

La docencia en la agenda global. Una lectura desde las propuestas de los organismos internacionales

Por: Myriam Feldfeber. vocesenelfenix. 19/07/2019

Bajo una mirada reduccionista, estas agencias promueven la evaluación estandarizada y la formación de docentes más “eficientes”. La educación es concebida como la capacitación de recursos humanos competitivos para un mercado mundial.

Hace tiempo que la docencia y lxs docentes se encuentran en el centro de las críticas. Las miradas de desvalorización y desautorización de lxs docentes en relación a sus saberes se acrecientan cada vez que se difunden los resultados de las pruebas estandarizadas de “evaluación de la calidad”.

Los trabajos elaborados por los organismos internacionales financieros tales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano (BID) y de cooperación como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), constituyen referencias ineludibles a la hora de analizar la conformación de la agenda global para la educación en la que lxs docentes son consideradxs como parte del problema y a la vez como parte de la solución a “la crisis de los sistemas educativos”. En la mayoría de los informes elaborados por consultores y especialistas de los organismos internacionales, quienes en muchos casos no provienen del campo educativo, se presentan diagnósticos y se formulan propuestas para el sector docente sin la participación de las y los docentes.

En este artículo analizamos algunas de las propuestas que los organismos internacionales (OI) con mayor influencia en la conformación de la agenda educativa formulan para regular la formación y el trabajo de lxs docentes a partir del cambio de siglo. En primer término presentamos una breve descripción de estos organismos para luego presentar y analizar sus propuestas de política y las lógicas que las sustentan.

1. Los organismos internacionales de

mayor influencia en el campo educativo

El Banco Mundial (BM) se define como “la principal entidad de financiamiento de la educación en el mundo en desarrollo. Trabaja en programas educativos en más de 80 países y se ha comprometido a ayudar a los países a lograr el Objetivo de Desarrollo (ODS) 4, que apunta a “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” (fijado en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo 2015 como uno de los 17 objetivos para 2030). Hay que destacar que el BM no se propone eliminar la pobreza sino reducirla, y que la educación se presenta como una de las estrategias centrales para lograr esa reducción, desde su enfoque sectorial que no considera las condiciones materiales de existencia ni los procesos que generan las desigualdades en nuestras sociedades.

El BID, según su propia información oficial, trabaja para mejorar la calidad de vida en América latina y el Caribe: “Ayudamos a mejorar la salud, la educación y la infraestructura a través del apoyo financiero y técnico a los países que trabajan para reducir la pobreza y la desigualdad”. En el BID consideran que la calidad de la educación es fundamental para el desarrollo y crecimiento económico y, en la región, de acuerdo con la evidencia internacional, los aprendizajes de lxs estudiantes son bajos, desiguales e inadecuados y apoya a los países de América latina y el Caribe para que promuevan la enseñanza efectiva y el aprendizaje de todxs lxs niñxs y jóvenes de la región. El enfoque de la política basada en “evidencias” orienta la perspectiva del BID, al igual que en el caso del BM y de la OCDE, evidencias que producen los propios organismos que buscan regular la producción de información sobre los sistemas educativos a la vez que legitimar sus propuestas de política.

La OCDE es un organismo de cooperación que se propone “promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo” y ofrece un foro donde los gobiernos puedan compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes. La OCDE analiza y compara datos para realizar pronósticos de tendencias y fijar estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas. En el campo educativo esta definición de estándares cobró forma en la implementación del Programa para la Evaluación Internacional de alumnos (Programme for International Student Assessment, PISA).

PISA evalúa a los alumnos cuando llegan al final de la etapa de enseñanza obligatoria, hacia los 15 años. Se trata de una población que se encuentra a punto de iniciar la educación post-secundaria o que está a punto de integrarse a la vida laboral. El Programa ha sido concebido como un recurso para ofrecer información detallada que permita a los países miembros adoptar las decisiones y políticas públicas necesarias para mejorar los niveles educativos. Evalúa “en qué medida los estudiantes próximos al final de la escolarización obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades fundamentales para la participación plena en la sociedad del saber. Examina no solo la situación relativa de los países en matemáticas, ciencias y lectura, sino también la motivación de los estudiantes para aprender, lo que piensan de sí mismos y sus estrategias de aprendizaje”.

Aun cuando no se trata de una evaluación obligatoria, PISA se ha transformado en un instrumento central para la gobernanza de los sistemas, en “la” evidencia internacional, en “la” referencia para discutir la calidad y en uno de los instrumentos centrales para evaluar la eficiencia de los sistemas educativos y de sus docentes. De este modo la OCDE, un organismo creado para impulsar el desarrollo económico, funciona como una especie de “ministerio global” que direcciona a la vez que homogeniza las políticas educativas de países con historias y sistemas muy diversos.

