes.

El cambio de enfoque sobre el objeto de estudio nos debe permitir, sin duda, apreciar las transformaciones que está experimentando el Estado en el plano universal y, por esta vía, facilitarnos una comprensión más cierta y actualizada acerca del rol que, por requerimientos ineludibles de las circunstancias históricas emergentes, debiera él cumplir.

## **2. La crisis del Estado Moderno**

Somos contemporáneos de procesos sociales, culturales y políticos del todo inéditos; de procesos que en su entrecruzamiento movilizan planetariamente nuevos sistemas de organización y de convivencia social. El impacto social sostenido provocado por la revolución científica y tecnológica, esto es, los efectos sociales provocados por el crecimiento exponencial del saber científico, por la disminución del tiempo que media entre los descubrimientos teóricos y sus aplicaciones prácticas, por la *informatización de los procesos productivos*, por el auge de la tecnología espacial, por la biología molecular y la ingeniería genética, por la física del estado sólido, por la microelectrónica, por la química de las macromoléculas, por la medicina computarizada, por la robótica, por la biónica, etc., se proyectan en todo ámbito y dirección, sin respetar fronteras nacionales ni localizaciones geográficas especiales. La interdependencia cada vez más estrecha entre todas las naciones, los alcances de los sistemas satelitales de comunicación contribuyen, por su parte, a planetarizar los procesos gestados por la sucesión sostenida de descubrimientos, inventos y nuevos reconocimientos políticos, extendiendo así sus efectos hacia todos los lugares e imprimiendo en la dinámica del cambio social localizado una dirección cada vez más universal.

Entre los procesos sociales de carácter universal, uno de los de mayores consecuencias probablemente es el que afecta a las formas de organizar el poder dentro del Estado.

Fenómenos sociales impredecibles hasta hace poco, tales como el súbito colapso de los socialismos reales de Europa Oriental, la caída del

Muro de Berlín, la dramática desintegración de la Unión Soviética y, en fin, el surgimiento de los “estados subsidiarios” en América Latina, serían algunas de las tantas evidencias de la crisis que afecta al Estado Moderno como consecuencias de la pérdida de legitimidad y vigencia del estilo de organización política que adoptó la mayor parte de los países a partir –por poner un hito– del siglo XIX. (1).

La crisis del Estado contemporáneo se pone de manifiesto en una serie de conflictos y cambios sociales que, en su globalidad, indican la declinación del modelo de Estado Benefactor, del Estado de carácter Keynesiano: es decir, de un modelo según el cual, “en representación de la soberanía popular”, el poder real tiende a depositarse en un aparato fiscal fuertemente centralizado y burocrático que monopoliza derechos y atribuciones para planificar, dirigir y gestionar acciones orientadas a satisfacer las necesidades públicas fundamentales: hacienda, comercio, salud, educación, vivienda, etc.

El proceso gradual de desaparición del Estado Centralizado en América Latina corre a parejas con un serio esfuerzo social de búsqueda de fórmulas para transferir la facultad de decisión y de gestión sobre la llamada “cosa pública” hacia los organismos intermedios y de base que, en su desarrollo, ha cristalizado la vida social. Según los nuevos conceptos, sería la sociedad misma, los actores sociales, “la gente” organizada, quienes tendrían la responsabilidad de resolver las necesidades colectivas básicas, con sus propios recursos y dentro de sus propios estilos y conceptos.

La crisis política del estado Moderno, pues, marca el despuntar de una era donde el respeto y libertad del *ser concreto de cada persona* constituye el único fundamento ético y político de las nuevas formas de vida que están en construcción (2). En este sentido, se advierte en todas partes que, a diferencias del respeto formal de antes, el auge y primacía del ser individual se expresa hoy en exigencias ineludibles de libertad, protagonismo, iniciativa, participación, creatividad e innovación, apertura espiritual, autoafirmación y autoestima, reconocimiento de la singularidad de la persona, poder de decisión, responsabilidad moral (3).

La descentralización del poder estatal y la revalorización de las personas en los términos ya señalados, torna obsoletos los significados de gran parte del aparato conceptual propio del modelo de Estado Benefactor. En este sentido, por una parte se aprecia clara superación de las

antinomias clásicas “Estado v/s Sociedad Civil”, “Público v/s Privado”, “Colectivo v/s Individual” y, por otra, un reposicionamiento del significado comprensivo de tales términos. En el paradigma que tiende a consolidarse, el ámbito de lo público deja de ser el campo propio –y generalmente exclusivo– de la intervención estatal y deviene en espacio también propio de desempeño de la iniciativa privada (4). Sin embargo, la proyección de lo privado en lo público no se encontraría marcada –como en otras épocas– por el sello de interés individual, sino más bien por la convergencia y fusión de éste con el interés colectivo. La filiación entre el interés individual o particular y el interés colectivo se funda no en una hipotética disposición altruista o una real vocación solidaria de los individuos y asociaciones particulares que desean contribuir al Bien Común, sino en el hecho de no considerar más al Estado como un organismo separado y distinto de otro cuerpo llamado “Sociedad Civil”. Por el contrario, el Estado substantivo es hoy el Estado-Nación organizado políticamente: en el lenguaje convencional, el Estado no sería sino la organización jurídica que adopta como conjunto la (otrora) sociedad civil, los actores sociales, las asociaciones y grupos de personas para asumir las responsabilidades y funciones que, en su calidad global de “comunidad nacional”, les corresponde desarrollar para asegurar su supervivencia, su progreso y el desarrollo de una mejor calidad de vida para todos y cada uno de sus miembros. En la red descentralizada de distribución social del poder, además de los aparatos de administración fiscal, puntos fuertes son los consejos y otras entidades colegiadas a través de las cuales la comunidad nacional regula su propio quehacer (5).

