

11



POLÍTICAS DE FORMACIÓN DE PROFESORES EN EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ESPAÑA Y BRASIL: ESTUDIO COMPARADO SOBRE TENDENCIAS DE MERCADO EN EL CONTEXTO INSTITUCIONAL

***Secondary Education Teacher Training Policies
in Spain and Brazil. Comparative Study on
Market Tendencies in the Institutional Context***

Rose Meri Trojan*

RESUMEN

Los estudios comparativos han sido el objetivo de los gobiernos y de las organizaciones multilaterales, adquiriendo cada vez más relieve en el actual proceso de globalización. En la evaluación de las políticas, especialmente las educativas, la comparación se utiliza para delimitar los parámetros de calidad y los modelos de eficiencia. Este artículo tiene como objetivo presentar un estudio de las políticas en materia de formación y desarrollo profesional para profesores de enseñanza secundaria de España y Brasil, con las categorías de análisis de la descentralización, la fi-

* Profesora de la Universidad Federal do Paraná-Brasil.

nanciación, la evaluación y cambios del perfil del profesor, bajo la influencia de los procesos de globalización y reforma del Estado en la educación, con el fin de identificar las tendencias en curso.

PALABRAS CLAVE: Política de Formación del Profesorado, Educación Comparada, Globalización, Estado y Educación.

ABSTRACT

Comparative studies have been widely used by governments and multilateral organizations and have been getting increasingly attention in the current process of globalization. In the evaluation of policies, especially the educational ones, the comparison is used to demarcate the parameters of quality and models of efficiency. This article aims to present a study of professional formation policies and professional development of secondary teachers from Spain and Brazil. The categories of analysis used in this study are decentralization, financing, evaluation and the changes in the teachers' profiles as a result of the influence of the globalization processes and the reform in education lead by the State, in order to identify ongoing trends.

KEY WORDS: Professional Formation Policies for Teachers; Comparative Education; Globalization, State and Education.

INTRODUCCIÓN

La formación de profesores envuelve no sólo cuestiones educativas, sino también políticas, económicas y sociales. En el actual contexto global, los estudios comparados sobre este tema es el foco de intensa discusión. Aquí se propone identificar las tendencias de las actuales reformas europeas, realizando un estudio comparado entre España y Brasil a partir de los cambios ocurridos en la formación de profesores de enseñanza secundaria básica¹ en el marco del actual proceso de globalización.

Las reformas educacionales que han sucedido desde los años 1990, se justifican a partir de procesos globales, inducidas por la transformación de las tendencias económicas (ESTEVE, 2006: 21-22). En esa perspectiva, las reformas realizadas presentaron nuevos modelos de gestión y financiamiento

¹ La enseñanza secundaria básica o inferior corresponde a los cuatro grados finales de la enseñanza fundamental en Brasil (BRASIL, 1996).

de la educación y de organización de los sistemas, de las escuelas y de los currículos, que, a su vez, exigieron nuevos modelos de formación docente.

En ese periodo, tanto Brasil como España realizaron procesos de reforma del Estado y reformulación de sus leyes generales de educación. La reforma brasileña sufrió gran influencia de la española, con la cual es posible encontrar muchas conexiones, «especialmente por sabermos da influência de ideólogos daquele país nos rumos da nossa LDB» (LÜDKE, MOREIRA, CUNHA, 1999: 293).

A partir de ese proceso, los estudios y debates sobre los problemas de adecuación de la educación al contexto global indican la necesidad de nuevos cambios. Vega Gil apunta que «la crisis de los sistemas educativos generales es consecuencia de los cambios culturales, económicos, sociales y tecnológicos, provocados por el amplio, incierto y diverso fenómeno de la globalización» (VEGA GIL, 2010).

1. CONTEXTO GLOBAL Y REFORMA DEL ESTADO

Los cambios ocurridos a partir de finales del siglo XX se abrigan bajo el fenómeno de la globalización y son justificados por la ideología neoliberal, como forma de responder a la crisis económica y permitir una reforma del Estado adecuada a los nuevos parámetros de la economía.

La globalización, además de la dimensión económica, tiene implicaciones de orden política y cultural, fundamentadas y sustentadas por la ideología neoliberal. Según Perry Anderson, el neoliberalismo nació después de la II Guerra Mundial como una reacción contra el Estado de Bien Estar Social y contra cualquier limitación del mercado por parte del Estado. Como consecuencia, las principales características se expresan en el cambio del papel del Estado y en la reestructuración del sistema interestatal para hacer frente a la crisis de la economía capitalista, que desencadenó en todos los países un amplio proceso de reforma (ANDERSON, 1995).

Las reformas se traducen, básicamente, en tres principios: focalización, descentralización y privatización. *Focalizar*, substituyendo derechos por beneficios de acceso selectivo (políticas compensatorias); *descentralizar* o *desconcentrar* operaciones, pero, no decisiones políticas; y *privatizar*, trans-

firiendo para el sector privado (o 3^{er} sector) propiedades, operación/gestión de servicios —delegando competencias o simulando en el público la lógica del mercado (SOUZA, 2002). El concepto de gobernanza, indicado por VEGA GIL, sintetiza esa tendencia de cambio:

«Es decir, la gobernanza como presencia de los criterios de mercado en la organización y funcionamiento de las instituciones públicas que expresa la legitimidad de la sociedad en el control y participación de los procesos de gobierno. Es, por tanto, una gestión horizontal o transversal, que se opone a la gobernabilidad entendida como término que describe la capacidad de los gobiernos para organizar de manera vertical la red social» (VEGA GIL, 2010:250).

2. ESPAÑA Y BRASIL EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

A pesar de sufrir igualmente impactos del reciente proceso de globalización, España y Brasil presentan situaciones y condiciones económicas, políticas, sociales y culturales distintas. Sin embargo, no se pretende aquí establecer relaciones asimétricas de comparación, sino, solamente, identificar las bases, a partir de las cuales cada nación se inserta en la actual coyuntura mundial.