En el año 2009 la OCDE presentó el Estudio Internacional sobre Docencia y Aprendizaje (Teaching and Learning International Survey, TALIS) para expandir la base de datos sobre la educación. Barbara Ischinger, directora de Educación de la OCDE, afirmó: “Nunca antes hemos tenido la oportunidad de adquirir tal conocimiento de la enseñanza y del entorno del aprendizaje en las escuelas, y la forma en que estas se contrastan entre y dentro de las naciones. Para esto, TALIS ayudará a los países a revisar y elaborar políticas que creen las condiciones para

una educación eficaz”.

En el caso de la UNESCO, es el único de los cuatro organismos presentados en este artículo que se dedica específicamente al campo de la educación, la ciencia y la cultura. La educación ocupa el centro mismo de la misión de la UNESCO destinada a consolidar la paz, erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible. La UNESCO considera que la educación es un derecho humano para todos, a lo largo de toda la vida, y que el acceso a la instrucción debe ir acompañado de la calidad. Coordina la Agenda de Educación Mundial 2030 en el marco del ODS 4. La hoja de ruta para la consecución de este objetivo es el Marco de Acción de Educación 2030.

Más allá de que se trata de organismos de naturaleza diferente y de que sus propuestas difieren en algunos aspectos cuyo análisis excede el alcance de este artículo, podemos identificar puntos de convergencia en sus recomendaciones de política educativa que se presentan en los siguientes apartados.

2. La formación de recursos humanos como objetivo de los sistemas educativos

La formación de recursos humanos competitivos para un mundo globalizado constituye la versión “aggiornada” de la Teoría del Capital Humano que orienta las propuestas de los OI.

En la perspectiva del BM, realizar inversiones inteligentes y eficaces en las personas resulta imprescindible para desarrollar el capital humano con el que se pondrá fin a la pobreza extrema. El Proyecto de Capital Humano del BM se define como “un esfuerzo mundial para contribuir a acelerar el aumento y la mejora de las inversiones en las personas, con el propósito de lograr más equidad y un crecimiento económico mayor”.

La Estrategia Educativa 2020 del BM “Aprendizaje para todos. Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo”, se centra en el aprendizaje porque se considera que “el crecimiento, el desarrollo y la reducción de la pobreza dependen de los conocimientos y las capacidades que

adquieren las personas, no de la cantidad de años que pasan en un aula”.

Para el BM las inversiones en educación de calidad conducen a un crecimiento económico y un desarrollo de manera más rápida y sostenible. Las personas educadas tienen más posibilidades de ser empleadas, pueden recibir salarios más altos, están mejor preparadas para lidiar con shocks económicos y crían niños más saludables.

Esta perspectiva eminentemente económica, tal como lo analizan Antoni Verger y Xavier Bonal (“La estrategia educativa 2020 o las limitaciones del Banco Mundial para promover el ‘aprendizaje para todos’”. *Educ. Soc.* vol.32 no.117 2011) se sustenta en un enfoque disciplinario y metodológico que es incapaz de entender lo que lxs niñxs aprenden (y no aprenden) en la escuela y los motivos de ello. Enfatiza la introducción de políticas de mercado y el papel del sector privado y conceptualiza una relación entre pobreza y educación basada en una actualización de la Teoría del Capital Humano, en la que el nivel educativo, o más precisamente el rendimiento, es causa de la pobreza y no su efecto ignorando los posibles efectos que puede tener el origen socioeconómico de los alumnos en los resultados de aprendizaje.

La propuesta de aprendizaje para todos, más allá de la escolarización, se basa en la idea de que el crecimiento, el desarrollo y la reducción de la pobreza dependen de los conocimientos y las capacidades que adquieren las personas. A nivel individual, si bien un diploma puede abrir las puertas del empleo, las habilidades de cada trabajador determinan su productividad y su capacidad de adaptarse a nuevas tecnologías y oportunidades. Además, los conocimientos y las capacidades contribuyen a la posibilidad de cada persona de tener una familia saludable y educada y una vida cívica activa. A nivel social, existen investigaciones recientes que demuestran que el nivel de capacidades de la fuerza de trabajo –medido por el desempeño en evaluaciones internacionales como PISA y el Estudio sobre Tendencias Internacionales en Matemáticas y Ciencias– predice las tasas de crecimiento económico mucho mejor que los niveles promedio de escolarización.

Se considera que lxs docentes capacitadxs constituyen un recurso para la escolarización junto a los edificios y los libros de texto. Lo más importante para esta propuesta es reformar las relaciones de rendición de cuentas entre los diversos actores y participantes del sistema educativo, a fin de clarificarlas, volverlas congruentes con las funciones, medirlas, vigilarlas y respaldarlas. Por eso señalan que el Banco concentrará cada vez más su asistencia financiera y técnica en las

reformas del sistema educativo que promuevan resultados de aprendizaje.