Contribuye asimismo al “empequeñecimiento del Estado”, a la reducción de su ámbito de intervención y a su descentralización territorial, un factor por entero nuevo: el apareamiento del mercado global y las condiciones que deben cumplir las economías internas para insertarse en él con probabilidades de éxito. En efecto, la participación exitosa en los procesos competitivos que caracterizan al mercado mundial y, por tanto, las posibilidades de crecimiento interno radican, como nunca antes, en la eficiencia productiva, en la diversificación y multinuclearización de la oferta (producción “en nicho”) y en la capacidad de los países para añadir conocimiento y creatividad a los bienes exportables (6). Al trasluz de los requerimientos de las nuevas economías simbólicas y del juego del mercado global, sin duda que el modelo del Estado Benefactor latinoamericano y el fracaso de sus políticas de post-guerra basadas en la planifica-

ción central, la sustitución de importaciones y la producción a escala, son definitivamente disfuncionales y anacrónicas. Esto explica que en América Latina hayan “comenzado a perfilarse los conceptos y los elementos de un nuevo estilo de desarrollo, en que los acentos están puestos en el rol preponderante del sector privado, en la supeditación de los avances en el plano social al ritmo y resultados del crecimiento económico interno y a las posibilidades de apertura de las economías y de su inserción en los nuevos contextos económicos mundiales” (7). Todo ello –añadamos por nuestra parte– procurando controlar los efectos perversos a que puede conducir una modernización económica ausente de valores o regida sólo por la racionalidad instrumental. De aquí la gran preocupación existente hoy por el desarrollo humano, el desarrollo sustentable, el cuidado de los recursos naturales no renovables y la mantención de condiciones de equilibrio ecológico (8).

Cabe señalar, sin embargo, que la crisis del Estado Latinoamericano no es únicamente atribuible al fracaso del modelo benefactor y desarrollista y a anomalías funcionales de éste, tales como el gigantismo, costo e ineficiencias de la administración pública; en el clima anti-estado y en el descrédito de las posiciones estatistas también ha tenido ingerencia la entronización, en la mayor parte de la región, de gobiernos de fuerza, dictatoriales y represivos que, como política oficial no declarada, conculcaron masivamente derechos humanos y ofendieron gravemente la dignidad de las personas.

La globalización de los mercados y la apertura de fronteras ha favorecido, casi como lógica consecuencia, el dinamismo más vigoroso de la tendencia de planetarización de la cultura. Se está en presencia, en efecto, del advenimiento de un estilo de vida que tiende rápidamente a homogeneizar y universalizar los patrones de convivencia y, si bien los países tienden a ser cada vez más parecidos en sus hábitos y usos, en todas partes se aprecian hoy deseos y esfuerzos para perfilar la identidad nacional a partir del reconocimiento de las heterogeneidades y para preservar los valores y tradiciones de los grupos que coexisten dentro de un mismo territorio.

### **3. Rol educacional del Estado**

La data de constitución de los sistemas nacionales de educación se confunde con los inicios del proceso de constitución del Estado Moderno

de corte liberal-keynesiano. Probablemente esta imbricación sirva para entender por qué los sistemas nacionales de educación son, desde un primer momento, sistemas educativos de dirección y gestión estatal. Esta idea ha sido recientemente complementada por Andy Green, quien define más precisamente esta relación al tratar de demostrar que, tras la tarea de consolidar la unidad territorial de las emergentes naciones y de perfilar sus respectivas identidades culturales, el sistema educacional –por voluntad de los nuevos gobiernos– obró también como agente de socialización política, constructor de las lealtades sociales y formador de las élites dirigentes que el Estado Liberal requería para sobrevivir, consolidar y desarrollar sus posibilidades latentes (9).

Hayan o no ocurrido las cosas exactamente como se desprende de la tesis del profesor Green, el punto es que hubo durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, demandas sociales, económicas, políticas y culturales fáciles de rastrear, que justificaron y legitimaron la intervención directa y activa del Estado en el campo educacional. Empero, actualmente la situación ha cambiado y tanto el advenimiento de las sociedades de mercado como las transformaciones que está experimentando la organización del poder dentro de los países, han ido pausadamente deteriorando la fe pública respecto del papel central, hegemónico y por lo general excluyente que el Estado debía desempeñar en la construcción de la identidad y el desarrollo nacional. Nada tiene de extraño, por consiguiente, que actualmente existan corrientes que ponen en tela de juicio el rol educacional del Estado y que “postulan que, tal como ocurre en otras esferas de la sociedad, el mercado asigna mejor los recursos que el Estado y, en consecuencia, la educación debe estar orientada por la dinámica del mercado y no por el Estado” (10).