Cuadro 1. Brasil-España

SÍNTESIS ESTADÍSTICA	BRASIL	ESPAÑA
Total del PIB-2007	US\$ 1.314.199 millones	US\$ 1.436.893 millones
PIB per capita-2007	US\$ 6.852	US\$ 32.451
Gastos públicos con educación-2005	4,1 % do PIB	4,3 % do PIB
Índice de desarrollo humano (IDH)-2007	0,813	0,955
Tasa de alfabetización/personas de 15 años o más-2007	90,00%	97,90%
Tasa bruta de matrículas/todos los niveles de enseñanza-2007	87,20%	96,50%
Población Total-2009	193.733.795 habitantes	44.903.659 habitantes

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Disponible en: <http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php> Accedido el: 18/01/2010.

A pesar de que la diferencia en el total del PIB/2007 entre los dos países es inferior al 10%, el PIB per cápita español es cuatro veces más que el de Brasil, donde la población es considerablemente mayor. Esa diferencia causa impacto en la calidad de vida (IDH) y en el montante de los gastos públicos con la educación —no obstante que ambos inviertan cerca del 4% del PIB— y, consecuentemente, limitan el acceso de los brasileños a la educación, como se puede percibir en las tasas de alfabetización y de matrículas (cuadro 1).

Además de las proposiciones emanadas de organismos multilaterales, que están orientando las reformas del Estado, la globalización ha llevado a muchos países a organizarse alrededor de intereses comunes, sobre todo en el campo económico y político, aunque, en cierta medida, en el ámbito cultural y educativo. Mientras España integra la Unión Europea², Brasil ha promovido el Mercosur³.

En el sector educativo la Unión Europea ha realizado muchos estudios a través de Eurydice⁴, para reforzar la cooperación y mejorar la comprensión de los sistemas y políticas educacionales, enfocando, entre otras, la cuestión de la movilidad estudiantil⁵ y de la acreditación de diplomas.

En América Latina, en especial entre los países relacionados con el Mercosur, se han empeñado esfuerzos en el campo de las investigaciones, del intercambio de estudiantes y profesores. Entre las acciones llevadas a cabo se puede destacar la Red Latinoamericana de Estudios sobre Trabajo Docente-Red ESTRADO⁶ y la UNILA⁷, Universidad de la Integración Latinoamericana.

Todas esas iniciativas, en Europa y en América Latina, asociadas a la cuestión económica, se desarrollan acciones culturales y educacionales, como parte de una nueva plataforma ideológica, política y social.

² Ver: http://europa.eu/abc/history/index_pt.htm Accedido el: 18/02/2010.

³ Ver: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2 Accedido el: 18/02/2010.

⁴ Ver: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2 Accedido el: 18/02/2010.

⁵ La movilidad estudiantil es promovida mediante programas como el Erasmus y Séneca.

⁶ Ver: www.redeestrado.org.

⁷ Ver: <http://www.unila.ufpr.br/>

3. INFLUENCIA DE LA ECONOMÍA DE MERCADO EN LA EDUCACIÓN

El proceso de adecuación ideológica y administrativa, desarrollado en el Estado a partir del modelo de *gobernanza*, tiene impacto en la reestructuración organizativa y en la gestión de las instituciones educacionales, en las cuales la lógica del mercado está implícita (TEJADA FERNÁNDES, 2000: 9-10).

De acuerdo con Carnoy (2001a), las reformas están basadas en la competitividad, en la descentralización, en el control más intensivo por la vía de la legislación y en la gestión racionalizada de los medios educativos. Entre los cambios observados en las políticas públicas para la educación, se destacan diversas configuraciones de *descentralización*, de *sistemas de evaluación* centralizados y nuevos modelos de *financiamiento* y *privatización*.

Descentralización es un proceso de delegación que ha sido determinado por varios factores. En el ámbito político, significa autonomía, es decir, delegación de poder y competencia para tomar decisiones; en el ámbito administrativo, se refiere a la delegación de funciones y responsabilidades; en lo económico, redistribución de recursos; y en el territorial, desconcentración de la autoridad estatal (LAUGLO, 1996). Ese es un fenómeno global, sin embargo, se observan diferencias significativas de un país para otro en la regulación de ese proceso, (KRAWCZYK; VIEIRA; 2008: 130-131).

La mayoría de las propuestas implantadas mantiene la centralización de la mayor parte del poder de decisión y responden más a criterios de orden administrativa y financiera. En países como Brasil, en los cuales la educación formal está fuertemente descentralizada, las reformas conducen, al mismo tiempo, a una mayor centralización, basadas en normas legales más rigurosas y control mediante aplicación de pruebas estandarizadas para los estudiantes (CARNOY, 2001a: 102).

En España, la autonomía en términos curriculares es limitada por la ley general de la educación (LOE, 2006) y normativas como la *Orden ECI/3858/2007*, que creó el *Máster de Educación Secundaria*, que está orientando los planes de estudio para la nueva formación pedagógica de los profesores (VEGA GIL: 2010).

En Brasil, además de la ley de directrices y bases (BRASIL, 1996), se establecen directrices por el Consejo Nacional de Educación para la elaboración de los currículos y programas de cada nivel y modalidad de enseñanza para que cada institución elabore su proyecto. Sin embargo, las evaluaciones estandarizadas, realizadas por el ministerio de educación, limitan el poder de decisión.

Es posible percibir, por lo tanto, una tendencia general de descentralización, tanto en España como en Brasil, que proporciona mayor o menor grado de autonomía en las diferentes formas de efectuar las políticas. Lo que lleva a cuestionar el concepto de autonomía, ya que este proceso no significó reducción del control central, sino lo contrario.

El *financiamiento* y la *privatización* presentan una relación de interdependencia, todavía tienen configuraciones distintas. En algunos países, se llevó a cabo la privatización plena de algunas instituciones; en otros, una privatización parcial, mediante convenios con instituciones privadas o a través del cobro de matrículas y/o anualidades. Además, el financiamiento de proyectos, prácticas y becas de estudio mediante convenios con empresas privadas se están haciendo cada vez más comunes en las instituciones públicas (VEGA GIL, 2009).

