



Dossier ponencias internacionales: Investigación y políticas de formación docente en Paraguay, Argentina y Brasil

Seminario Internacional:
Investigación y políticas de formación docente en
Paraguay y en América Latina

Dossier ponencias internacionales:
Investigación y políticas
de formación docente en
Paraguay, Argentina y Brasil



Dossier Ponencias internacionales:

Investigación y políticas de formación docente en Paraguay, Argentina y Brasil

Este material ha sido realizado en el marco de la Iniciativa “**Seminario Internacional: Investigación y políticas de formación docente en Paraguay y en América Latina**”, realizado por **Investigación para el Desarrollo** financiado por los Fondos para eventos científicos y tecnológicos emergentes del **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT** a través del **programa PROCENCIA** con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación – FEEI del FONACIDE.

Coordinación de la Iniciativa

Ana Portillo, Rodolfo Elías, Gabriela Walder, Blanca Aquino Sánchez y Mauricio Paradedá.

Equipo de Investigación – Área de Educación - Investigación para el Desarrollo

Investigación para el Desarrollo

Presidente:

César Cabello

Director Ejecutivo:

Bruno Osmar Martínez

Gerente de Proyectos:

Karina Godoy

Directora de Área:

Blanca Aquino Sánchez

Investigación para el Desarrollo

Tte. 1° Cayetano Rivarola 7277

Asunción, Paraguay

Tel. +595 21 525526

www.desarrollo.org.py

Diseño y diagramación: Editorial Arandurã

© **Investigación para el desarrollo**

Asunción, Paraguay

Setiembre, 2017

ISBN DIGITAL: 978-99967-865-6-3

Puede acceder al documento completo ingresando a la

Biblioteca de la página Web: www.desarrollo.org.py

ÍNDICE

Introducción.....	5
Investigación (auto)biográfica y trabajo docente: diálogos sobre investigación-formación.....	7
Elizeu Clementino de Souza	
Las políticas de formación docente en el Brasil actual: tensiones y desafíos.....	22
Dalila Andrade Oliveira / Maria Helena Oliveira Gonçalves Augusto / Cláudia Starling / Juliana de Fátima Souza / Heloísa Silva de Oliveira Gomes	
Acerca de la formación de profesores y la ampliación de derechos en Argentina.....	33
Alejandra Birgin	
La situación de la formación docente en Paraguay.....	45
Rodolfo Elías / Patricia Misiego	

INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS DE FORMACIÓN DOCENTE EN PARAGUAY, ARGENTINA Y BRASIL

INTRODUCCIÓN

Los artículos presentados a continuación en este dossier tienen como eje transversal diagnósticos realizados sobre la situación del trabajo docente, sus avances, límites y desafíos en el campo de las políticas públicas de Paraguay y sus dos países limítrofes, Brasil y Argentina.

Estos artículos corresponden a las ponencias presentadas en el marco del **Seminario Internacional: Investigación y políticas de formación docente en Paraguay y en América Latina**, el cual fue una iniciativa de **Investigación para el Desarrollo** con apoyo de los Fondos para eventos científicos y tecnológicos emergentes del **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT a través del programa PROCENCIA** con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación – FEEI del FONACIDE.

Este seminario se realizó los días jueves 29 de junio y viernes 30 de junio del año 2017 en la Sociedad Científica del Paraguay y contó con multitudinaria participación de alrededor de 300 personas, en su mayoría, docentes, estudiantes de formación docente, funcionarios, autoridades, dirigentes sindicales, técnicos e investigadores del campo educativo público y privado de varios puntos del país.

Al Seminario asistieron como panelistas investigadoras/es de reconocida trayectoria en la región a fin de intercambiar y discutir entre investigadores, académicos y profesionales docentes sobre las investigaciones realizadas en América Latina y Paraguay respecto a las políticas educativas y las nuevas tendencias en la formación docente. Los panelistas internacionales pertenecen a la Red Estrado, una Red Latinoamericana de Estudios sobre el Trabajo Docente a nivel continental, se trata de un espacio que reúne a los interesados en este campo de investigación, a fin de aglutinar los esfuerzos y avanzar en las discusiones, fue creada en 1999 por iniciativa del Grupo de Trabajo “Educación, Trabajo y Exclusión Social” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Desde el comienzo la Red integró,

además de investigadores vinculados a universidades, a sindicalistas y a miembros de otros movimientos que actúan en pro de la valorización docente.

El objetivo general del Seminario ha sido contribuir a la disseminación del conocimiento sobre el trabajo docente en América Latina y consecuentemente a la construcción de políticas públicas más asertivas, que promuevan la valorización de este profesional en relación a su remuneración, formación y satisfacción.

Desde el Área de Educación de Investigación para el Desarrollo esperamos que el presente dossier sea un aporte al debate sobre las necesarias reformas de la formación docente, para avanzar en un proyecto nacional de educación de mejor calidad y pertinencia a las necesidades de la población del país.

INVESTIGACIÓN (AUTO)BIOGRÁFICA Y TRABAJO DOCENTE: DIÁLOGOS SOBRE INVESTIGACIÓN-FORMACIÓN¹

Elizeu Clementino de Souza | UNEB²

Resumen

El texto sistematiza cuestiones vinculadas al movimiento biográfico en Brasil, al demarcar modos propios, cómo hemos desarrollado estudios en el dominio de la investigación (auto) biográfica y sus interfases con el trabajo docente. Sitúa también contribuciones de estudios en la vertiente de las biografías educativas como un dispositivo epistémico-político que nos ha permitido reflexionar, desde una perspectiva colaborativa, sobre las condiciones de trabajo docente, en la vertiente de los aprendizajes biográficos, a través de los procesos de biografización contruidos por los sujetos cuando narran sus historias de vida-formación-profesión.

Diálogos iniciales: investigación-formación y trabajo docente

Al buscar sistematizar cuestiones vinculadas al movimiento biográfico en Brasil, tomaré como referencia experiencias de investigaciones³ coordinadas por el Grupo de Investigación (Auto)biográfica, Formación e Historia Oral, del Programa de Post-Grado en Educación y Contemporaneidad de la Universidad del Estado da Bahía

-
- 1 El presente texto corresponde a la participação em el panel 'Aportes de la investigación al estudio y la formación del trabajo docente', realizado en Paraguay, en el Seminario Internacional: Investigación y políticas de formación docente en Paraguay y en América Latina.
 - 2 Investigador 1 C CNPq. Pos-Doctor en educación por la FEUSP. Doctor en educación por la FAGED/UFBA. Pos-doctor em educación por la FEUSP y actualmente realiza Estágio Senior – Pos-doctorado en la Universidad de París 13-Francia. Profesor Titular del Programa de Pos-Grado en educación y Contemporaneidad de la Universidad do Estado da Bahia (PPGEduC-UNEB). Líder del Grupo de investigación (Auto)biográfica, formación e Historia Oral (GRAFHO-UNEB-CNPq). Investigador asociado del Laboratoire EXPERICE (Université de Paris 13 - Paris 8). Fue presidente de la Asociación Brasileira de investigación (auto)biográfica – BIOgraph (Gestión 2008/2010; 2010/2012 y 2012/2014), actualmente es Tesorero de la BIOgraph. Miembro del Consejo de Administración de la Asociación Internacional de Historias de Vida en Formación y de la Recherche Biographique en Education (ASIHIVIF-RBE), investigador del CIRBE. Email: escllementino@uol.com.br
 - 3 Hago aquí referencias a las investigaciones: 'Multiseriación y trabajo docente: diferencias, cotidiano escolar y ritos de pasaje' (Souza, 2013 y 2014a) financiada por la Fundación de Amparo a la investigación del Estado de Bahía – FAPESB - Edición n0. 028/2012 - Innovación en Prácticas Educativas en Escuelas Públicas de Bahia y del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico - Edición Universal CNPq – Llamada 14/2014, y 'Las políticas de educación y la reestructuración de la profesión docente confrontadas a los desafíos de la globalización', financiada por la FAPESB, en el ámbito de la Edición 004/2015 – Cooperación Internacional.

(GRAFHO-PPGEduC/UNEB), en lo que se refiere a las relaciones entre investigación (auto)biográfica, trabajo docente y prácticas de formación.

Los estudios emprendidos en la interfase entre investigación (auto)biográfica, narrativas biográficas y trabajo docente se centran en el análisis de cuestiones de enseñanza-formación, sea de profesores en formación inicial o continua, sea en lo que concierne a las historias y memorias de profesores jubilados, permitiéndonos aprender modos como los sujetos, en una perspectiva colaborativa, narran sus historias de vida-formación-profesión, frente a los desafíos que se colocan en los procesos de aprendizaje y en el ejercicio de la profesión.