En contrario de la ortodoxia neoliberal, ha ido surgiendo una corriente poderosa de opinión –con resonancias prácticas evidentes– que tiende a reconceptualizar el rol intervencionista del Estado a partir de una consideración del carácter y efectos de los procesos políticos, sociales y económicos que se encuentran en curso. En esta óptica, al Estado le correspondería regular la participación y los aportes de la iniciativa privada en la gestión de las funciones públicas; instalar espacios para articular dicha participación; garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades y, por tanto, desempeñar un rol activo en la protección de los sectores sociales más vulnerables y deprivados, y, en fin, efectuar

acciones directas en la atención de aquellas necesidades públicas que los agentes medios o de base no están en condiciones de atender.

La transferencia del poder para gestionar a los agentes basales de la sociedad plantea, a nuestro juicio, necesidades relativas a la *articulación nacional* de heterogeneidades y diferencias y, a la par, al reposicionamiento de la formación valórica de la persona; es decir, las nuevas situaciones sociales tocan un problema que, en lo fundamental, demanda y legitima la intervención del Estado en el ámbito educacional.

Poca duda nos cabe que las distintas versiones de Estado Docente que mediaron en la evolución del Estado Moderno tuvieron un impacto importante en la cohesión de la nacionalidad, en la mayor movilidad social, en la igualación de oportunidades, en la integración de los micro-culturales regionales, en la disminución de la brecha separadora de las clases sociales; además de ayudar a relajar las tensiones sociales y los efectos del conflicto.

Actualmente, cuando el análisis social se empeña en demostrar que en las formas del capitalismo moderno, tanto la oposición como el conflicto constituyen componentes indisociables de la estructura del mismo, sería del todo absurdo –e inútil– intentar integrar a los diferentes grupos y comunidades y, además, pretender conquistar sus lealtades y mediante un esquema de Estado Docente que, “desde arriba”, intenta imponer a los diferentes subsistemas sociales su propia concepción de persona, su propia concepción de futuro, su propia concepción de desarrollo social. La conciencia moderna –señala J. J. Brunner– rechaza compulsivamente la posibilidad de que el Estado regule directamente a los individuos, razón por la cual “se ve obligado a regular las instancias que coordinan a los individuos (los mercados principalmente)” (11).

Puesto dentro de una realidad que exalta autonomía, protagonismo e iniciativa de grupos y personas, puesto frente a la pluralidad y heterogeneidad de visiones y opciones de vida que se conjugan en la convivencia de un país, no es posible seriamente pensar –como antes se hacía– que mediante el rol educacional del Estado se puedan aplanar las sinuosidades culturales e igualar las diferencias sociales. Diferencia, autonomía, libertad y protagonismo personal y grupal se consideran hoy principios de la moderna ciudadanía, de la democracia social y de toda posibilidad de acceso a una calidad de vida integral.

La amplia variedad de opciones en que se juega la vida contemporánea presagia, ciertamente, segregación, agudización de diferencias de clase, discriminación, inequidades, debilitamiento de la identidad nacional, etc. Estas presunciones pueden borrarse, sin embargo, si acaso el Estado articula las diferencias y regula la acción de los actores sociales, sin anular la autonomía que a ellos se les reconoce.

En la nueva realidad, en efecto, al Estado le corresponde regular el conflicto y las confrontaciones que son –por “principio”– inevitables y reducir así la magnitud del campo en que ambas se presentan, a través de una acción que legitime socialmente su rol mediador entre los subsistemas y le dé proyección temporal a dicha intervención.

El papel articulador de diferencias que le corresponde desempeñar al Estado, consiste básicamente en intervenir el sistema educacional para asegurar la identidad de la Nación y la coexistencia de sus diferentes microculturas, afirmando sus respectivas identidades. Esto nos llevaba a escribir en otro lugar que, “la identidad cultural (de la Nación) es hoy correlativa a la integración cultural, pero integración entendida como armonización de diferencias. Así –añadíamos– la identidad se daría sólo en tanto los subsistemas sociales coincidan en valores, tradiciones y expectativas que, siendo comunes, forman parte de sus respectivos proyectos de vida “ (12). Mientras más logrado y compartido se encuentre el patrón simbólico de carácter valórico que otorga identidad a la Nación y reviste de “sentido de comunidad” a los grupos y personas que la componen, más son las responsabilidades que se abren para producir integración a través de una mayor diversificación (13).

#### **4. ¿Por qué el Estado debe intervenir en el campo de la formación y el perfeccionamiento docente?**

De los planteamientos más arriba consignados, se puede inferir que el rol del Estado frente a las necesidades públicas consistiría en crear las condiciones, normativas y prácticas, que permitan compatibilizar de manera eficaz el crecimiento con el desarrollo humano (14). Esto remite a la tarea de articular crecimiento económico y productivo sustentable con exigencias impuestas por los derechos humanos, por el ejercicio de la democracia y la extensión de la justicia social y por la ciudadanía moderna, comprendiendo a ésta como un tipo de ciudadanía en que el reconoci-

miento y ejercicio de derechos y deberes políticos se une, esta vez, a la obligación de crear espacios para la participación y la concertación de los actores, y para hacer de cada persona un protagonista de su propia vida en un ambiente de protagonismo social generalizado.