Sin embargo, la experiencia de la privatización no ha presentado mejoría en la calidad de la educación, es decir, tiende a acentuar las desigualdades de rendimiento sin mejorar el acceso y la aptitud de los alumnos. (CARNOY, 2001b: 118)

La educación pública predomina en el nivel básico y las universidades españolas y brasileñas siguen, mayormente, públicas. Sin embargo, sufren impactos de una privatización indirecta. Aunque en España las instituciones reciben recursos financieros del Estado, se instituye una forma de aprovisionamiento de recursos resultante de ingresos —procedente de tasas de matrícula de los cursos de graduación y postgrado— que forma parte de un sistema de «casi mercado educativo», según indica VEGA GIL (2010).

Las instituciones públicas brasileñas, de acuerdo con la LDB (BRASIL, 1996) no pueden cobrar ninguna tasa a los alumnos. Sin embargo, por medio

⁸ Como por ejemplo, la Fundación de la Universidad Federal de Paraná para el Desarrollo de la Ciencia, de la Tecnología y de la Cultura (FUNPAR). Disponible en www.funpar.ufpr.br/ Accedido el 15/02/2010.

de la creación de fundaciones paralelas⁸ pueden no sólo captar recursos y establecer sociedades con empresas privadas, sino también, cobrar tasas de matrícula de los cursos de postgrado⁹ (especialidades), cursos de lenguas, etc.

Además del cobro de cursos y servicios, la privatización también puede ser identificada, en España, en la cesión de servicios de mantenimiento de la infraestructura a empresas o asociaciones y traspaso de la gestión financiera a entidades que se organizan con criterios estrictamente financieros y mercantiles (VEGA GIL, 2010). En Brasil ocurre lo mismo, siendo muy común la contratación de empresas para la realización de servicios o realización de investigaciones suministradas por empresas.

Estas y otras formas de financiamiento de la educación demuestran una clara influencia de las reglas adoptadas en el sector privado, sea a través del cobro de tasas, que infringe la calidad de gratuito; de la distribución de beneficios individuales, quebrantando la igualdad; sea a través de la tercerización y de la venta de servicios, que contraviene al carácter público.

Los *sistemas nacionales de medición y evaluación de la educación* fueron creados como pieza-clave de la nueva gestión y del nuevo papel del Estado, con la finalidad principal de garantizar, juntamente con la legislación, el control centralizado articulado con la descentralización administrativo-financiera. La evaluación institucional de «orientación mercantil», según VEGA GIL (2010), siguió dos líneas: la medición del desempeño estudiantil como forma de «rendición de cuentas» para la sociedad y la evaluación de desempeño de los docentes.

La evaluación de los alumnos fue estandarizada por los modelos internacionales adoptados por organismos multilaterales. La principal referencia es el

⁹ Ver por ejemplo los cursos ofrecidos por el Sector de Ciencias Sociales Aplicadas de la Universidad Federal de Paraná, donde un MBA en Marketing for Business Advancement exige una inversión de 15 cuotas de R\$ 750, en un total de R\$ 11.250 (el equivalente aproximado a U\$ 6038 o 4440) en http://www.ceppad.com/index_oticias14.asp Accedido el 12/02/2010.

¹⁰ PISA es una evaluación internacional estandarizada, dirigida a jóvenes de 15 años de edad en las escuelas del que participan los 30 miembros de la OECD y países invitados. <http://www.pisa.oecd.org>

¹¹ OECD, Organization for Economic Co-operation and Development. En portugués: OCDE, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. En español: OCDE, Organización para Cooperación y Desarrollo Económico.

Program International of Student Avaliation, el PISA¹⁰, de la OECD¹¹. El programa evalúa, mediante pruebas, hasta que punto los estudiantes al final de la educación obligatoria adquirieron conocimientos y competencias que son esenciales para la plena participación en la sociedad. Brasil, como país invitado y España, como miembro de la OECD, participaron de todas las fases.

Aunque sea necesario controlar la calidad, estos sistemas de evaluación no han conseguido subsidiar las políticas educacionales para disminuir desigualdades. Así, como el sistema se basa en la competitividad, la tendencia es siempre evidenciarlas.

La *competitividad* está asociada a los procesos de evaluación institucional realizados de forma centralizada (CARNOY, 2001a). Los sistemas nacionales e internacionales de evaluación confieren un índice de resultados que genera una clasificación de las instituciones y sistemas. A su vez, influye en la concesión de recursos o beneficios como también en la elección de la institución por parte de las familias y estudiantes. Como consecuencia, está la subordinación de los objetivos de la educación a la productividad y a la competitividad, bajo los conceptos de efectividad y eficiencia mercantil (TEJADA FERNÁNDEZ: 2000: 5).

La evaluación de los docentes ha presentando divergencias entre los países. De acuerdo con VEGA GIL (2010) las nuevas prácticas desarrolladas en España se basan en un modelo que presenta dos tipos de variables: los datos (prácticas, atención a los alumnos, manuales publicados, proyectos de innovación, etc.) y una reflexión sobre los mismos (auto-análisis) que poseen más fuerza que los datos, es decir, «parece que resulta ser más importante ser un buen narrador que un buen “docente”» (VEGA GIL, 2010:265).

En Brasil hubo intentos de una evaluación, de carácter exclusivamente cuantitativo, que resultaba en una subvención¹². Actualmente, los profesores de las universidades públicas elaboran un dossier con su producción durante

¹² La gratificación de Estimulo a la Docencia (GED), instituida por la Ley 9.678/1998, constituyó ventajas asociadas al ejercicio efectivo de la función, concedida en virtud de la productividad prestada en el trabajo debiendo incidir sólo sobre el vencimiento básico del cargo efectivo. Ver más en: <http://br.vlex.com/vid/52023220#ixzz0fyWyOYAJ>. Accedido el: 18/02/2010.

dos años, que es analizada por una comisión, para tener derecho a la promoción en la carrera.