La noción de investigación-formación que ha subsidiado los estudios realizados en la interfase entre investigación (auto)biográfica y trabajo docente se asienta en los conceptos de temporalidad, reflexividad y experiencias biográficas de los sujetos, en la condición de autor y autores de sus propias historias individuales y colectivas. La investigación-formación objetiva comprende procesos históricos de los sujetos, sus aprendizajes, sus trayectorias de formación y de emancipación, mediados por la reflexión autobiográfica y aprendizajes experienciales. En la investigación (auto)biográfica la persona, en la condición de actor y autor de su propia historia, a través de sus narrativas, se configura como el centro de la investigación-formación frente a la autonomización de sus diferentes modos de narrar, de aprender y de las experiencias constitutivas de su identidad, como sujeto aprendiente.

De esta forma, la investigación-formación parte del contexto y de las condiciones concretas en que los sujetos aprenden y se desenvuelven personal y profesionalmente, implicando las maneras como experimentan los procesos formativos y las formas como interactúan y aprenden a partir de sus propias prácticas y el modo como narran sus experiencias de vida, de aprendizajes y de formación.

En el campo de abordaje cualitativo, la investigación (auto)biográfica, en la vertiente de la investigación-formación que he adoptado, se asienta en las trayectorias de vida-formación-profesión de los profesores, entendiéndolos como protagonistas de la acción pedagógica e implicados políticamente con la construcción de una educación pública de calidad, además de tornar esa una experiencia significativa en sus vidas.

Las interfases entre trabajo docente e investigación-formación, en la vertiente de los estudios (auto)biográficos, busca y parte de acciones educativas que se desarrollan a lo largo de la vida de los sujetos y de las formas como van aprendiendo la profesión y sus desafíos contemporáneos.

La idea central del texto consiste en delinear los modos propios que he desarrollado en el dominio de la investigación (auto)biográfica como dispositivo epistémico-político que me ha posibilitado reflexionar, en una perspectiva colaborativa, sobre

las condiciones del trabajo docente, especialmente de los profesores que actúan en escuelas rurales plurigrado en el estado de Bahía (SOUZA e SOUSA, 2015). En esta perspectiva, lo central son las reflexiones y potencias de los aprendizajes (auto) biográficos, a través de los procesos de biografización construidos por los sujetos, en el contexto de una red de investigación-formación sobre escuelas rurales, trabajo docente, plurigrado e investigación (auto)biográfica.

Dimensiones epistémico-metodológicas de la investigación (auto) biográfica

La opción por la investigación (auto)biográfica, en cuanto dispositivo epistémico-metodológico, deviene de la posibilidad de, a partir del encuentro entre investigador-sujeto-colaborador, acceder a la vida de las personas, prestando atención a las (re) significaciones de las experiencias personales, las relaciones con otro y con el contexto social. Este abordaje metodológico hace parte de un extenso universo de investigaciones que utilizan las narrativas de los sujetos para valorizar la singularidad de sus vidas, “[...] a través de la toma de la palabra como constitución de la singularidad, de la subjetividad y de los contextos de los sujetos” (SOUZA, 2006, p. 27).

Con el advenimiento de los métodos (auto)biográficos en las ciencias sociales a mediados del siglo XXI, y posteriormente, en las investigaciones educativas, se anuncia un periodo de resignificación de la subjetividad humana, donde las personas pasan del estatuto de objeto de análisis al de sujeto protagonista de la investigación. De este modo, el sujeto pasa a “producir un conocimiento sobre sí, sobre los otros y sobre el cotidiano, el cual se revela a través de la subjetividad, de la singularidad de las experiencias y de los saberes, al narrar con profundidad” (SOUZA, 2006, p. 54).

Esta perspectiva metodológica se alinea dentro de la vertiente de los estudios cualitativos, desarrollados en el ámbito de las ciencias sociales. Por lo tanto, al considerar fenómenos eminentemente humanos y situados en un contexto, el campo de la investigación narrativa demarca otros movimientos epistemológicos y paradigmáticos, que involucran principios ontológicos, éticos y subjetivos. En este sentido, la investigación (auto)biográfica se constituye con una perspectiva fértil de investigación, permitiendo romper con el antiguo paradigma entre el científico y el objeto estudiado, y a la vez captar, comprender e interpretar las experiencias humanas, inscriptas en una realidad subjetiva (mirarse a sí mismo/a) e intersubjetiva (relación con el contexto).

Tales principios tienen su origen en el paradigma emergente que, según Santos (2006), asumió la subjetividad y los datos cualitativos como una perspectiva más adecuada para comprender los sujetos y contextos sociales. Al romper con la ciencia positivista de lógica cartesiana, marcada por la racionalidad hegemónica de la ciencia

moderna, el paradigma emergente al mirar a nuevas direcciones, consideró las demandas de orden social que hasta entonces tenían sus realidades invisibilizadas o reducidas a dimensiones medibles, postuladas por el paradigma dominante.

Así, teniendo en cuenta las demandas de los sujetos sociales en sus diversos contextos, se consolidó, a inicios del siglo XXI, la perspectiva de investigación cualitativa, permitiendo la emergencia de otros métodos y diferentes abordajes, usando las palabras de Bachelard (1993) “un ensanchamiento de los cuadros del conocimiento”. El método (auto)biográfico que respalda su trabajo con la investigación narrativa, surge en el campo de la investigación cualitativa, enlazado a esas nuevas demandas de las ciencias sociales.

Por consiguiente, a través de este método de investigación, de sus perspectivas epistémico-metodológicas, se comprenden la experiencia humana y sus resignificaciones como estructura fundante del proceso narrativo. En este sentido, la producción de la narrativa biográfica se vuelve un acto, una disposición ontológica. Esto es porque los sentidos producidos por los sujetos sobre sí y sobre sus mundos sociales revelan modos de aprendizaje e interpretación de lo vivido. Tales narrativas colocan en evidencia la experiencia humana, marcada por motivaciones, decisiones, valores y principios que orientan las acciones de los narradores, que al asumir la “condición biográfica”, anuncian comprensiones de sí mismos, circunscriptas en el espacio social.

La noción de investigación narrativa, en la vertiente de los estudios biográficos, a partir de las teorizaciones emprendidas por Goodson (2007), busca explicar el sentido del aprendizaje narrativo y del capital narrativo. De esta forma, el aprendizaje se concibe como algo vinculado a las historias de vida, que se sitúan en un contexto personal o comunitario. Es en ese sentido que se desarrolla el aprendizaje narrativo, que en cierto modo, tiene que ver con la valorización de las historias vividas, experimentadas y compartidas por los sujetos.

La utilización de la investigación (auto) biográfica en el contexto educativo está asociada a una dimensión flexible de la investigación, extrapolando los trazados rígidos, cerrados y cuantificables de la ciencia moderna. Por eso, el argumento central que moviliza el uso de la narrativa biográfica y (auto)biográfica se ancla en la posibilidad privilegiada de comprender tales experiencias, hasta entonces despreciadas por la ciencia moderna, que entrecruzan lo personal y lo social, en un movimiento singular de producción de conocimiento.

En base a las reflexiones epistemológicas aquí presentadas, se observa que las narrativas se insertan en un campo de investigación que legitima otros modos de producción de conocimiento, a veces menospreciados por la ciencia conservadora, a partir de un movimiento hermenéutico, subjetivo y cualitativo. Por lo tanto, no

se trata de considerar la realidad narrada como una verdad científica, en su sentido objetivo, sino de comprender los significados de cada relato en la producción de la existencia narrada.

En esa perspectiva, la experiencia narrada se constituye como “[...] un proceso de autotransformación del sujeto, que envuelve y provoca aprendizajes en diferentes dominios de la existencia [...], traducándose en la dinámica que estructura o es estructurada por cada uno en su modo de ser, estar” (SOUZA, 2014, p. 48), emergiendo así, el sujeto de la experiencia. Este a su vez, en el trabajo con la narrativa, se convierte en un puerto o un punto de llegada y de partida de sus vivencias, dándole apertura, escucha, implicándolo y modificándolo, a partir de su exposición de los saberes devenidos de la experiencia.

Así, el saber de la experiencia se articula, en una relación dialéctica, entre el conocimiento y la vida humana. Es un saber singular, subjetivo, personal, finito y particular al individuo o al colectivo en sus acontecimientos. Esto porque la transformación del acontecimiento en experiencia se vincula al sentido y al contexto vivido por cada sujeto. “Es, pues, en esta ‘no relación inmediata’ entre un acontecimiento interior y/o exterior, en su clasificación en nuestra geografía conceptual y en su atribución de sentido, que se puede constituir la experiencia propiamente dicha [...]” (JOSSO, 2002, p. 54).