La magnitud del objetivo estratégico que sirve de horizonte al desarrollo nacional y al quehacer del sistema escolar, obliga a pensar que la educación se ha convertido hoy en una tarea tal, que sólo cabe asumirla como una auténtica “tarea nacional”, es decir, como una tarea que supera largamente las posibilidades del físico, de los profesores, de las familias y cualquier otro agente unilateralmente comprendido. Por el contrario, la tarea es de tal magnitud que se nos ofrece como una empresa compleja, cuya ejecución demanda de recursos financieros y de esfuerzos que sólo pueden obtenerse de una participación social masiva y consciente. El éxito de esta empresa “pasa” por la adhesión y el compromiso de la ciudadanía con sus objetivos, metas y acciones de una parte y, de la otra, por la posibilidad que tengan los actores de concurrir al diseño y puesta en práctica de sus proyectos y programas. Esta doble exigencia de principio, explica el vigoroso movimiento de descentralización administrativa, curricular y pedagógica que afecta actualmente a los sistemas. Sin embargo, la inmensa variedad de los “proyectos educativos” institucionales que pueden resultar de la autonomía administrativa y curricular que se les reconoce a las escuelas (y su consiguiente impacto en la unidad central de la Nación y la equivalencia de estudios, programas y diplomas), pone al Estado en el pie forzado de regular la libertad de enseñanza mediante normas mínimas de general aplicación dentro de las escuelas del país.

Son estas regulaciones precisamente las que “salvan” la existencia de un real sistema nacional de educación y contribuyen indirectamente a delinear la identidad cultural del país. Desde el momento en que las regulaciones estatales, sin menoscabo de la acción autónoma a que tienen derecho las escuelas, determinan las orientaciones fundamentales y contenidos mínimos de una enseñanza de carácter nacional están, asimismo, determinando el campo del desempeño docente y marcando el sentido que debe animarlo.

En nuestra opinión, habría hoy a lo menos tres situaciones propias de la organización de la enseñanza que legitimarían la intervención del Estado en el ámbito propio de la formación y el perfeccionamiento magisterial.

### ***1. Desempeño profesional del profesor acorde con las orientaciones formativas del sistema nacional de educación***

Desde el momento de constitución de los sistemas nacionales de educación, el desempeño profesional del profesor ha quedado aprisionado por una red de normativas institucionales, que prescribe la dirección en que su actuación debe ser canalizada y los medios básicos que debe emplear para materializarla. Esto, sin contar, desde luego, con las regulaciones contractuales que obligan a los maestros a desempeños asalariados, funcionarios y altamente dependientes de la voluntad de los empleadores (cuestión que evidentemente pone en tela de juicio la pretendida condición *profesional* del profesor).

La función docente, en efecto, la ejercen los profesores en el seno de escuelas y colegios adscritos a un sistema educacional que les obliga a “encuadrar” sus desempeños administrativos y técnicos dentro de los objetivos, contenidos y demás regulaciones que, independientemente de diferencias locales y situacionales, hacen de la enseñanza que en cada lugar se imparte, una enseñanza de orientación y equivalencia nacional.

Aun cuando para ciertos institutos formadores el hecho recién anotado pudiese ser poco significativo como para imprimir en sus programas el sello de la enseñanza requerida por el sistema, como respuesta a un imperativo público que toca la existencia misma de la Nación, el Estado tiene siempre el deber de prever o asegurarse de que el país contará en cada momento con el número y tipo de profesores que necesita el sistema nacional de educación pública para funcionar en la dirección y el ritmo que se requiere; más se justifican intervenciones en este punto, si se trata de orientaciones dirigidas a institutos formadores cuyo funcionamiento depende de aportes fiscales (o públicos).

### ***2. Acreditación de instituciones a objeto de cautelar la fe pública***

Hemos señalado que prácticamente en todos los sistemas el principio de libertad de enseñanza se encuentra actualmente limitado por disposiciones constitucionales que apuntan a preservar la identidad nacional, salvaguardar la moral ciudadana, proteger la seguridad nacional y otras regulaciones de carácter general, que tienden a producir convergencia entre la naturaleza y finalidades de la enseñanza pública de todo nivel

y a los requisitos que deben cumplir las instituciones que pretenden actuar y desempeñarse en dichos ámbitos. De aquí resultan las atribuciones que tienen los Estados (sea a través de Ministerios de Educación, sea a través de Consejos de Estado) para fijar las condiciones de tipo organizacional, financieras y académicas que facultan a los institutos de formación decente para desempeñarse en su campo (15). Compete también al Estado acreditar públicamente a los institutos que cumplen los requisitos mínimos del reconocimiento oficial y supervisar el cumplimiento sostenido de tales requisitos, a fin de cautelar la fe y confianza pública.

### ***3. Deber de presentar cuenta pública de los rendimientos y logros de los proyectos y programas aplicados***

Muy relacionado con la acreditación y con los conceptos y criterios de la moderna gestión empresarial, se encuentra el papel que los Estados comienzan a ejercer como agentes encargados de controlar y evaluar los rendimientos y logros de los planes y proyectos a través de los cuales los institutos de formación y capacitación magisterial van cumpliendo sus responsabilidades públicas.