Según la investigación TALIS¹³ (OECD, 2009) los profesores resisten a las evaluaciones, sobre todo, porque no confían en sus evaluadores. Además, los profesores relatan que, en la estructura actual, falta apoyo e incentivo para su desarrollo y para la enseñanza que proporcionan a los alumnos. (OECD, 2009: 339) Ese es un problema que perjudica la construcción de una mentalidad de valorización de la evaluación, pues aunque, por regla general no existan puniciones, cuando no está acompañada de condiciones previas para la realización de los planes y condiciones posteriores para eliminar las deficiencias encontradas, la evaluación sirve sólo para «clasificar» y/o «penalizar».

4. IMPACTOS DE LOS CAMBIOS EN LA FORMACIÓN DOCENTE DE ESPAÑA Y DE BRASIL

En ese contexto de globalización y reformas, la formación y el trabajo docente están afectados tanto por los cambios en las instituciones formadoras como por las nuevas exigencias puestas para los profesionales de la enseñanza, ya que:

«Los profesores juegan un papel crucial en todo proceso de reforma. Sin embargo, no acaban de asumir ese protagonismo. Seguramente porque, por mucho que se les haya prometido, nunca se les ha concedido, realmente, ‘protagonizar’ unas reformas que les vienen impuestas y que deben afrontar con diligencia, muchas veces bajo la presión de la patronal (pública o privada) y de los usuarios, al mismo tiempo, y casi siempre ante la indiferencia social por su trabajo» (JIMÉNEZ, 2007: 64).

¹³ Publicado en: OECD. *Creating Effective Teaching and Learning Environments: Resultados del TALIS*. ISBN: 9789264056053. <http://www.oecdbookshop.org>. TALIS es la primera investigación internacional, con datos comparables, a concentrarse en el ambiente de aprendizaje y en las condiciones de trabajo de los profesores en las escuelas. Ese programa surge de la revisión de la OECD de 2005 sobre las políticas de los profesores, cuando identificó lagunas importantes en los datos internacionales.

Esa condición social de los profesores afecta el status de la profesión, produciendo de un cierto lado desánimo en los profesores y, de otro lado, una falta de atractivo para los jóvenes en el momento de la elección de su carrera. En Europa, este hecho se ha constatado en diversas investigaciones, entre las cuales, el estudio publicado por la OCDE¹⁴ (2005), con la finalidad de *atraer, desarrollar y retener buenos profesores*.

Algunos hechos fueron constatados, entre los cuales: falta de profesores en determinadas áreas, en especial en las áreas de informática y tecnologías de la información (49% de las escuelas), matemáticas (33%) y tecnología (33%); la disminución progresiva de los sueldos (comparación 1994 y 2002), que refuerzan la desvalorización de la profesión en Europa (OECD, 2005: 5-6).

Estos episodios indican problemas relacionados con los efectos de la carga de trabajo y *estrés* de los profesores, como así también, ambientes de trabajo precarios, que reducen la satisfacción en el trabajo y la eficacia de la educación; lagunas «cualitativas» de conocimiento y *know-how*; falta de estructura adecuada para los profesores principiantes; y capacidad limitada de los sistemas para reconocer y recompensar el trabajo de los profesores (OECD, 2005: 5-6).

Para identificar las tendencias en curso en España y en Brasil, para que los sistemas atraigan, formen, desarrollen y mantengan un cuerpo docente adecuado para una educación de calidad para todos, como preconizan organismos multilaterales y gobiernos, es necesario analizar esos aspectos a partir de las políticas implantadas en los dos países.

4.1. Atractivo de la profesión, sueldo y carrera

El atractivo de una profesión depende mucho de la combinación ideal de las condiciones de trabajo a ella asociados. La profesión docente no es excepción y la existencia de perspectivas salariales no asegura por sí sólo una profesión atractiva (EURYDICE, 2003: 165). La extensión del trabajo, las condiciones materiales y humanas, las tareas a ser ejecutadas, el ambiente es-

¹⁴ Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers. Publicación: Le rôle crucial des enseignants: Attirer, former et retenir des enseignants de qualité. Publications de l'OCDE-ISBN: 92-64-01803-4. <http://www.oecd.org/edu/teacherpolicy>.

colar, la carrera, el estatuto profesional, la seguridad en el empleo y la formación continua disponibles son otros factores importantes.

Los sueldos no se sitúan entre los más valorizados, aunque en España, los sueldos hayan aumentado en los últimos años —el promedio nacional del sueldo bruto para la enseñanza secundaria (con adicionales) es de 1.734,70 (JIMÉNEZ: 2007). El problema mayor está determinado por las desigualdades entre las autonomías, tanto en lo que se refiere a los beneficios adicionales como a los porcentajes de aumento durante la carrera. Si conjugamos los análisis de Jiménez y Vega Gil (2010), tomando como ejemplo las remuneraciones docentes de *Castilla y León* y *Cataluña*, se observan grandes diferencias.

Cuadro 2. Salarios Mensuales de los Profesores de la Enseñanza Secundaria en España (2008)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	SALARIO INICIAL (SIN ADICIONALES)	SALARIO TOTAL BRUTO (CON ADICIONALES) EN EUROS			
		12 años de servicio	24 años de servicio	JUBILACIÓN VOLUNTARIA con 60 años de edad	
				30 años de servicio	35 años de servicio
Cataluña	1.135,11	2.717,02	3.155,44	11.655,06	25.869,42
Castilla y León	1.135,11	2.633,37	3.035,30	7.654,74	16.990,33

Fuente: STES. Intersindical. Confederación de Sindicatos de Trabajadoras y Trabajadores de la Enseñanza.

En Brasil, la remuneración docente también ha aumentando significativamente. Una investigación oficial¹⁵ muestra que de 2003 a 2006 el rendimiento promedio de los profesores del sector público en la educación básica aumentó casi el 50%. En 2003, el promedio nacional era de R\$ 994 y en 2008 pasó a R\$1527, para los profesores secundarios (BRASIL, 2009).

¹⁵ Investigación del Instituto de Pesquisa e Avaliação do MEC (INEP, 2009) a partir de datos del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Cuadro 3. Salario de los Profesores Secundarios en Brasil (2008)

UNIDAD FEDERATIVA	SALARIO BÁSICO EN REALES
Distrito Federal	3.360
Amazonas	1.598
PROMEDIO NACIONAL	1.527
Minas Gerais	1.443
Pernambuco	982

Fuente: MEC/IBGE.