Un acontecimiento no tiene necesariamente la misma dimensión existencial para los mismos sujetos, cada uno experimenta lo que vive a partir de sus representaciones concretas y simbólicas. Josso reitera que “El primer momento de ‘transformación de una vivencia en experiencia’ se inicia en el momento en que prestamos atención a lo que pasa en nosotros y/o en la situación en la que estamos implicados, por nuestra simple presencia [...]” (JOSSO, 2002, p. 54). Las narrativas ganan sentido y se potencian como proceso de formación y de conocimiento porque tienen en la experiencia su base existencial. El arte de recordar y narrar historias consiste, en un sentido reflexivo, en narrarse, o sea, implicarse y distanciarse de sí, en el sentido de que la implicación corresponde al papel establecido por lo vivido, aquello que conservamos de nosotros mismos.

De esta forma, las narrativas biográficas y (auto)biográficas se constituyen como únicas en un proyecto formativo, porque se asientan en el intercambio entre diversas experiencias y aprendizajes individuales/colectivos. El arte de narrar se inscribe en la subjetividad y se implica con las dimensiones espacio-temporales de los sujetos cuando narran sus experiencias. La organización y construcción de la narrativa de sí implica colocar al sujeto en contacto con sus experiencias formadoras, las cuales se contemplan a partir de lo que cada uno vivió y vive, de las simbolizaciones y subjetivaciones construidas a lo largo de la vida.

Por eso, “[...] para que una experiencia sea considerada formadora, es necesario hablar bajo la perspectiva del aprendizaje [...]” (JOSSO, 2002, p. 34). En síntesis, habría que entender los sentidos y significados que están vinculados al proceso de interiorización y exteriorización elegido por cada uno para hablar de sí, de sus aprendizajes, de los valores construidos e internalizados en sus contextos social e histórico, de los comportamientos, posturas, actitudes, formas de sentir y vivir que caracterizan las subjetividades e identidades.

Comprendo, conforme a lo que afirma Josso (2002, p. 35), que “el concepto de experiencias formadoras implica una articulación conscientemente elaborada entre actividad, sensibilidad, afectividad y pensamiento, articulación que se objetiva en una representación y en una implicancia”. Los escenarios y contextos que son develados a través de la narrativa, de si se inscriben en experiencias y aprendizajes individuales y colectivos, a partir de los diferentes contextos vividos por cada uno/a, mas también nacen de nuestras dimensiones como seres socioculturales y psicosomáticos”.

En cuanto actividad formadora, la narrativa de sí y de las experiencias vividas a lo largo de la vida se caracterizan como “proceso de formación” y “proceso de conocimiento” (JOSSO, 2002). Primero, porque la utilización de los recursos experienciales engendra marcas acumuladas de las experiencias construidas y de cambios identitarios procesados en los itinerarios individuales. A su vez, el “proceso de conocimiento” emerge de la recurrencia de las referencias que sustentan aprendizajes a partir de los intercambios consigo mismo, con los demás y con el ambiente natural, ampliando nuestro “capital experiencial”.

En esta perspectiva, Josso (2002) caracteriza la “experiencia formadora” como un concepto en construcción, porque consiste en la narración de los “procesos de formación, de conocimiento y de aprendizaje desde el punto de vista de los adultos aprendices a partir de sus experiencias formadoras” (p. 34), porque nace de la capacidad, de involucramiento del actor al hablar y escribir sobre sí, sobre su historia, otorgando sentido a lo que fue y es vivido a través de los significados particulares y colectivos.

Para Connelly y Clandinin (1995), la utilización de las narrativas en investigaciones educativas se justifica porque, “[...] los seres humanos somos organismos contadores de historias, organismos que, individual y socialmente, vivimos vidas relatadas. El estudio de la narrativa, por lo tanto, es el estudio de la forma en que los seres humanos experimentamos el mundo. De esta idea general se deriva la tesis de que la educación es la construcción y la reconstrucción de historias personales y sociales; tanto los profesores como los alumnos son contadores de historias y también personajes en las historias de los demás y en las suyas propias [...]” (1995, p. 11/2).

Por eso, la narrativa es tanto un fenómeno como un enfoque de investigación-formación, porque parte de las experiencias y de los fenómenos humanos que devienen de las mismas. ¿Qué es la educación sino la construcción socio-histórica y cotidiana de las narrativas personales y sociales? El cotidiano humano está marcado sobre todo por el intercambio de experiencias, por las narrativas que oímos y que hablamos, por las formas como contamos las historias vividas. De ahí la emergencia y la utilización cada vez más creciente de las autobiografías y de las biografías educativas en la investigación del área educativa.

Investigación (auto)biográfica y educación: algunos apuntes

En el campo educativo brasileño, las investigaciones (auto) biográficas se han consolidado como perspectiva de investigación y como prácticas de formación, teniendo en cuenta la oportunidad que implica tanto para investigadores como para sujetos en proceso de formación de narrar sus experiencias y explicitar, a través de sus narrativas orales y/o escritas, diferentes marcas que posibilitan construcciones de identidades personales y colectivas.

La consolidación de este enfoque de investigación viene siendo marcada por diversos estudios⁴ emprendidos en los diferentes programas de postgrado, en la creación y desarrollo de grupos de investigación y asociaciones científicas⁵ sobre tal objeto en el país, en las ediciones de diferentes congresos⁶ sobre la temática, publicaciones de libros y revistas que se han dedicado a lo (auto)biográfico como modo de socialización de experiencias en contextos de formación y de aprendizaje social y profesional.

En esta perspectiva, comprendo que la expansión de los trabajos de investigación y de formación que se viene desarrollando en el campo educativo brasileño con historias de vida, investigación (auto) biográfica, bibliografía narrativa y con la historia oral, tiene vinculaciones con el movimiento biográfico que se consolida en el país, a finales de los años 1990. Tal movimiento se inicia con la creación de los primeros grupos de investigación y con estudios centrados en la memoria de profesores,

4 Sobre los estudios relacionados con el estado del arte sobre investigación (auto) biográfica en el campo educativo brasileño, cabe consultar los siguientes trabajos: Bueno, Catani, Sousa e Chamlian (2006); Souza, Sousa y Catani (2007), Stephanou (2008), Mignot y Souza (2015).

5 Cabe destacar aquí el pionerismo de la Asociación Internacional de las Historias de Vida en formación y de la investigación biográfica en educación (ASIHVIF-RBE), en el contexto francófono y el trabajo de la Asociación Brasileña de investigación (Auto)Biográfica (BIOgraph) y de la Asociación Norte y Nordeste de Historia de Vida en formación (ANNIHVIF) en el campo educacional brasileño.

6 Del mismo modo, la red de investigación propiciada por el Congreso Internacional de Investigación (CIPA), con las diferentes ediciones del congreso (I CIPA, 2004, Porto Alegre; II CIPA, 2006, Salvador; III CIPA, 2008, Natal; VI CIPA, 2014, Río de Janeiro y la organización en el VII CIPA en 2016, en Cuiabá), evidencian la consolidación de redes de investigaciones y de trabajos sobre las (auto)biográficas como dispositivos de investigación, de formación y de investigación en el campo educativo en el país.

en las condiciones de formación, de trabajo y en las cuestiones concernientes al cotidiano escolar y a la inserción / desarrollo profesional. La realización del Congreso Internacional de Investigación (CIPA) y la creación de la Asociación Brasileña de investigación (BIOgraph) son hitos fecundos de la consolidación y de la expansión de las redes de investigación y de la diversidad de trabajos de investigación-acción-formación que se vienen desarrollando en el campo educativo en Brasil.

El movimiento biográfico que se desarrolla y consolida en las Ciencias Humanas y Sociales, más que invadir la vida humana, parte de principios deontológicos y busca asegurar la vida, al abrir espacios para socializar y compartir modos propios cómo los sujetos viven, se desarrollan, aprenden, enfrentan conflictos, buscan alternativas para superar las adversidades de la vida frente a los procesos de inclusión/exclusión social.

Al teorizar sobre el campo de la investigación biográfica, Delory-Momberger (2012) presenta cuestiones pertinentes a los presupuestos epistemológicos, las dimensiones metodológicas y las posibilidades de análisis. Las discusiones construidas por la autora buscan evidenciar configuraciones epistemológicas de la investigación biográfica en el dominio de la sociología, al entrecruzar relaciones específicas entre el individuo en su singularidad con la biografía y las experiencias que se construyen a lo largo de la vida. Destaca también aspectos relacionados a la construcción y producción de la entrevista biográfica y sus categorías de análisis, en lo que se refiere a los discursos, acciones, motivos y gestión biográfica, contenidos en los textos narrativos.

Las relaciones establecidas entre el proyecto epistemológico de la investigación biográfica y la antropología social, según teorizaciones de Delory-Momberger (2012), se inscriben en la constitución de los individuos y sus implicaciones socioculturales, lingüísticas, históricas, económicas y políticas, al explicitar cómo los individuos se representan a sí mismos y a los demás en una perspectiva temporal de su existencia y de las experiencias construidas a lo largo de la vida.