También para el BID, uno de los objetivos prioritarios es que los graduados adquieran las habilidades necesarias para ser exitosos en el mercado laboral.

Así lo expresó el entonces ministro de Educación y Deportes de la Nación y actual senador nacional Esteban Bullrich ante los empresarios reunidos en la en la 22ª Conferencia Industrial Argentina: “No les hablo como ministro de Educación sino como gerente de recursos humanos (...) si tenemos la mejor educación tendremos las mejores empresas del mundo. Para eso debemos preparar recursos humanos de excelencia. Debemos recorrer juntos el camino”.

La formación de emprendedores como objetivo de la política pública en la Argentina, en especial en la reforma de la escuela secundaria, supone un aspecto novedoso del “aggiornamiento” de la Teoría del Capital Humano en un contexto de primarización de la economía, precarización laboral y crecimiento del desempleo.

Desde esta perspectiva, a la docencia se le adjudica la función de contribuir a formar a lxs estudiantes en las competencias del siglo XXI, lo que significa formar recursos humanos en función de la lógica y los requerimientos del mercado.

3. Lograr maestrxs eficientes y excelentes: reclutar, motivar y desarrollar

En la década de los '90, el discurso de la profesionalización y la autonomía orientó las propuestas para la docencia en la agenda global. Con el cambio de siglo, a partir de la expansión de las pruebas internacionales de “evaluación de la calidad”, las propuestas para el sector docente se centraron en el discurso de la calidad y la eficiencia.

Desde la óptica de los OI, la docencia no atrae a los mejores candidatos, a los más talentosos, y de ahí la propuesta de atraer a la profesión a maestros “eficientes y excelentes”.

En base al proyecto desarrollado por la OCDE “Atraer, capacitar y conservar profesores eficientes” (Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers), en el que han participado veinticinco países (México en el caso de América latina y el Caribe), se publicó en el año 2004 el informe “La cuestión del profesorado: atraer, capacitar y conservar a profesores eficientes”. También en el informe Effective Teacher Policies, de 2018, la OCDE insiste en la necesidad de que los países diseñen políticas adecuadas para atraer y retener a los mejores a la docencia, tomando la enseñanza de los países que han tenido mejores resultados en la materia.

El BM publicó en el 2014 el informe “Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América latina y el Caribe”. El estudio se propuso como objetivos medir el desempeño de los profesores de América latina y el Caribe respecto de parámetros establecidos e identificar las principales dificultades; compartir la evidencia más reciente sobre las reformas a las políticas docentes que se están implementando en distintos países de la región y analizar el margen político para aplicar nuevas reformas en la región.

De acuerdo con el estudio realizado en 15.000 aulas, los maestros son el eslabón débil de la educación porque la mayoría de los profesores latinoamericanos no proveen a sus estudiantes la calidad de instrucción necesaria para hacerlos competitivos en un mundo cada vez más globalizado.

En base a la evidencia de PISA, en el estudio se afirma que “ningún cuerpo docente de la región (con la posible excepción de Cuba) puede considerarse de alta calidad en comparación con los parámetros mundiales”. A pesar de que en el informe del Banco se reconoce que son escasos los estudios destinados a conocer cuánto saben los profesores latinoamericanos sobre los temas que enseñan, igualmente se señala que los trabajos existentes muestran una desconexión entre los títulos de los profesores y sus habilidades cognitivas.

La revista *The Economist*, en un artículo titulado “Los ojos sobre el aula. Para cerrar la brecha educativa América latina tiene que producir mejores docentes”, publicado el 26 de julio del mismo año, presentó los resultados del informe del BM en los siguientes términos: “La razón principal del fracaso educativo en América latina es simple. La región produce en masa grandes cantidades de docentes reclutados entre los egresados menos lúcidos. Los forman mal y les pagan una miseria (entre el

10% y el 50% menos que otras profesiones). Por lo tanto, enseñan mal. Cerrar la brecha en el aprendizaje demanda cambios de gran magnitud en la forma en que los docentes son reclutados, formados y remunerados. Reformar completamente una profesión es difícil, especialmente porque los sindicatos docentes en América latina son poderosos. Pero algunos países iniciaron el camino. Un *sine qua non* son las pruebas nacionales a los estudiantes y la publicación de los resultados de las escuelas. El paso siguiente es introducir la evaluación en servicio de los docentes, y vincular el pago y la promoción con el rendimiento y no con la antigüedad. Media docena de lugares, incluyendo Chile, Ecuador, México, Perú y Río de Janeiro, han aprobado o propuesto leyes para hacer esto. Pero ninguno tuvo hasta ahora el coraje para implementar un riguroso sistema de evaluación bajo el cual los docentes que desapruében sean expulsados de la profesión”.