La disposición, voluntad y capacidad que tengan las escuelas formadoras para rendir cuenta pública de su gestión (lo cual implica, por cierto, la presencia de un auditor fiscal si se trata de una gestión sostenida con fondos públicos), se engloba en el significado de una palabra inglesa de difícil traducción: *accountability*. Más que a una idea precisa, este concepto alude a un paradigma administrativo de acuerdo con el cual un sistema, servicio o institución educativa “rinda cuentas, como empresa pública o estatal, a la ciudadanía en general y a sus representantes, del mismo modo que lo hacen las restantes empresas públicas y bajo los mismos criterios con que una junta directiva informaría a sus accionistas”. (16)

El reconocimiento que se otorga a la intervención estatal en el dominio de la “*accountability*” resulta ser cada vez mayor. Se la aprecia, más que como un hábito administrativo de los establecimientos inducido “desde arriba” para efectos de inspección y control, como un sano criterio de eficiencia administrativa de índole netamente profesional que, al evaluar resultados y procesos, entrega la información indispensable para retroalimentar, reorientar y hacer más eficaces las acciones. En este sentido, conviene tener presente que los Ministros de Educación de los países de

América Latina y el Caribe, en una reunión reciente efectuada en Santiago, han concordado en reconocer que “la profesionalización de la acción educativa” es el concepto fundamental que debe regir las actividades de los países en la nueva etapa de desarrollo educativo que se inicia en la región; todo ello en el entendido de que es en la profesionalización de la gestión en todos los niveles –desde los Ministerios hasta el aula propiamente tal– donde reside la posibilidad de mejorar los niveles de calidad del aprendizaje y acceder a planos superiores de pertinencia, relevancia y sentido personal y social de la educación sistémica. Con este trasfondo y en la necesidad de abrir cauces a una calidad de gestión que se hace responsable de los resultados y logros de su propio desempeño, los ministros sostenían: “Este nuevo estilo de gestión implica una gran capacidad de administración para definir, dentro de sus planes y programas, logros e indicadores de rendimiento que en cada caso se espera alcanzar; y aplicar sistemáticamente procedimientos de evaluación de los resultados obtenidos en cada programa o proyecto de trabajo” ( 17). Esto con vistas a hacer más sólido el sistema de gestión e introducir las mejoras e incentivos que favorezcan eficiencia y consistencia del desempeño institucional y personal.

De lo anterior se infiere que, en un concepto actualizado de sus responsabilidades públicas, el Estado tiene el deber de asegurar cobertura y calidad del servicio educativo, condiciones para el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades (equidad) y, al mismo tiempo, ser garante de la consistencia de calidad de la oferta educacional que los particulares y las corporaciones (“sostenedoras” de escuelas, liceos, institutos, etc.) plantean a la comunidad. Desde una óptica práctico-sistémica, esta doble responsabilidad se traduce en el ejercicio eficaz de funciones como las siguientes:

- 1° Orientadoras: Señalamiento de finalidades, indicación de intenciones, establecimiento de políticas.
- 2° Normativas: Acreditación de instituciones, regulaciones básicas de índole organizativa, de funcionamiento y curriculares.
- 3° De apoyo: Provisión de recursos financieros, ayudas licitadas, aporte de recursos didácticos y materiales.
- 4° Supervisoras: Monitoreo experto de la ejecución de procesos, asesoría técnica.

- 5° Evaluadoras: Medición de logros y rendimientos de los planes aplicados, auditoría de la gestión en tanto proceso y en tanto resultado (ambas tareas cuando se encuentran comprometidos fondos públicos, principalmente).

Si se examina el rol que el Estado desempeña actualmente en el campo de la Formación Docente, bien se apreciará que su intervención gira casi exclusivamente en torno de las funciones normativas y de apoyo financiero, con desmedro de las tareas de Orientación, Supervisión y Evaluación. Si se lo refiere al campo del Perfeccionamiento, queda en claro que el rol que viene cumpliendo en este dominio el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) debiera ser reformulado sustancialmente, poniendo énfasis en las tareas de orientar, normar, apoyar, supervisar y evaluar los servicios y programas del perfeccionamiento descentralizado, más que en preocupaciones por administrar o gestionar capacitación, como actualmente sucede. A lo cual debiera añadirse la responsabilidad estratégica que le correspondería desempeñar a este Centro, en la búsqueda, acopio y sistematización de la información indispensable para sostener las decisiones de las autoridades ministeriales superiores y para reforzar las acciones de supervisión, de apoyo y de evaluación que los organismos desconcentrados deben desempeñar en sus respectivos territorios.

##### ***5. Políticas públicas sobre formación y perfeccionamiento docente***

Los cambios organizativos y curriculares que está experimentando nuestro sistema educacional como consecuencia de los objetivos estratégicos de las políticas de transformación productiva con equidad y de construcción de la ciudadanía moderna (19), han convertido a la formación y capacitación del profesorado en uno de los ejes fundamentales en que gira el logro de los mencionados objetivos. Y esto en el reconocimiento de que la posibilidad de traducir los objetivos de las políticas de crecimiento con desarrollo humano en conductas psicológicas reales, se juega y resuelve, en último término, en la interioridad de la sala de clases, dentro del recinto escolar, en aquellos espacios en que el profesor despliega sus influencias formativas sobre los niños.