Así, la investigación (auto) biográfica nace del individuo, en su inserción social, mediante modos propios de biografización y de sus dominios social y singular. De la misma forma, la temporalidad biográfica se configura como otra vertiente estructurante de la experiencia humana y de las narrativas en un tiempo biográfico, al explicitar territorios de la vida individual y social, a través de las experiencias vividas y narradas por los sujetos, implicándose con principios hermenéuticos y fenomenológicos que caracterizan a la vida, a lo humano y sus diferentes formas de expresión y manifestación.

La creciente utilización de la investigación (auto)biográfica y de las narrativas en educación buscan evidenciar y profundizar representaciones sobre las experiencias educativas y escolares de los sujetos, así como potencializa entender diferentes

mecanismos y procesos históricos relativos a la educación en sus diferentes tiempos. También porque las biografías educativas permiten adentrar en un campo subjetivo y concreto, a través del texto narrativo, de las representaciones de los diferentes sujetos y actores sociales sobre las relaciones consigo mismo, con los demás y con el mundo, dando significados diversos.

Las discusiones sobre la utilización o el origen de las historias de vida como método/técnica de investigación se vinculan a principios teóricos de la Escuela de Chicago y a influencias ejercidas por las reconfiguraciones de diferentes campos del conocimiento. Cabe destacar las implicaciones de la Historia Oral y sus relaciones con la Escuela de los Annales, centrándose en las fuentes orales de excluidos de la historia como una posibilidad de aprehensión de lo cotidiano y la escucha de las voces de los actores, las cuales fueron negadas por la histórica factual, eurocéntrica y de los ganadores. La pertinencia teórico-metodológica de las historias de vida como método y técnica de investigación se asienta, en su origen, en la confrontación entre ciencia positivista, vinculada al binomio racionalidad metodológica y objetividad, desdoblado, como forma de resistencia y de confrontación, principios del enfoque cualitativo y del movimiento de transformación del paradigma dominante en las investigaciones de Ciencias Humanas y Sociales, a partir de los años 1960.

La creciente utilización y los diferentes modos de trabajo con las autobiografías toman como referencia influencias de la historia social, específicamente las contribuciones teórico-epistemológicas de la historia cultural, su interés por el cotidiano, lo personal, lo privado, lo familiar y sus representaciones y apropiaciones en la singularidad humana. En el campo educativo y en el dominio de la formación, cabe destacar estudios de la didáctica, formación de profesores, historia de la educación, historia del currículo, de las instituciones escolares, de las prácticas y culturas escolares, del proceso de profesionalización y desarrollo profesional, con énfasis en las prácticas docentes y en los aprendizajes construidos cotidianamente por los propios sujetos, así como narrativas sobre procesos de aprendizajes con dolencias, narrativas de resistencias y empoderamientos, y narrativas digitales.

Entrevista narrativa, experiencias educativas y trabajo docente

Los diálogos construidos con principios epistemológicos del abordaje cualitativo, en la vertiente de la investigación biográfica y de experiencias educativas, según lo sistematizado por Benjamin (1993) y Delory-Momberger (2008, 2012), han posibilitado situar aportes teórico-metodológicos de la investigación narrativa y sus contribuciones a los estudios sobre ruralidades y plurigrados. Las interacciones entre la investigación narrativa e investigación con experiencias educativas, nos acercan a los trabajos desarrollados por Contreras Domingo y Ferré (2010), Larrosa Bondia

(2010) y, más específicamente, Amiguiño (2003), en lo que se refiere a la potencia y la fertilidad de trabajo con narrativas biográficas y experiencias educativas en escuelas rurales, al asumir la investigación narrativa y biográfica como dispositivo de formación y de intervención social en el contexto de innovaciones educativas en plurigrados.

Como señala Benjamin (1993), experiencia y narración están imbricadas, porque la primera constituye la fuente implicada/distanciada de las vivencias de un verdadero narrador. Esto porque, “[...] el narrador retira de la experiencia lo que él cuenta: su propia experiencia y lo relatado por los demás, e incorpora las cosas narradas a la experiencia de sus oyentes [...]” (1993: 201). Esto implica entender la crisis relativa a la “facultad de intercambiar experiencias” (p. 198). Benjamin reitera que las experiencias son las fuentes originales de todos los narradores, las cuales son construidas y socializadas en el cotidiano entre las personas, a través de aprendizajes extraídos de vivencias particulares y / o colectivas.

Las discusiones emprendidas por Contreras Domingo y Ferré (2010) y Larrosa (2010) sobre las investigaciones con experiencias educativas, revelan modos propios y fecundos de comprensiones teórico-metodológicas de las experiencias educativas como dispositivo de investigación y de formación en el campo educativo, como una posibilidad de trabajar con la memoria, con los recuerdos que tenemos de las cosas, de los acontecimientos que nos tocan, de los significados de lo que nos ocurre en el cotidiano, aproximando la educación de las experiencias como una nueva mirada epistemológica.

Las narrativas ganan sentido y se potencian como proceso de formación y de conocimiento, porque tienen en la experiencia su base existencial. De esta forma, las narrativas se constituyen como singulares en un proyecto formativo, porque se asientan en la transacción entre diversas experiencias y aprendizajes individuales/colectivos. El arte de narrar se inscribe en la subjetividad y se implica con las dimensiones espacio-temporales de los sujetos cuando narran sus experiencias.

La utilización de las narrativas en investigaciones educativas se configura tanto desde el punto de vista teórico-metodológico como epistémico-político, como un fenómeno humano y como un enfoque de investigación-formación, teniendo en cuenta que toma la experiencia como anclaje de los recuerdos y de las prácticas de formación en contextos personales y profesionales.

La realización de Seminarios de formación con la vertiente que implica el ejercicio de la investigación colaborativa, toma como perspectiva teórico-metodológica principios de la investigación narrativa y utiliza entrevistas narrativas (JOVCHELOVITH y BAUER, 2002) tanto en la perspectiva de la recolección de datos, como en la dimensión de las experiencias de investigación-formación ya

desarrolladas en y por GRAFHO, a partir de entrevistas narrativas con educadores bahianos y también de los trabajos desarrollados por Souza (2012 y 2008) y Souza, Santos y Pinho (2011), en lo que se refiere a las relaciones entre educación rural, plurigrados, trabajo docente y narrativas (auto) biográficas (SOUZA, PINHO y GALVÃO, 2008).

Las experiencias de investigación-formación emprendidas por Souza (2011), sobre entrevistas narrativas, se vinculan a las características del método (auto)biográfico y a las tipologías de investigación, a partir de la sistematización de cuestiones concernientes a la profesión docente, a la memoria y a los recuerdos, con énfasis en la utilización de la entrevista narrativa biográfica, conforme fue desarrollada por Schütze (2010 y 1981), Apple (2005) y Jovchelovich y Bauer (2002), con el objetivo de aprehender y sistematizar cuestiones relacionadas a las trayectorias y recorridos de vida-formación, en lo que se refiere a la construcción de la identidad profesional y las condiciones de trabajo docente.

Evidencio que las investigaciones con entrevistas narrativas funcionan en una perspectiva colaborativa, en la medida en que quien narra y reflexiona sobre su trayectoria abre posibilidades de teorización de su propia experiencia y amplía su formación a través de la investigación y formación de sí, explicitando cuestiones de formación y aspectos concernientes al trabajo docente (inserción profesional, remuneración, condiciones de trabajo, relaciones con los pares y con los alumnos, enfermedades ocupacionales).

Por otro lado, el trabajo con entrevistas narrativas remite a investigadores y colaboradores a interrogarse sobre sus trayectorias y sus recorridos de desarrollo personal y profesional, mediante la escucha/lectura de la narrativa del otro. La perspectiva colaborativa de la investigación con entrevistas narrativas en el territorio de la formación implica aprendizajes y teorizaciones sobre las prácticas docentes, porque las experiencias narrativas tienen como posibilidad comprender y ampliar las trayectorias de formación y la propia historia de los diferentes sujetos vinculados al proyecto de formación.

La propuesta de trabajo de investigación centrado en las entrevistas narrativas con los profesores nace de la aprehensión del modo como los sujetos viven y actúan en los espacios social y escolar, por considerar que esos modos, en la condición de actores sociales, parten de la experiencia de sí, cuestionan los sentidos de sus vivencias y aprendizajes, sus trayectorias personales y sus incursiones por las instituciones. De esta forma, entiendo que las historias personales que nos constituyen están producidas y mediadas en el interior de prácticas sociales institucionalizadas, reveladas en las historias de los profesores a través de las marcas institucionales de las escuelas en

que trabajan y de los desafíos lanzados sobre el trabajo docente en plurigrados en el medio rural.