Sin embargo, inciden las mismas desigualdades internas: diferencias significativas de sueldos entre todos los estados federados y, diferencias mayores entre los municipios, que tiene ingresos menores. La diferencia entre el mayor (Distrito Federal) y el menor sueldo (Pernambuco) llega a más del 350%.

Con la finalidad de reducir tales desigualdades, el gobierno brasileño aprobó una ley en 2008 definiendo un piso nacional salarial para los profesores¹⁶, fijando el salario mínimo inicial de la educación básica en R\$ 950, valor a ser reajustado anualmente. Como la educación básica incluye desde la educación infantil hasta la enseñanza secundaria, es posible que no tenga impacto significativo en la remuneración de los docentes de los grados finales de la enseñanza fundamental, ya que el estado que menos remunera ya paga un valor de R\$ 982.

La desigualdad regional de los sueldos docentes en España y en Brasil confirman los efectos negativos de la descentralización, en la reproducción de las desigualdades. Además de la disponibilidad financiera de cada región, Vega Gil (2010) demuestra que *«también debe conjugarse el signo político e ideológico de los gobiernos regionales»*, que ayudan a explicar las casi inexistentes diferencias salariales entre las Comunidades Autónomas de Casti-

¹⁶ Ley 11.738 de 2008 en http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382

lla y León y Extremadura, en España; y el hecho que un estado como Minas Gerais, pague un sueldo menor que el de Amazonas, en Brasil.

Sin embargo, en los países analizados en ese artículo no habían sido observadas situaciones de escasez de profesores en los datos disponibles. El informe Eurydice constató que, muchas veces, la escasez en determinadas áreas no se advierte porque los cargos son ocupados por personal no calificado, cuyo hecho demuestra una tendencia ascendente. En España, el porcentaje de puestos ocupados por personal no calificado o con calificación inadecuada aumentó de poco más del 5% en 1990 para casi el 15% en 2000 (EURYDICE, 2002b: 55). En Brasil, también es común que, ante la falta de profesores para una determinada asignatura, otro sea desviado para la función.

Otro factor que preocupa, en especial en Europa, que puede indicar la falta de atractivo, es el envejecimiento de la profesión. En los países donde la mayoría de los profesores tienen un puesto efectivo en el servicio público, como España (75,6%) y Brasil (74,2%), el envejecimiento puede estar relacionado con la jubilación de un contingente admitido en un periodo de mayor contratación, debido a cambios como, por ejemplo, la ampliación de la educación obligatoria. En España, el grupo más numeroso (38%) se sitúa entre los 40 y 49 años de edad, pero, hay un 28% por encima de los 50 años (JIMÉNEZ, 2007: 69). La población de profesores es un poco más joven en Brasil, donde el 50% o más de los profesores tienen edad inferior a los 40 años de edad (OECD, 2009: 28).

Según el informe TALIS, la carrera relativamente estable puede ser un atractivo para la profesión. Sin embargo, preocupa la caída de la seguridad del empleo, el crecimiento de trabajadores temporales y el impacto de la rotación de los profesores en la calidad de la enseñanza. Contrato de profesores de menos de un año fue constatado en Brasil (18,7%) y en España (17,9%) (OECD, 2009: 29).

Sin embargo, en España se han observado mejoras significativas en las condiciones de trabajo docente en términos de mejores sueldos, menos alumnos por grupo, menor carga docente, más recursos y apoyos, más facilidad de formación, etc. El mayor problema se refiere a las nuevas tareas que exceden las actividades tradicionales y, para las cuales, no siempre los docentes están preparados (JIMÉNEZ, 2007: 65). En Brasil también se puede

observar una mejoría de las condiciones generales de trabajo, en especial de los sueldos, en los últimos años, pero, también presenta dificultades con relación a la implantación de las políticas de inclusión, adopción de las TIC, etc., sin las condiciones materiales y humanas adecuadas (OCDE, 2009). Así: «Si a la hora de la verdad no se ponen los medios para que el profesor pueda desempeñar un papel activo en su centro, difícilmente se cambiará la dinámica de las aulas y, consecuentemente, las reformas educativas entrarán en vía muerta» (JIMÉNEZ, 2007: 86).

4.2. Nuevas exigencias profesionales y políticas de formación inicial de los profesores

Las nuevas exigencias puestas para la función docente tienen relación con la adquisición de habilidades en cinco áreas: la utilización de las TIC para mejorar la actividad docente, la calificación profesional en el área de la gestión y de la administración, la atención a los alumnos con necesidades educativas especiales y a los inmigrantes, y, también, la comunicación con los alumnos y la gestión del comportamiento.

La formación en el área de las TIC es obligatoria en casi todos los países. Al respecto, Esteve destaca que, a pesar de reconocer la importancia de la formación del profesor en esta área, en muchos países, las normas son muy genéricas y no establecen las competencias básicas que deben ser exigidas en los cursos de formación (ESTEVE, 2006: 32).

La formación en gestión y administración en general no suele estar incluida en el currículo (EURYDICE, 2002a, p. 130), con todo, no se puede pretender que la formación inicial alcance a formar integralmente a los profesores para todas las tareas que puedan venir a formar parte de su práctica profesional. En lo que se refiere a la formación para desempeño de cargos o funciones administrativas o pedagógicas, la formación debería corresponder a un momento posterior, como sugiere Montero (2006: 82).

Tanto España como Brasil han invertido en propuestas de formación más sólida. Además de la formación de nivel superior para los docentes de la enseñanza secundaria, España incluyó como exigencia un Máster, después del curso de graduación (Orden ECI/3858/2007).

Sin embargo, considerando la descentralización y la autonomía de las instituciones formadoras con la diversidad y complejidad de las tareas que están siendo atribuidas a los profesores, parece improbable que cualquier currículo de formación inicial efectúe un buen trabajo. Incluso considerando la extensión de la formación para 5 años o más, el máximo que se puede imaginar es un currículo con una gran variedad de asignaturas de corta duración y contenidos superficiales.