Es en este terreno, es en el campo de la convergencia que debiera haber entre los roles y competencias de desempeño que la reforma del sistema demanda de los profesores por una parte, y la disposición y capa-

tidades técnicas de que los han provisto los procesos de la formación y el perfeccionamiento por la otra, donde se aprecian separaciones, desajustes e incongruencias que dificultan y retardan los avances hacia los nuevos horizontes.

Seguramente en mucho estas disonancias puedan ser explicadas a partir de situaciones tales como:

La existencia en el país de una gran variedad de planes y procedimientos de formación y de perfeccionamiento. Esta heterogeneidad afecta, sin duda, la unidad de sentido que debiera poseer el conjunto de la formación, toda vez que la actuación personal de cada profesor no puede disociarse de actuaciones docentes que en su conexión y superposición apuntan a materializar una calidad de enseñanza nacional inspirada en unos mismos fines y parecidos criterios de gestión administrativa y curricular.

Los desequilibrios existentes entre la demanda y la oferta de profesores generalistas y especialistas, tanto en el plano local y regional del servicio como en la mayor parte de los rubros de la actividad funcionaria del docente.

Las debilidades y vacíos contenidos en el cuadro de los requisitos personales, académicos y vocacionales que debieran cumplir los aspirantes a cursar carreras pedagógicas.

No resulta difícil advertir que, en su conjunto, los desajustes que se acaban de señalar obedecen a causas más profundas, a factores que tienen que ver tanto con el sistema escolar como con situaciones de su entorno. En cualquier explicación no podrían pasarse por alto situaciones como las siguientes:

- 1° El bajo estatus económico y social del profesor. Las políticas salariales que instalan los gobiernos y los nuevos regímenes contractuales, discriminan al profesor dentro del conjunto de los profesionales y no le permiten ejercer en plenitud su profesión, ni vivir con decoro y dignidad suficientes. Esta situación repercute en la profesionalización del docente de varias maneras; por ejemplo:
  - desincentivando el interés de los jóvenes por los estudios pedagógicos y convirtiendo a los centros de formación en receptáculos

- de estudiantes fracasados en otras carreras y con déficits académicos y vocacionales severos;
- originando un campo de trabajo inestable desde el punto de vista de la permanencia en el empleo y de tránsito desde la óptica de la realización personal.
- 2° El peso de una cultura escolar, que habitúa al profesor a desempeños dependientes, al acatamiento disciplinado de las órdenes superiores, al reduccionismo del saber (asignaturismo), a reglamentaciones y tradiciones cuya legitimidad no está puesta en duda.
- 3° La autonomía para decidir carreras, especialidades y currículo de los institutos que forman al profesor. Desde la perspectiva de una profesión –como lo es la docente– que se ejerce dentro de un sistema educacional ordenado por unos fines que ilustran y cierran las posibilidades formativas y académicas de la enseñanza de cada país, las ventajas y beneficios de la autonomía institucional generalmente se revierten, debido a las dificultades y tensiones que experimentan las instituciones de la formación para coordinarse entre sí y para concertarse racional y solidariamente en torno de objetivos comunes y cumplimientos de tareas diferenciadas.

Sin embargo, uno de los factores que gravitan en toda esta situación se relaciona con la ineptitud de los Ministerios de Educación para emitir señales claras, para prevenir oportunamente a las escuelas y organismos de la formación y del perfeccionamiento (incluso a los que dependen de alguna de sus propias divisiones), respecto de los cambios que están por introducirse o están introduciéndose, en la organización de la enseñanza, y de las demandas que tales innovaciones plantean al quehacer escolar y al ejercicio de roles docentes.

Se convendrá que, frente a la falta de señales, no sería responsable que la Formación se diera a la empresa de innovar, sobrepasando las posibilidades que para el ejercicio docente entrañan las regulaciones legales y administrativas de la escuela. Sin embargo, igualmente sería irresponsable de su parte que ella marchara a la zaga de las nuevas tareas y competencias que imponen al ejercicio docente los cambios que está experimentando su respectivo sistema escolar. En este mismo orden de ideas, cabe argumentar que tal como el Ministerio de Educación puede no haber sido lo suficientemente previsor como para dar señales a la formación de

los cambios y reformas que están por introducirse en la enseñanza, tampoco la Formación ha sido suficientemente previsoras como para iniciar con oportunidad las readecuaciones de sus modelos de trabajo requeridos por las tendencias más universales del cambio escolar.