Al discutir sobre la entrevista narrativa, como una de las posibilidades de recolección de datos en la investigación biográfica, Delory-Momberger (2012) discute aspectos relacionados con la finalidad de tal procedimiento, destacando el papel de la subjetividad, de las experiencias constitutivas de la individualidad y de los procesos de individualización, mediante el ejercicio dialógico de la escucha de disposiciones de la “exterioridad social e interioridad personal” (2012, p. 526) de los tiempos y espacios de las biografías individuales y colectivas. De esta forma, entrevistar se vincula a dimensiones heurísticas, pues implica ponerse a oír historias narradas, visto que:

[...] La entrevista de investigación biográfica instaaura así un doble emprendimiento de investigación, un doble espacio heurístico que actúa sobre cada uno de los involucrados: el espacio del entrevistado en la posición de entrevistador de sí mismo; el espacio del entrevistador, cuyo objeto propio es crear las condiciones y comprender el trabajo del entrevistado sobre sí mismo. (Delory-Momberger, 2012, p. 527).

Las disposiciones construidas en un proceso de entrevista abren muchas posibilidades de sentido, formación, comprensión y marcas biográficas de la vida entre entrevistador y entrevistado, frente al reparto de experiencias de vida y de recorridos biográficos vinculados a proyectos de investigación o a prácticas de formación. Sobre esta cuestión, Bolívar (2012), al tratar de principios epistemológicos y metodológicos de la investigación biográfica, destaca cuestiones sobre el abordaje cualitativo de investigación y la vinculación del enfoque biográfico y narrativo como una de las formas de superación de estudios post-positivistas, centrándose en la reflexión, la reconstrucción de la identidad, los itinerarios y trayectorias, mediante el intercambio de experiencias y narrativas de los sujetos implicados en el proceso de investigación y formación de las profesoras que trabajan en plurigrados en territorios rurales. Estas experiencias de investigación con las entrevistas narrativas, han posibilitado al grupo, en una perspectiva de colaboración con otros grupos de investigación del estado de Bahía, del Río Grande del Norte y de Francia, sistematizar principios sobre las narrativas de formación y aspectos relacionados al trabajo docente en el campo de la investigación (auto)biográfica.

En el proceso de investigación, tanto como en el de orientación de tesis de doctorado y disertaciones de maestría, los desafíos que se plantean para diferentes investigadores sobre el análisis, comprensión y/o interpretación de narrativas (auto) biográficas, están en el conjunto de sus producciones textuales y lingüísticas, sea a través de la construcción de unidades de análisis temáticos o de análisis de contenido

o de discurso, como una de las posibilidades metodológicas para el análisis de narrativas.

Entiendo que la narrativa abre espacios y brinda oportunidades a los sujetos de compartir experiencias formadoras, sobre tiempos, espacios y trabajo biográfico. De esta forma, las narrativas, como noción y espacio biográfico, se constituyen de forma singular en un proyecto formativo, porque parten de la transacción entre diversas experiencias y aprendizajes individuales y colectivos circunscritos en los territorios de vida-formación.

Como campo de investigación, cabe preguntarse sobre qué tipo de conocimiento es posible generar en base a esas narrativas de sí y cuál es su relevancia para la investigación científica, en lo que concierne a los conocimientos humanos y sociales. En el ámbito de la investigación cualitativa, la investigación (auto)biográfica en educación ha intentado superar el dilema que le es impuesto: o acomodarse a los patrones existentes del conocimiento llamado científico o, consciente de la especificidad epistemológica del conocimiento que ella produce, contribuir a la construcción de nuevas formas de concebir a la persona humana y los medios de investigación sobre ella y con ella.

Los estudios que hemos desarrollado sobre ruralidades, plurigrados, trabajo docente e investigación (auto)biográfica se asientan en cuatro vertientes de la investigación (auto)biográfica, como ejes de acción e investigación (PASSEGGI, SOUZA, VICENTINI, 2011). El primer eje se centra en el acto de narrar cómo un fenómeno antropológico y civilizatorio, que se realiza mediante diferentes sistemas semióticos, marcadamente en el lenguaje oral y escrito. El segundo eje considera las narrativas autobiográficas como método de investigación, preocupándose por la constitución y el análisis de fuentes (auto)biográficas para investigar aspectos históricos, sociales, (multi)culturales, institucionales de la formación y de la profesionalización docente. El tercero toma las narrativas de sí como práctica de (auto) formación, buscando investigar las actividades auto-reflexivas, y sus repercusiones en la formación e inserción en la vida profesional. Considerando que las prácticas de formación implican a formadores y formados, el cuarto eje investiga el uso de las narrativas autobiográficas como procedimiento de intervención educativa, enfocando la formación docente para el acompañamiento de las escrituras de sí.

Lo que se busca en el proceso de la investigación-formación, mediante la utilización de la investigación (auto)biográfica y con experiencias pedagógicas, es fortalecer redes de investigación-formación, con el fin de contribuir a la mejora de la educación pública, de las condiciones de trabajo docente y del aprendizaje de los alumnos, en constante diálogo con principios epistemológicos y teórico-metodológicos de la investigación (auto)biográfica y sus procesos de biografización.

Referencias

Amiguiño, A. (2006): Educación e mundo rural: percursos biográficos, intervención e investigación. **Educación, Sociedade & Culturas**, Porto, Portugal, CIIIE/Edições Afrontamentos, N. 20, p. 9-42, 2003.

Bachelard, G. (1993). **A poética do espaço**. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes.

Benjamin, W. (1993). O narrador: considerações sobre a obra de Nikolai Leskov. In.: **Obras Escolhidas**. Vol. I, Magia e técnica, arte e política. São Paulo: Brasiliense, p. 196-198.

Bueno, B. O.; Chamlian, H. C.; SOUSA, C.P.; e Catani, D. B. (2006). Histórias de vida e autobiografias na formação de professores e profissão docente (Brasil, 1985-2003). **educación e investigación**. São Paulo, v. 32, N° 2, p. 385-410.

BOLÍVAR, A. (2012). Dimensiones epistemológicas y metodológicas de la investigación (auto)biográfica. In.: Abrahão, M. H. M. B. e Passeggi, M. C. **Dimensões epistemológicas e metodológicas da investigação (auto)biográfica**. Natal: EDUFRN; Salvador: EDUNEB; Porto Alegre: EdiPUCRS, p. 27-69. (Tomo I).

Connelly, F. M. y Clandinin, D. J. (1995). Relatos de experiencia e investigación narrativa. In: Larrosa, J. (Org.). **Déjame que te cuente**: ensayos sobre narrativa y educación. Barcelona: Editorial Laertes, p. 11/59.

Contreras Domingo, J. y Ferré, N. P. L. (2010). La experiencia y la investigación educativa. Contreras Domingo, José y Ferré, N. P. L. (Comps.). **Investigar la experiencia educativa**. Madrid: Ediciones Morata, p. 21-86.

Delory-Momberger, C. (2012). Abordagens metodológicas na investigação biográfica. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, Autores Associados; Rio de Janeiro: ANPED, V. 17, N. 51, p. 523-536, set.-dez.

Delory-Momberger, C. (2012a). **A condição biográfica**: ensaios sobre a narrativa de si na modernidade avançada. Tradução de Carlos Eduardo Galvão Braga, Maria da Conceição Passeggi e Nelson Patriota. Natal-RN: EDUFRN.

Delory-Momberger, C. (2008). **Biografia e educación**. Figuras de l'individu-projeto. Trad. Maria da Conceição Passeggi, João Gomes Neto, Luis Passeggi, São Paulo: PAULUS; Natal, RN: EDUFRN.

Goodson, I. (2007). Currículo, narrativa e o futuro social. Trad. Eurize Caldas Pessanha e Marta Banducci Rahe. Revisão técnica: Elizabeth Macedo. **Revista Brasileira de Educação**. V. 12 N. 35, p. 241-252, maio/ago.

JOSSO, M-C. (2002). **Experiências de vida e formación**. Lisboa: EDUCA.

Jovchelovitch, S. e Bauer, M. (2002). Entrevista narrativa. In: Bauer, M.W. & Gaskell, G. (Org.). **investigación qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, p. 90-113.

Larrosa Bondía, J. (2010). Herido de realidad y en busca de realidad. Notas sobre los lenguajes de la experiencia. In.: Contreras Domingo, José y Ferré, N.P.L. (Comps.). **Investigar la experiencia educativa**. Madrid: Ediciones Morata, p. 87-116.

Mignot, A. C.; Souza, E. C. (2015). Modos de viver, narrar e guardar: diálogos cruzados sobre investigação (auto)biográfica. **Revista Linhas**. Florianópolis, v. 16, N. 32, p. 10-33. Disponível em: <http://www.periodicos.udesc.br/index.php/linhas>; Acessado em 10/01/2016.