La gran mayoría de los docentes posee una licenciatura plena o más, pero, en Brasil, más que en España, todavía hay profesores con titulación por debajo de la prescrita.

Cuadro 4. Porcentaje de profesores de secundaria inferior según la mayor titulación

	Debajo ISCED 5	ISCED 5B Licenciatura de corta duración	ISCED 5A Licenciatura plena	ISCED 5A Máster	ISCED 6 Calificación avanzada
España	3,5	1,6	11,4	78,8	4,7
Brasil	8,6	0,2	89,3	1,8	0,1
Promedio Talis	3,4	12,9	52,1	30,9	0,7

Fuente: OECD, TALIS, 2009.

Las investigaciones sobre la *formación inicial formal* apuntan diferencias considerables de un país a otro: duración, currículo, relación entre conocimiento de la materia de enseñanza y formación pedagógica, relación entre teoría y práctica, etc. Pero, para hacer un análisis más precisa de la formación española y brasileña sería necesario hacer un estudio específico de las carreras ofrecidas, considerando que las normas nacionales garantizan amplia autonomía a las instituciones formadoras para definir sus currículos y programas (SCHWILLE; DEMBÉLÉ; 2007: 29-31).

Montero (2006) resalta que las necesidades del sistema educativo y del alumnado evolucionaron de tal modo que no se cuenta con el profesorado «competente» necesario para dar la respuesta adecuada a las nuevas deman-

das. La problemática de los países en desarrollo es todavía más grave al considerar la necesidad de universalizar la matrícula escolar y mejorar la relación entre número de alumnos y número de profesores. (VAILLANT, 2006).

En los países que mantienen un sistema enfocado en la carrera —como España y Brasil—, los costes con la formación inicial son, sustancialmente, asumidos por el Estado. Esos costes limitan las posibilidades de hacer ahorros y aumentar gastos no salariales. Sin embargo, según Schwille y Dembélé (2007:53), a pesar de los obvios problemas financieros, no se puede rechazar la idea de que este apoyo ayuda a aumentar la oferta de futuros profesores y elevar su nivel de calidad.

4.3. Inserción profesional, formación continuada y condiciones de trabajo

Después de la conclusión de la formación inicial y de la obtención de la responsabilidad de la docencia, empieza la etapa denominada de *inserción*, que consiste en un proceso formal o informal para promover la adaptación de los profesores principiantes. La duración de este periodo varía de acuerdo con el contexto, pero, generalmente, corresponde al primer año de docencia. Sin embargo, predomina el proceso informal de inserción, en el cual el aprendizaje ocurre con la experiencia práctica y la absorción de la cultura y de las normas de la escuela (SCHWILLE; DEMBÉLÉ; 2007).

La investigación TALIS constató que ya existen algunas iniciativas destinadas al consejo y orientación de los profesores nuevos en las escuelas secundarias. La mayoría de los profesores principiantes en España (63,7%) y en Brasil (73,3%) no tiene programas formales de inserción a la docencia (OECD, 2009).

España instituyó en 2007, mediante un decreto (RD 276/2007¹⁷), la obligatoriedad de una fase de prácticas «en el local de trabajo» bajo la tutoría de profesores con experiencia. Pero, según VEGA GIL (2009), su cumplimiento deja mucho que desear y las estrategias y prácticas de «mentorización», todavía están en debate.

¹⁷ Ver en su totalidad en: <http://www.boe.es/boe/dias/2007/03/02/>. Accedido el: 18/02/2010.

Brasil, también en 2007, instituyó el *Programa de Bolsa Institucional de Iniciación a la Docencia* para alumnos de cursos de licenciatura y pedagogía de las universidades públicas para desarrollar proyectos de educación en las escuelas de la red pública¹⁸ para anticipar el ingreso de los graduandos en el ambiente escolar, pero todavía no hay evaluación de resultados.

La *formación profesional continua* le sucede al periodo de inserción y se prolonga hasta la jubilación. Generalmente, consisten en cursos de corta duración sobre conocimientos específicos. Es raro encontrar programas de formación acumulativas a lo largo de carrera para promover la calidad de la enseñanza. Según investigaciones, este tipo de formación fragmentada y de corta duración es ineficaz (SCHWILLE; DEMBÉLÉ; 2007: 32-33).

El informe TALIS destaca que, en promedio, el 89% de los profesores de educación secundaria básica participaron de actividades de desarrollo profesional. En Brasil, los profesores tuvieron 20 días o más de actividades en 18 meses para casi el 85% de los profesores. En España, todos los profesores relataron algún tipo de participación, en 25 días o más. (OECD, 2009: 48-55).

Es importante destacar que esas actividades hacen diferencia en la calidad de la enseñanza. Según el TALIS, los profesores que frecuentan actividades de desarrollo profesional adoptan un abanico mayor de prácticas y están más abiertos a cooperar con otros profesores (OECD, 2009: 88).

El tipo de desarrollo personal más mencionado en el TALIS fue el «diálogo informal» para el 92,6% de los profesores españoles y para el 94,2% de los brasileños, actividad que no implica en inversión de la institución. Los «cursos y workshops» alcanzaron el 83,9% en España y el 80,3% en Brasil. Los más efectivos, de acuerdo con los profesores, son aquellos que ellos participaron menos, tienen mayor duración y, muchas veces, son pagados —programas especiales de calificación y actividades de investigación. Los programas de calificación son más comunes en Brasil (40,8%) que en España (17,2%) (OECD, 2009). Pero, eso no significa que los docentes estén recibiendo todos los conocimientos que necesitan.

¹⁸ El Decreto n° 38/2007 fue firmado por el ministro d Educación, Fernando Haddad, en 12 de diciembre de 2007. Disponible en: <http://portal.mec.gov.br> Accedido el 10/02/2010.

Cuadro 5. Mayores necesidades profesionales de los profesores - en % (2007-08)

	Habilidades y técnicas de enseñanzas de las TIC	Enseñanza a alumnos con necesidades especiales	Disciplina y problemas de comportamiento de los alumnos	Gerencia y administración escolar	Enseñanza en contexto multicultural	Consejo estudiantil
España	26,2	35,8	18,3	14,2	17,5	12,0
Brasil	35,6	63,2	26,5	20,0	33,2	20,7
Promedio Talis	24,7	31,3	21,4	9,7	13,9	16,7

Fuente: OECD, TALIS, 2009.