Como una manera de superar el aludido divorcio, en casi todos los países se viene argumentando con bastante énfasis en favor de la formulación de políticas de formación y de perfeccionamiento docente. Mientras vivimos la era del Estado Benefactor, en quien descansaba el poder de decisión y de gestión sobre las funciones públicas, es bastante probable que el mencionado descuido no hubiese tenido mayor importancia si se considera el impacto que puede haber tenido un quehacer fiscal que tendía a irradiar por una multiplicidad de canales y circuitos, influencias homogeneizantes sobre la cultura y la vida social en general. Sin embargo, una vez que, bajo el concepto de la subsidiariedad, este tipo de Estado comienza a declinar y a generar espacios para la irrupción de las diversidades y reposicionamiento de los actores sociales y de las autonomías culturales, quizás ese descuido adquiera dimensiones distintas. Como más arriba se ha señalado, en las nuevas realidades quizás esa ausencia potencia dificultades para la cohesión e identidad de la Nación y para la unidad y armonía de que debe gozar el sistema educacional, por más descentralizado que sea. En estas condiciones, la propuesta anticipada de la índole de los roles que deberá desempeñar un maestro dentro de un sistema que posee un mínimo grado de unidad, no es una tarea de patrimonio exclusivo de los institutos formadores. En esta materia se impone un papel mucho más activo del Estado en definiciones en torno del tipo de educador que el sistema necesita y de los énfasis que le corresponderá a la capacitación.

No obstante, para ganar adhesión y para ser realmente efectivas las políticas de formación y de perfeccionamiento que el Estado formule, deben cumplir con condiciones mínimas, entre éstas:

- 1° Postularse decididamente como Políticas Públicas o de Estado y no como innovaciones de Gobiernos circunstanciales. Esta condición implica tres cosas diferentes:
  - pluralismo en el estudio y diseño de las políticas, voluntad consensual en su aprobación;
  - proyección temporal sustantiva de las políticas; es decir, permanencia y continuidad hasta un punto que no entrase la pla-

nificación de mediano y largo plazo que deben realizar las escuelas de formación en las instituciones del perfeccionamiento;

- responsabilidad pública en la aplicación tanto por parte del Estado como por parte de las instituciones que se adscriben a sus orientaciones y beneficios: cuenta pública de la eficacia de la gestión que ellas provocan.
- 2° Las políticas de formación y de perfeccionamiento deben sugerir normas y, sobre todo, legitimar tipos de acciones (y no meras acciones) que desde el sector público son vistas como necesarias y consideradas deseables y recomendables para desempeños docentes funcionales con los nuevos retos de la enseñanza. Por lo mismo, las políticas no pueden fijar modelos de formación, patrones de perfeccionamiento, prescribir currículo o pronunciarse sobre perfiles prefesiográficos determinados.
- 3° Las políticas deben sustentarse en el reconocimiento y positividad de la heterogeneidad de intereses sociales y de la diversidad de las necesidades y expectativas de los profesores. Por lo mismo, las políticas deberán tender a articular –y nunca anular– esta pluralidad, en un discurso flexible que acepta, dentro de un marco orientador prefijado, el juego de alternativas de aplicación diversas.

Con estricto respeto a los tres principios señalados, el espectro de las políticas de formación y de perfeccionamiento deberá tender a cumplir los siguientes propósitos:

- estimular la mayor coordinación y facilitar la unidad de propósitos entre las instituciones y organismos públicos y privados con competencia en las mencionadas funciones (sin que este objetivo implique, por cierto, afectar los niveles de autonomía de que ellos gozan),
- permitir poner en aplicación planes de formación y programas de perfeccionamiento más convergentes con los nuevos desafíos que enfrenta nuestro sistema educacional al despuntar el nuevo siglo,
- impulsar más investigación y experimentación en materias y nudos problemáticos referidos al desempeño docente, la formación y la capacitación de profesores,
- permitir poner en práctica un sistema de incentivos materiales y simbólicos destinados a atraer a los jóvenes mejor dotados vocacional y académicamente hacia las carreras pedagógicas,

- contribuir a superar los desequilibrios que se aprecia entre la demanda y la oferta de servicios docentes en el campo de las especialidades, como en el terreno de las demandas regionales del servicio docente (se tendrá presente sobre este punto, la dramática falta de profesores de especialidades científicas).

Resulta conveniente destacar, por último, que el cumplimiento de estos propósitos se torna remoto si acaso las políticas de la formación no se coordinan con políticas tendientes a mejorar la situación profesional, contractual y salarial de los Maestros. Igualmente, condición mediadora importante en el éxito de tales políticas, lo constituye la calidad del espacio de diálogo y concertación al que concurren, como mínimo, los tres grandes actores que tienen injerencia en la formación y el perfeccionamiento del profesor: el Estado a través del Ministerio de Educación, los institutos con atribuciones legales para formar y perfeccionar a los profesores, y los gremios docentes en tanto agentes que resguardan y promueven condiciones profesionales, económicas y éticas que aseguran un mejor desempeño de sus asociados.