Passeggi, M. C. P.; Souza, E. C.; Vicentini, P. P. (2011). Entre a vida e a formação: investigação (auto)biográfica, docência e profissionalização. **educación em Revista**.

Belo Horizonte, v. 27, N. 01, p. 369-386. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0102-4698&lng=en&nrm=iso; Acessado em 10/09/2013.

SOUZA, E. C. (2014). Diálogos cruzados sobre investigação (auto)biográfica: análise compreensiva-interpretativa e política de sentido. **Revista educação UFSM**, Santa Maria, v. 39, N. 1, p. 85-104, jan./abr.

71. Souza, E. C. de (Org.) (2012). **Educación e Ruralidades: memórias e narrativas (auto)biográficas**. Salvador: EDUFBA.

Souza, E. C. (2011). Territórios das escritas do eu: pensar a profissão – narrar a vida. **Educación**, Porto Alegre, v. 34, N. 2, p. 213-220.

Souza, E. C. (2008) (Org.). **(Auto)biographie: écrits de soi et formation au Brésil**. Paris: L'Harmattan. (Coleção Histoire de Vie, Direção Gaston Pineau).

SOUZA, E. C. (2006). **O conhecimento de si: estágio e narrativas de formação de professores**. Rio de Janeiro: DP&A – Salvador, BA: UNEB.

Souza, E. C. de; Sousa, R. C. de. (2015). Condições de trabalho Docente, Classes Multisseriadas e Narrativas de Professoras no Território do Baixo Sul Baiano: significados e sentidos. **Currículo sem Fronteiras**, v. 15, N. 2, p. 380-408.

Souza, E.C.; Santos, F. J. S.; Pinho, A.S.T. (2011). Práticas educativas y territorios rurales: sujetos y prácticas pedagógicas en el estado de Bahía (Brazil). **Profesorado – Revista de currículum y formación del profesorado** (Granada, Espanha), v. 15 (2), p. 125-140.

Souza, E.C.; Pinho, A.S.T. e Galvão, I. (2008). 'Cultura, multisseriação e diversidade: entre narrativas de vida e experiências docentes cotidianas'. In.: FERRAÇO, Carlos Eduardo et. al. **Aprendizagens cotidianas com investigação: novas reflexões em investigação nos/dos/com os cotidianos das escolas**. Rio de Janeiro: DP et Alli, p. 77-93.

Souza, E. C., Sousa, C. P.; Catani, D. B. (2007). La reserche (auto)biographique et l'invention de soi au Bresil. **Colloque International (1986 – 2007) Le Biographique, la réflexivité et les temporalités**. Articuler Langues, cultures et formation. Université François -Rabelais, 25-27 juin, Tours-França.

Stephanou, M. (2008). Introdução. Jogos da memória nas esquinas dos tempos: territórios e práticas da investigação (auto)biográfica na pós-graduação em educação no Brasil. In: Souza, E.C. e Passeggi, M. C. (Orgs.). **investigación (auto)biografica: cotidiano, imaginário e memória**. Natal, RN: EDUFRN; São Paulo: Paulus, p. 18-53.

Appel, M. (2005). La entrevista autobiográfica narrativa: Fundamentos teóricos y la praxis del análisis mostrada a partir del estudio de caso sobre el cambio cultural de los Otomíes en México. **Forum: Qualitative Social Research**, 6 (2). <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0502160>.

SANTOS, B. S. (2006). **Um discurso sobre as ciências**. 4ª edição. São Paulo: Cortez.

SCHÜTZE, F. (2010). investigação biográfica e entrevista narrativa. In.: WELLER, Wivian, PFAFF, Nicole (Orgs.). **Metodologias da investigação qualitativa em educação**. Petrópolis: Vozes, p. 210-222.

SCHÜTZE, F. (1981). Prozesstrukturen des Lebensablaufs. In MATTHES, Joachim; PFEIFENBERGER, Arno & STOSBERG, Manfred (Eds.). **Biographie in handlungswissenschaftlicher Perspektive**. Nürnberg: Sozialwissenschaftliches

Forschungszentrum der Universität ErlangenNürnberg, p. 67-156.

LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN DOCENTE EN EL BRASIL ACTUAL: TENSIONES Y DESAFÍOS

Dalila Andrade Oliveira¹

Maria Helena Oliveira Gonçalves Augusto²

Cláudia Starling³

Juliana de Fátima Souza⁴

Heloísa Silva de Oliveira Gomes⁵

Resumen

Este texto es el resultado de un estudio que viene siendo emprendido en el marco de un proyecto de cooperación académica entre investigadores de diferentes universidades de Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Colombia, cuyo objetivo es conocer y comparar las políticas actuales de formación docente en estos países. Este artículo se limita al caso brasileño y busca discutir el estado actual de las políticas de formación docente ante una coyuntura de crisis económica e inestabilidad política y las medidas más recientes, aún en vigor, que alteraron la situación histórica en que se encontraban los profesionales de la educación básica en lo que se refiere a su formación.

Las políticas de formación docente: contexto actual

De acuerdo con el Censo Escolar (INEP, 2016), Brasil posee más de dos millones de docentes en la Educación Básica⁶, que comprende la Educación Infantil, la Enseñanza Fundamental y la Enseñanza Media. Estos profesionales enseñan a más de 48 millones de alumnos, en todo el territorio nacional, en las redes públicas y en la red particular de enseñanza. Según el mismo Censo Escolar, el 77,5% de estos docentes tienen un nivel superior de formación, siendo que el 90% tiene licenciatura.

Según la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), Ley N° 9.394 / 1996, la formación docente para actuar en la Educación Básica debe ser hecha a

1 Doctora en Educación. Profesora titular de Políticas Públicas en Educación de la Universidad Federal de Minas Gerais. Investigadora del CNPq y de FAPEMIG (PPM). E-mail: dalilaufmg@yahoo.com.br.

2 Doctora en Educación. Investigadora del Gestrado / UFMG. E-mail: malenaoga@gmail.com.

3 Doctora en Educación. Profesora adjunta de la UFMG. E-mail: claudiastarling@ufmg.com.

4 Doctoranda em Educação. E-mail: jusouzar@gmail.com.

5 Mestranda em Educação. E-mail: heloisaxisto@yahoo.com.

6 Datos del Censo Escolar / 2016 Brasil. Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira-INEP.

nivel superior en cursos de licenciatura. En la Educación Infantil y en los cinco años iniciales de la Enseñanza Fundamental, la formación inicial prevista es la licenciatura en Pedagogía, siendo admitida como formación mínima la ofrecida a nivel medio, en la modalidad Normal. Para actuar en los años finales de la Enseñanza Fundamental y en la Enseñanza Media se requiere nivel superior, licenciatura plena en las áreas específicas de la Base Nacional Común Curricular (BNCC)⁷, en universidades e institutos superiores de educación.

La formación docente aún hoy representa un gran desafío para las redes públicas de Educación Básica en el país. En 1996, a la aprobación de la LDB 9.394/1996, sólo cerca del 25% de los profesores en ejercicio en la educación tenían formación a nivel superior. Con la aprobación de la Ley, estableciendo la exigencia de formación superior para la actuación de los profesionales de la educación básica, se empezó a ver un gran esfuerzo en la esfera federal y en muchos estados en el sentido de ofrecer esta formación especialmente para los profesionales que se encontraban en ejercicio.

Algunos programas destinados a la formación de profesores de Educación Básica

Las políticas de formación docente en Brasil sufrieron cambios importantes en la última década, sobre todo, a partir del Decreto 6755/2009, que tuvo como objetivo instituir una política nacional de formación. Este Decreto fue responsable también por transferir al ámbito de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES) las responsabilidades sobre la formación docente, que antes correspondían a la Secretaría de Educación Básica del Ministerio de Educación. Este decreto fue revocado y actualmente está en vigor el Decreto 8752/2016, que dispone sobre la política nacional de formación de los profesionales de la Educación Básica.

A continuación, se describen los programas más importantes que buscaron componer una política de formación.

⁷ La Base Nacional Común Curricular es un documento de carácter normativo que define el conjunto de aprendizajes que deben ser alcanzados en la Educación Básica, con la finalidad de orientar los currículos y las propuestas pedagógicas de todas las escuelas públicas y privadas en todo Brasil. En abril de 2017, el MEC entregó la versión final de la BNCC al Consejo Nacional de Educación (CNE), que elaborará un dictamen y proyecto de resolución sobre la BNCC a ser encaminados al MEC. Después de la homologación está previsto el proceso de formación y capacitación de los profesores y el apoyo a los sistemas de Educación estatales y municipales para la elaboración y adecuación de los currículos escolares (MEC, 2017).