Son significativos los porcentajes que indican necesidades en todas las áreas que corresponden a las nuevas exigencias profesionales.

Además, no siempre las actividades de desarrollo profesional son gratuitas. El porcentaje de los profesores que pagaron el coste total de las actividades en Brasil fue del 18% y en España el 15,6%. Aunque, incluso pagado por los profesores, la demanda no fue totalmente atendida (OECD, 2009: 48).

Las razones para no participar de actividades de desarrollo profesional son diversas y los porcentajes relativos a esos motivos son diferentes en los dos países analizados. En España, las razones más alegadas son relativas al conflicto con el horario de trabajo (50,3%), responsabilidades familiares (48,4%) e inexistencia de programa adecuado (38,4%); en Brasil, los problemas son sobre todo de orden financiera (51%), falta de programa adecuado (27%) y, también, de falta de apoyo del empleador (24,6%) (OECD, 2009).

Los recursos físicos, humanos y financieros invertidos en las escuelas influyen a la educación suministrada a los estudiantes, que se relacionan con las condiciones de los profesores y su enseñanza. El Informe PISA demuestra que cuanto más el corte de recursos afecta la calidad de instrucción, menor es la performance del alumno (OECD 2007: 263)¹⁹.

¹⁹ *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education* [Não mais falhas: Dez passos para a Equidade na Educação] Este libro ofrece una perspectiva comparativa sobre como los diferentes países han tratado la equidad en la educación. (OECD, 2008).

5. CONCLUSIONES Y TENDENCIAS

El modelo de ajuste estructural de carácter, sobre todo, financiero orientó las reformas de Estado en las últimas décadas, fundamentado en las reglas de mercado y en el actual proceso de globalización de la economía —orientado, sobre todo por organizaciones multilaterales. La descentralización, los sistemas de evaluación, la privatización y las nuevas reglas de financiamiento, los cambios en el perfil y en la formación de los profesionales están presentes en la organización y administración de las instituciones educativas, como los datos referentes a la educación de España y de Brasil comprueban.

1. El proceso de *descentralización* se efectuó, aunque con diferencias, articulado a una mayor centralización de las decisiones y facilitando una nueva forma de legitimación del poder central. Como principales consecuencias se identifican una mayor responsabilidad administrativa y financiera de las autonomías regionales y locales que refuerzan las desigualdades en las condiciones de formación, desarrollo profesional y de trabajo docente —cuyas tendencias no permiten vislumbrar la realización de los objetivos prometidos por las reformas.
2. Los cambios en el *financiamiento* y la *privatización* indirecta de las instituciones, sobre todo las de formación de profesores, en vez de atraer más y mejores candidatos, tienden a producir el efecto inverso, ya que se apoyan en las posibilidades de cobrar tasas, en la venta de servicios y en la concesión de becas para pocos.
3. Los sistemas de *evaluación* estandarizados, clasificatorios y centralizados dificultan la creación de una mentalidad de evaluación diagnóstica y formativa que permita corregir rumbos, rever las políticas, en particular, las relacionadas a la formación inicial y continuada de los docentes, para alcanzar mejoría efectiva en la enseñanza.
4. Los *cambios en el perfil profesional* de los docentes, decurrentes de la inclusión de nuevas funciones, exceden las posibilidades tanto de una formación sólida, ya que sobrecargan los currículos y los hacen superficiales, como un desempeño eficiente, sin que se aumenten las inversiones y se construyan modelos de formación continua que incluyan formación inicial, inserción y desarrollo profesional;

5. Así, la propuesta de *atraer, formar y mantener los buenos profesores* en la docencia aún es difícil de ser alcanzada, tanto en España como en Brasil, considerando las tendencias que se presentan hoy. Son escasos los estímulos para que la carrera sea atractiva, en especial en lo que se refiere a las condiciones de trabajo y sueldo; muchos profesores están mal preparados para sus tareas, sean las tradicionales o las nuevas; y las políticas educacionales no están proporcionando condiciones adecuadas que fortalezcan la capacidad de los docentes, generando muchas veces desperdicio de esfuerzos.

Aunque los profesores ejerzan la influencia más importante en la educación de los alumnos, la solución de todos los problemas no depende solamente de su voluntad. En este momento histórico, conforme Montero (2006: 74), depende, sobre todo, de la prioridad dada a las cuestiones educativas por las políticas económicas de cada país.

Los datos de los informes indican que los temas-clave lanzados por la OECD en 2005 continúan en la cima de la agenda política. Pero, el buen desempeño de los profesores y el aprendizaje efectivo de todos los alumnos dependen de la articulación de todos estos aspectos.

El desafío de *atraer y formar los mejores candidatos y retener los profesores en la profesión* de docentes se relaciona directamente con las expectativas de carrera, sueldos y condiciones de trabajo, y la mayoría de los jóvenes define su futuro profesional atraído por las áreas que permiten mejores condiciones de vida.