## CITAS Y REFERENCIAS

- (1) El tema de la evolución y crisis del Estado en América Latina y Chile, se estudia en: LECHNER, N.: *Estado y Política en América Latina*. Siglo XXI. México. 1983. KAPLAN, M.: *Formación del Estado Nacional en América Latina*. Amorrortu. Buenos Aires. 1976. MOULIAN, T.: *Desarrollo Político y Estado de Compromiso. Desajustes y crisis estatal en Chile*. Estudios CIEPLAN. Santiago. Julio 1982. ATRIA-TAGLE (edit.): *Políticas y Estado en Chile*. C.P.U. Santiago. 1991. GARRETON, M. A.: *¿Reforma del Estado o Cambio de la Matriz Socio-política?* Revista Estudios Sociales N° 74. C.P.U. Santiago. 1992.
- (2) Detalles y evidencias de la tendencia universal de auge del individualismo, se ofrecen en: NAISBITT, J. -ABURDENE, P.: *Megatendencias 2.000*. Capítulo 10. Edit. Norma. Bogotá. 1990.
- (3) Este mismo planteamiento se encuentra más desarrollado en: CASTRO, Eduardo: *La Educación Media y los Retos de la Modernidad*. Ver: HAWES-DONOSO (edit.): *La Formación de Profesores de Educación Media en Chile*. C.P.U. Santiago. 1993.

- (4) Ver: N AISBITT-ABURDENE: Op. Cit. Capítulo 5 acerca de la *Privatización del Estado Benefactor*.
- (5) Sobre el tema de la superación de los distinguos entre ámbito público y esfera de lo privado y, en general, sobre el problema actual de reconceptualización del Estado, se recomienda: ATRIA, Raúl: *Reflexiones para pensar el Estado en Chile*. En: TAGLE, M. (edit): *Desafíos del Estado en los años 90*. C.P.U. Santiago. 1991.
- (6) Estos temas se abordan de modo original y exhaustivo en: TOFFLER, A: *El Cambio del Poder*. Plaza y Janes. Barcelona. 1992. CEPAL: *Transformación Productiva con Equidad*. Santiago. 1990.
- (7) ROMERO, Simón: *La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la Educación en América Latina*. En: Revista Iberoamericana de Educación N° 1. Enero-Abril 1993. OEI. Madrid. Pág. 19.
- (8) Acerca de la necesidad de articular crecimiento con valores, equidad, derechos humanos, democracia y ciudadanía, se encuentran importantes planteamientos en: NACIONES UNIDAS. *Desarrollo Humano*. Informe 1992. MAGENDZO, A. (edit). *¿Superando la racionalidad instrumental?* PIIE. Santiago. 1991. SABROSKY, E. (edit) *Tecnología y Modernidad en Latinoamérica*. ILET-CORFO-HACHETTE. Santiago. 1992. RUZ, Juan (edit): *Formación de Profesores. Una nueva actitud formativa*. C.P.U. Santiago. 1992.
- (9) Education and State Formation, the Rise of Education Systems in England, France and the U.S.A. Mac Millan Press Londres. 1990.
- (10) CASASSUS, Juan: *¿Debe el Estado ocuparse aún de la Educación? Análisis desde las dimensiones de la regulación y la legitimación*. Boletín Proyecto principal de Educación N° 30. Abril. 1993. UNESCO-OREALC. Santiago. Pág. 51.
- (11) En: El nuevo pluralismo cultural en América Latina. *Revista Perspectivas* N° 82. Pág. 208 UNESCO-OREALC. Santiago. 1992.
- (12) En: *Tendencias y desafíos de la descentralización curricular en América Latina*. Documento Base del Seminario Internacional Curriculum y Descentralización. UNESCO-OREALC. Noviembre. 1993. Pág. 31.

- (13) CASASSUS. Juan: *Ob. Cit.* Pág. 54-57.
- (14) Este propósito se encuentra extensamente desarrollado en: CEPAL-UNESCO: *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago. 1992.
- (15) Los requisitos mínimos de acreditación de las instituciones de formación docente (y de los establecimientos de enseñanza básica, media y superior), los establece la Ley Orgánica Constitucional de enseñanza de marzo-1990; los requisitos que debe cumplir y el perfeccionamiento docente con reconocimiento oficial, los fija el Estatuto de los Profesionales de la Educación de julio 1991.
- (16) PEDRO, FRANCESC: “Estado y Educación en Europa y los Estados Unidos: situación actual y tendencias de futuro”. *Revista Iberoamericana de Educación N° 1*. Pág. 79. Enero-Abril 1993. OEI. Madrid.
- (17) UNESCO: *Recomendación relativa a la ejecución del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe en el período 1993-1996*. Numeral 14. PROMEDLAC V. Santiago. Junio 1993.
- (18) Los planteamientos de este apartado siguen muy de cerca y en ocasiones reproducen -las ideas contenidas en el informe titulado *Bases para la formulación de Políticas Públicas de Formación y Perfeccionamiento Docente*. Dicho informe fue preparado por una comisión multi-institucional, integrada por personalidades académicas y coordinada por el autor del presente ensayo. El informe, que resume cinco meses de estudio, fue entregado al Ministro de Educación, Señor Jorge Arrate, en el mes de julio de 1993.
- (19) Los objetivos estratégicos de las políticas relativas al mejoramiento de la calidad de la educación que se encuentran actualmente en aplicación, se analizan en: MINISTERIO DE EDUCACION: *Educación de calidad para todos*. Santiago. Enero de 1993. COX, Cristián: *Las Políticas de los noventa para el sistema escolar*. Mineduc-Mece. Santiago. 1993. CASTRO, Eduardo: *La Educación Media y los retos de la modernidad*. Apartados 3 y 4. En Hawe Donoso (edit) *Formación de Profesores de Educación Media en Chile*. CPU. Santiago. 1993.