PARFOR - Programa de Formación Inicial y Continua, Presencial y a distancia, de Profesores para la Educación Básica

El Plan Nacional de Formación de Profesores de la Educación Básica (PARFOR), instituido por el Decreto N° 6.755, de 29 de enero de 2009, como un programa de emergencia que busca atender lo dispuesto en el Artículo 11, inciso III, teniendo como objetivo favorecer la oferta educación superior para docentes que actúan en la red pública en las diversas etapas de la Educación Básica y que no poseen la formación exigida por la LDB. El Plan tiene como objetivo la mejora de la calidad de la educación pública, ampliando la formación docente.

Se ofrecen a los profesores en ejercicio cursos de licenciatura presencial y a distancia, en instituciones de enseñanza superior públicas y privadas, en las áreas de conocimiento de la Educación Básica involucrando tres modalidades: cursos para aquellos que no poseen la formación superior, siendo 2.800 horas y 400 horas de prácticas supervisadas; cursos de segunda licenciatura, destinados a los docentes que actúan en un área diferente de la formación inicial, abarcando una carga horaria de 800 a 1.200 horas; y cursos de formación pedagógica para docentes que poseen sólo el bachillerato.

El PARFOR presencial está destinado a los profesores de la red pública de Educación Básica, con por lo menos tres años de ejercicio, sin la formación adecuada a la LDB 9.394/96. Los profesores deben inscribirse en los cursos correspondientes a las disciplinas que enseñan.

En la modalidad a distancia, el PARFOR ofrece cursos desde la Universidad Abierta de Brasil (UAB), creada por el Decreto N° 5.800/2006. La UAB tiene como objetivo la expansión e interiorización de los cursos públicos superiores, prioritariamente orientados a la formación docente. Los cursos a distancia han desempeñado un papel muy importante en la formación docente, sobre todo en las regiones más lejanas del país. Sin embargo, se debe resaltar que muchas veces son cursos aligerados ofrecidos a menor costo que los presenciales.

De acuerdo con la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (Capes), en el segundo semestre de 2016, el edicto del Sistema Universidad Abierta de Brasil ofreció y liberó aproximadamente 140 mil plazas, de las cuales 39 mil fueron iniciadas y las demás deben ser abiertas a lo largo del año 2017.

Una crítica que esta oferta recibe es el hecho de que acaba por intensificar el trabajo de los profesores, por el hecho de que el profesor tiene que organizar su jornada de trabajo con el horario del curso, entre otros aspectos.

De acuerdo con la Capes, hasta el año 2016 se implementaron 2.890 clases, en 509 municipios, ubicados en 24 unidades de la federación⁸. En ese período el PARFOR atendió profesores oriundos de 3.282 municipios brasileños y de 28.925 escuelas. El programa registraba 36.871 profesores cursando una licenciatura y 34.549 formados (CAPES, 2017).

PIBID - Programa Institucional de Beca de Iniciación a la Docencia

El Programa de Beca Institucional de Iniciación a la Docencia (PIBID) fue creado en 2007, por la ordenanza normativa N° 38, por el entonces Ministro de Educación Fernando Haddad. En la búsqueda de fomentar la iniciación y calificar la formación de estudiantes en Universidades e Instituciones Federales, especialmente a los cursos de licenciatura de graduación plena, en el curso presencial. (BRASIL, 2007).

Financiado por la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES) y por el Fondo Nacional del Desarrollo de la Educación (FNDE), el PIBID actúa a través de la concesión de becas a proyectos en las diversas áreas del conocimiento que forman parte del currículo de la educación básica. En el primer año iniciaron más de 3.000 becarios en el programa, de las áreas de Física, Química, Biología y Matemáticas, enfocados en la Enseñanza Media, y “se expandió rápidamente, incluyendo Universidades Públicas Estatales, Municipales y Comunitarias, abarcando todas las licenciaturas”. (CAPES, 2014).

Al principio de la vigencia, el Pibid priorizó profesionales que actuaban en la red pública de educación, con los siguientes objetivos:

- I. *fomentar la formación de profesores para la educación básica, especialmente para la enseñanza media;*
- II. *valorar el magisterio, incentivando a los estudiantes a que opten por la carrera docente;*
- III. *promover la mejora de la calidad de la educación básica;*
- IV. *promover la articulación integrada de la educación superior del sistema federal con la educación básica del sistema público, en provecho de una sólida formación docente inicial;*
- V. *eleva la calidad de las acciones académicas dirigidas a la formación inicial de profesores en los cursos de licenciaturas de las instituciones federales de educación superior. (BRASIL, 2007).*

Al ser optimizado posteriormente, por el decreto N° 7.219, el 24 de junio de 2010, cuando se definió también el foco de la docencia en la enseñanza superior, junto

⁸ Brasil es un país federativo compuesto por 26 estados y el Distrito Federal, además de tener 5.570 municipios que también son entes federados con autonomía para legislar en determinadas materias.

con el incentivo a la investigación universitaria y científica, extendió la participación a las demás instituciones de enseñanza superior involucrando tanto a las públicas como a las privadas. Se añadió al Programa un nuevo objetivo “VI - *contribuir a la articulación entre teoría y práctica necesarias para la formación de los docentes, elevando la calidad de las acciones académicas en los cursos de licenciatura*”, y la posibilidad de concesión de ayuda a los profesores responsables de la coordinación y supervisión de actividades relacionadas. (BRASIL, 2010).

En 2014 se concedieron cerca de 72 mil becas de Iniciación a la Docencia (a alumnos de graduación), además de más de 17 mil otras concesiones financieras a profesores (coordinadores y supervisores). (CAPES, 2014). Fueron más de 250 instituciones de enseñanza superior contempladas en más de 300 proyectos, siendo estos distribuidos en el 31,4% de la región sur del país, 28% de la región nordeste, 25,1% de la región sudeste, 8,3% de la región centro-oeste y el 7,3% de la región norte del país, según una encuesta oficial. En cuanto a los licenciados becados, la mayoría fueron mujeres (67,5%), los declarados blancos se suman al 53%, que cursaron la enseñanza media en escuelas públicas corresponden al 79%. (GATTI, ANDRÉ, GIMENES, FERRAGUT, 2014).

La investigación apunta a que tanto los licenciados como los profesores que participaron del programa lo consideran como una contribución a la formación profesional, principalmente cuando se trata de aproximar al estudiante del contexto práctico de la escuela básica desde el inicio del curso de Licenciatura y, al mismo tiempo, permitir una profesionalización de manera cualificada. En el año 2014 se atendieron cerca de cinco mil escuelas de educación básica en todo el país. (GATTI, ANDRÉ, GIMENES, FERRAGUT, 2014).

Aunque el programa atiende menos del 18% de los estudiantes de licenciatura, que suman, en 2015, 528 mil aproximadamente (INEP, 2015), actualmente, según datos de divulgación de la CAPES en 2016, el Pibid tuvo reducción financiera en su inversión, siendo concedidas un total de 72.057 becas (divididas entre alumnos y profesores de los cursos de licenciatura), cerca del 20% menos que en el año 2014. A pesar de la reducción presupuestaria que también sufre la fundación (recorte de 2 billones de reales en los últimos), en nota oficial se informa que habrá continuidad en los proyectos vigentes, promoviendo la alineación de sus acciones con la Política de Formación de los Profesionales de la Educación definida por el Ministerio de Educación. (CAPES, 2017).

El Plan Nacional de Educación

El Plan Nacional de Educación (PNE), aprobado como Ley N° 13.005 el 24 de junio de 2014, representa un importante paso para cumplir los desafíos encontrados

en la formación de profesores, así como para su valorización, incluyendo carrera, remuneración y condiciones de trabajo. Después de más de tres años de tramitación en el Congreso Nacional, el PNE fue aprobado recién en la gestión de la presidenta Dilma Rousseff. Su tramitación representó una intensa disputa política con intereses diferenciados en juego. Por un lado, sectores públicos y entidades partidarias de la educación como derecho social; en el otro, entidades privadas, con fuertes intereses corporativos y parlamentarios defensores de la privatización de la educación y del cercenamiento de la libertad de enseñanza también actuaban en el sentido de disputar la orientación del Plan.