Sin embargo, en última instancia, todas las medidas dependen de una decisión política y económica. Priorizar la educación como área fundamental para el desarrollo de la sociedad del conocimiento —globalizada, tecnológica e informatizada— significa rever las condiciones de financiamiento, en términos de valores y de distribución de las inversiones. De nada sirve garantizar actividades para el profesor calificarse sin ofrecer las condiciones y materiales necesarios, tanto para su desarrollo como para su práctica. Y, sobre todo, es necesario reanudar el carácter público, gratuito y universal de la educación como derecho de todos y garantía de la mejoría no sólo de la educación, son también, de las condiciones de vida en la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON (1995): Perry. Balanço do neoliberalismo, en E. Sader y P. Gentili, Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático (São Paulo, Paz e Terra), pp. 9-23.
- BRASIL (1996): Lei n.º 9394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, n. 2048: 27833-27841, 23 dez. 1996.
- CARNOY, M. (2001a): El impacto de La mundialización en las estrategias de reforma educativa, Revista de Educación, Madrid, Ministerio de Educación Cultura y Deporte, n. extraordinario, pp. 101-110.
- La articulación de las reformas educativas en la economía mundial, Revista de Educación, Madrid, Ministerio de Educación Cultura y Deporte, n. extraordinario, 2001b, pp. 111-120.
- JIMÉNEZ, J. (2007): La profesión por dentro. (Monográfico) Cuadernos de Pedagogía, Barcelona, Universidad de Barcelona, n. 374, dez./2007, pp. 64-86.
- KRAWCZYK, N. R. y VIEIRA, V. L. (2008): *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica* (São Paulo, Xamã).
- LAUGLO, J. (1996): Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación, en M. A. Pereyra, J. García Mínguez, M. Beas, A. J. Gómez, A. J. (orgs.) Globalización y descentralización de los sistemas educativos: fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada (Barcelona: Pomares-Corredor), pp. 169-207.
- LÜDKE, M.; MOREIRA, A. F.; CUNHA, M. I. (1999): Repercussões de tendências internacionais sobre a formação de nossos professores, Educação & Sociedade, São Paulo, ano XX, n. 68, pp. 278-298, dez. 1999.
- SOUZA, A. (2002): Lisboa Leitão de. Estado e Educação Pública: tendências administrativas e de gestão, en D. Oliveira y M. F. Rosar (Orgs.), Política e Gestão da Educação (Belo Horizonte, Autêntica).
- VEGA GIL, L. (ed) (2010): *Gobernanza y políticas de formación inicial de profesores en la Europa Mediterránea* (Valencia, Tirant lo Blanch).
- VEGA GIL, L., ESPEJO VILLAR, B., HERNÁNDEZ BELTRÁN, J. C. (2010): Teacher training in Spain in times of change. Attracting, training and retaining suitable teachers. Politics and practices. Bulletin of the Advance Institute for Teacher Education (Japan, Wadseda University) (en prensa).

REFERENCIAS INFORMÁTICAS

BRASIL: Lei 11.738. *Piso Salarial dos Professores*. (http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382)

Esteve Zarazaga, José Manuel: La profesión docente en Europa: perfil, tendencias y problemática. La formación inicial. In: Revista de Educación, Madrid, año LXVI, n. 340, mayo-agosto 2006, pp. 19-40. (www.revistaeducacion.mec.es)

EURYDICE. *La profesión docente en Europa: perfil, tendencias y problemática*. Informe I: Formación inicial y transición a la vida laboral. Educación Secundaria Inferior. Temas Clave de la educación en Europa. Volumen 3. Septiembre, 2002a. (<http://www.eurydice.org>)

— *La profesión docente en Europa: perfil, tendencias y problemática*. Informe II: Oferta y demanda. Educación Secundaria Inferior. Temas Clave de la educación en Europa. Volumen 3. Septiembre, 2002b. (<http://www.eurydice.org>)

— *La profesión docente en Europa: perfil, tendencias y problemática*. Informe III: Condiciones laborales y salario. Educación Secundaria Inferior. Temas Clave de la educación en Europa. Volumen 3. Junio, 2003. (<http://www.eurydice.org>)

INEP-Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Estudo exploratório sobre o professor brasileiro*. Com base nos resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2008. Brasília: MEC, maio 2009. (<http://www.oei.es/noticias/spip.php?article5077>)

LUZÓN TRUJILLO, ANTONIO; TORRES SÁNCHEZ, MÓNICA. Las lógicas de cambio reformista en la escuela democrática desde el discurso de los docentes. Profesorado: revista de currículum y formación del profesorado. Granada: Universidad de Granada, v. 10, n. 2, pp. 1-16, 2006. (<http://www.ugr.es/~recfpro/?p=222>)

Montero, M^a Lourdes: Profesores y profesoras en un mundo cambiante: el papel clave de la formación inicial. In: Revista de Educación, Madrid, año LXVI, n. 340, mayo-agosto 2006, pp. 66-86. (www.revistaeducacion.mec.es)

OECD, *Organization for Economic Co-operation and Development*. *Le rôle crucial des enseignants: Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*. *Aperçu*. Paris: OCDE, 2005. (<http://www.oecd.org/edu/teacherpolicy>)

— *TALIS: Teaching and Learning International Survey*. (www.oecd.org/edu/talis)

SCHWILLE, John; DEMBELE, Martial (autores); SCHUBERT, Jane (colaboradora): *Former les enseignants: politiques et pratiques*. Paris: UNESCO/IIEP, 2007. (<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150261f.pdf>)

Tejada Fernandes, José: La Educación en el marco de una sociedad global: algunos principios y nuevas exigencias. Profesorado: revista de currículum y formación del profesorado. Granada: Universidad de Granada, v. 4, n. 1, pp. 1-16, 2000. (<http://www.ugr.es/~recfpro/?p=310>)

PROFESIOGRAFÍA

Rose Meri Trojan

Posee maestría y doctorado en Educación por la Universidad Federal de Paraná. Actualmente es profesora de la Universidad Federal de Paraná en las asignaturas de Educación Comparada y Metodología de la Investigación. Se dedica a la investigación en Educación Comparada, sobre los temas de la formación del profesorado y las políticas educativas. Entre sus obras publicadas se destacan: *Teoria e Prática na formação docente: estudo das políticas educacionais brasileiras e cubanas* (Práxis Educativa, v. 3, pp. 29-42, 2008); *Políticas educacionais na América Latina: tendências em curso* (Revista Iberoamericana de Educación, v. 51, pp. 01-12, 2009); y *Estudo comparado sobre políticas educacionais na América Latina e a influência dos organismos multilaterais* (Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 26, n. 1, pp. 55-74, 2010).

Datos de contacto: Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação, Rua General Carneiro 460, Curitiba, Paraná, Brasil, CEP 80060-150, Teléfono: (55) 41 3360 5148, Correo electrónico: rosetrojan@uol.com.br

Fecha de recepción: 14 de Octubre de 2010.

Fecha de revisión: 8 de Febrero de 2011.

Fecha de aceptación: 9 de Febrero de 2011.