Que los estudiantes tengan acceso a docentes efectivos constituye también una de las áreas prioritarias de actuación del BID, que expuso su mirada sobre los nuevos y sobre los futuros profesores de Latinoamérica en el libro *Profesión: Profesor en América Latina. ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?*, en el que se examinan datos y estudios disponibles sobre las políticas públicas que varios países de la región están poniendo en práctica para atraer, preparar y seleccionar a los docentes y analiza la evolución histórica de la profesión docente. Una de las principales conclusiones que se plantea es que ninguno de los países analizados (entre los que se incluye la Argentina) ha sido capaz de atraer de manera consistente a los profesores más talentosos para que ejerzan la docencia en sus sistemas educativos.

En los últimos años, el BID ha llevado adelante una línea de investigación sobre calidad docente, colaborando con gobiernos de la región en identificar políticas y programas para mejorar la efectividad de los maestros en América latina y el Caribe. Las investigaciones del BID han analizado una amplia gama de temas e intervenciones, entre los que se destacan: esfuerzos para aumentar el prestigio de la profesión docente; evaluaciones sobre caminos alternativos para convertirse en docente; evaluaciones de intervenciones que buscan introducir métodos de enseñanza innovadores; análisis de los mecanismos de selección y asignación de docentes, y un estudio experimental de gran escala sobre efectividad docente que encuentra que el maestro es el factor más importante en el desempeño estudiantil y puede ayudar a cerrar las persistentes brechas socioeconómicas de aprendizaje en la región.

También para la UNESCO los docentes están en el centro de la problemática educativa, y las políticas para la formación, contratación, permanencia y condiciones de trabajo constituyen los ejes centrales de la preocupación por la calidad de la educación. En la iniciativa “Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes para América Latina y el Caribe” que se inserta, a su vez, en la estrategia a nivel mundial “Profesores para una Educación para Todos”, se propone, entre otras medidas, promover el ingreso de mejores candidatos a la docencia elevando el nivel de exigencias para ingresar a los estudios pedagógicos; asegurar al profesorado el derecho a una formación continua relevante y pertinente centrada en la formación integral y en los aprendizajes de los estudiantes; diseñar e implementar carreras destinadas a fortalecer la profesión docente y a incidir en la atracción de buenos candidatos y desarrollar sistemas válidos y consensuados de evaluación del desempeño profesional docente. A diferencia de otras propuestas mencionadas anteriormente, en el documento de la UNESCO se propone promover la participación de los actores en la generación de políticas, en especial de los sindicatos docentes.

4. Desvalorización y desconocimiento de lxs docentes

Las propuestas de reforma de los OI parten del supuesto de que los resultados en las pruebas estandarizadas son el indicador de la calidad y en la medida en que la calidad depende de lxs docentes, podemos obtener una mejor calidad reclutando profesorxs “competentes” que logren buenos resultados. Y si la calidad entendida como buenos resultados depende de lxs profesorxs con cierta independencia de las condiciones en que se desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje, se considera que se pueden lograr mejores resultados con los sectores en condición de pobreza, con independencia de las condiciones materiales de existencia, seleccionando a lxs “mejores”. Este enfoque se sustenta en una mirada reduccionista acerca de lo que se entiende por calidad educativa o por una educación de calidad y un fuerte desconocimiento de las cuestiones pedagógicas vinculadas con los procesos de enseñanza aprendizaje y de los contextos en que estos se desarrollan.

Tras la idea de reclutar, motivar y desarrollar docentes eficientes y excelentes subyace una fuerte desvalorización de lxs docentes que se desempeñan actualmente en las escuelas. La noción de aprendizaje para todxs reduce la definición de la educación para todxs entendida como derecho social, coloca el foco solo en el individuo que aprende y relega la centralidad de la enseñanza. Asimismo, la definición de competencias para lxs estudiantes en función de las pruebas de medición de resultados y de competencias docentes a ser evaluadas conllevan a procesos de estandarización y homogenización de la tarea de enseñar en un colectivo cada vez más numeroso y heterogéneo. La introducción de incentivos y de mecanismos de mercado individualiza el trabajo de lxs docentes desconociendo que este constituye tanto una práctica colectiva como una experiencia que cobra diversos sentidos en diferentes territorios.

Las propuestas de flexibilización de las relaciones laborales y la identificación de los sindicatos docentes como colectivos que resisten las propuestas de reforma se basan en una mirada economicista de la educación que invisibiliza el lugar de lxs docentes como sujetxs políticos y de la educación como un acto político.

[LEER EL ARTÍCULO ORIGINAL PULSANDO AQUÍ.](#)

Fotografía: Voces en el fénix

Fecha de creación

2019/07/19