El PNE está compuesto por veinte metas, cuatro de ellas están directamente orientadas a la valorización de los profesionales de la Educación Básica. Las metas 15 y 16 se refieren a la formación docente y las 17 y 18 se refieren a su profesionalización, conforme al siguiente cuadro:

**CUADRO 1.
VALORIZACIÓN PROFESIONAL Y LA FORMACIÓN DOCENTE EN EL PNE**

Acciones	Metas
Política de formación inicial en curso de licenciatura	Meta 15: garantizar, en régimen de colaboración entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el plazo de 1 (un) año de vigencia de este PNE, la política nacional de formación de los profesionales de la educación de que trata los incisos I, II y III del capítulo del art. 61, de la Ley No. 9.394, del 20 de diciembre de 1996, asegurando que todos los profesores y las profesoras de educación básica posean una formación específica de nivel superior, obtenida en curso de licenciatura en el área de conocimiento en que actúan.
Política de formación continua	Meta 16: formar, a nivel de postgrado, 50% (cincuenta por ciento) de los profesores de educación básica, hasta el último año de vigencia de este PNE, y garantizar a todos/as los/as profesionales de la educación básica formación continua en su área de actuación, considerando las necesidades, demandas y contextos de los sistemas de enseñanza.
Equiparación salarial de más profesionales	Meta 17: valorizar a los/as profesionales del magisterio de las redes públicas de educación básica para equiparar su rendimiento medio al de los demás profesionales con escolaridad equivalente, hasta el final del sexto año de vigencia de este PNE.
Plan de Carrera y Piso Salarial	Meta 18: asegurar, en el plazo de dos (2) años, la existencia de planes de Carrera para los/as profesionales de la educación básica y superior pública de todos los sistemas de enseñanza y, para el plan de Carrera de los/as profesionales de la educación básica, tomando como referencia el piso salarial nacional profesional, definido en la ley federal, en los términos del inciso VIII del art. 206 de la Constitución Federal.

Cuadro elaborado en base a la Ley N° 13.005/2014

Otra importante iniciativa dirigida a la formación docente fue la aprobación de la Resolución N° 2/2015, del Consejo Nacional de Educación (CNE), que establece las Directrices Curriculares Nacionales de las licenciaturas a nivel nacional. Esta normativa define la estructura de los cursos de graduación en nivel superior de la formación de profesores. La resolución establece las directrices curriculares, la duración y la carga horaria de los cursos, estableciendo el total en 3.200 horas, siendo 400 de práctica de enseñanza y 400 de práctica supervisada. El currículo incluye tanto contenidos específicos de su área de conocimiento, como contenidos relacionados a los fundamentos de la educación, formación en el área de políticas públicas y gestión, fundamentos y metodologías. En las universidades públicas estas licenciaturas se realizan en las facultades de educación.

Riesgos y desafíos en las políticas de formación docente en el Brasil actual

A pesar de los esfuerzos observados en la última década, en el sentido de buscar responder a los inmensos desafíos que la formación docente para la Educación Básica presenta para el país, todavía son muchas las barreras a ser superadas. Los estudios e investigaciones han mapeado los principales problemas y las dificultades para su superación (GATTI, 2009, SCHEIBE, 2013, FREITAS, 2013, NUNES y OLIVEIRA, 2017).

Estos estudios demuestran que algunos desafíos son persistentes, como el elevado número de profesores formados en colegios aislados y universidades privadas y muchos de éstos, en cursos nocturnos. Según los datos del Censo de Educación Superior (INEP, 2015), el 65,1% de las matrículas de cursos de licenciatura están en las universidades. En cuanto a la categoría administrativa de las IES, de las matrículas en los cursos de licenciatura registradas en 2015, se verificó que el 41,2% está en instituciones públicas y el 58,8% en instituciones privadas. Según el mismo Censo más de la mitad de las matrículas en cursos de licenciatura en el sector privado se ofrece en la modalidad a distancia (51,1%). En la red pública, ese índice alcanza el 16,6%.

A lo que se enfrenta Brasil en el momento presente, tras el golpe consumado contra la presidenta electa Dilma Rousseff en agosto de 2016, es un progresivo avance de la derecha, lo que también se siente en gran parte de la región latinoamericana. Con los compromisos espurios asumidos para la perpetración del golpe, el presidente Michel Temer ha realizado reformas que retiran derechos de los trabajadores. Los recursos públicos se están retirando de las áreas sociales para el pago de intereses de la deuda pública que beneficia a los bancos y a las empresas privadas. Al priorizar esas políticas, el gobierno está privilegiando una clase, demostrando que la lucha de

clase se da también en la disputa por el presupuesto público, en la cual los sectores económicos quieren recuperar el espacio que los movimientos sociales han ganado en los últimos diez años. Y la educación está en el corazón de esta disputa. En especial el PNE, que aprobó en su meta 20 la vinculación del 10% del Producto Interno Bruto (PIB) para la educación al final de los diez años del Plan.

Las medidas impuestas por el actual gobierno interino –que, a pesar de todas las manifestaciones contrarias, se han vuelto vigentes bajo el discurso de la necesidad de economía en gastos de costeo– impactan de forma negativa a la formación de profesores para la Educación Básica. Tales medidas son un ejemplo de la regulación de control, de carácter lineal y jerárquico, sin la participación sociopolítica de los involucrados en el proceso educativo, que manifiestan claramente su insatisfacción y su incomodidad, ya que ellas atacan mucho, los intereses de la población en general.

La aprobación de la Enmienda Constitucional (EC) N. 95/2016 representa un grave retroceso para los derechos sociales inscritos en la Constitución Federal promulgada. Esta EC congela el gasto público por veinte años, período en que el dinero ahorrado será canalizado para el pago de la deuda pública, que actualmente consume casi la mitad del presupuesto del país. La enmienda limita los gastos primarios de la Unión a los gastos del año anterior corregidos por el Índice Nacional de Precios al Consumidor Amplio (IPCA), lo que significa que, cada año, la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) definirá, en base a esa regla, el límite presupuestario de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Para el próximo año ya están vetadas por el presidente todas las medidas que se referían al cumplimiento del PNE.

De esta forma, estando el país inmerso en una crisis que comenzó a dar sus señales en 2013 y se instaló definitivamente a partir del 2016, justamente en el momento en que el PNE entraba en vigor, el resultado fue el más desastroso, las primeras metas del PNE no llegaron a ser cumplidas y ahora el plan en su totalidad se ve amenazado. En el plano educativo, otra medida polémica impuesta por ese gobierno fue la reforma de la Enseñanza Media por medio de la Ley 13.415/2017. Esta reforma, además de todos los problemas que trae en el sentido de mayor elitización de esta etapa de la Educación Básica, tiene además impactos negativos sobre la profesión docente, pues altera la LDB N° 9394/96, en su artículo 61, al permitir a los sistemas de enseñanza contratar profesores sin las licenciaturas necesarias. Por medio de un artilugio jurídico, personas consideradas portadoras de “notorio saber” podrán enseñar disciplinas en el itinerario formativo de la educación profesional.

Consideraciones finales

La forma de organización del sistema nacional de educación –que se da en régimen de colaboración entre las esferas municipales, estatales, distritales y federales– confiere gran complejidad al desafío de desarrollar una política articulada de formación docente. Los distintos niveles de formación inicial y continua entre los profesores de la Educación Básica de las diferentes regiones del país imponen necesidades propias de programas y recursos, considerando además las singularidades de la Educación Infantil, de la Enseñanza Fundamental y de la Enseñanza Media. Algunas de esas demandas, según hemos comentado, fueron contempladas en el PNE vigente desde 2014 que se prolonga hasta 2024, habiendo resultado de un amplio proceso de discusión entre gobierno, instituciones representantes de los profesionales de la educación y otras entidades, pero que ahora se encuentra inviabilizado por las actuales políticas económicas.

La restricción de recursos financieros imposibilita la consecución de las estrategias diseñadas para la mejora de los procesos formativos de los profesores y representa en último análisis, un riesgo inminente para la garantía de los derechos sociales de los brasileños, entre los cuales se incluye el derecho a una educación de calidad.

La temática de la formación docente está inmersa en un escenario político y económico altamente desfavorable, que necesita ser confrontado a fin de que los demás desafíos para la mejora de la calificación inicial y continua de los profesores puedan ser superados. Como se discute a lo largo del texto, son necesarias políticas efectivas para revertir la oferta de esa formación que hoy se da mayoritariamente en el sector privado, en instituciones que ofrecen cuestionable calidad de enseñanza, como apuntan los indicadores de la educación superior. Otros desafíos se siguen sumando como, por ejemplo, la lucha por el acceso a nuevos formatos escolares, que permitan una capacitación dirigida a la educación del campo y la educación indígena, experiencias que ya vienen ocurriendo en el país en la última década, pero que también se encuentran amenazadas de continuidad. También cabe mencionar la necesidad de un mayor nexo entre la teoría y la práctica docente, tan reclamada por los egresados de los cursos de licenciatura y Pedagogía que ingresan como profesionales en la escuela básica.

Referencias bibliográficas

- BRASIL. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília. 23 de dezembro de 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP Nº 9, de 8 de maio de 2001.** Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, Curso de Licenciatura, de graduação plena. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jan. 2002, seção 1, p. 31.

- BRASIL. **Portaria Normativa Nº 38, de 12 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID. 2007. Disponível em https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria_Normativa_38_PIBID.pdf. Acesso em: 10 agos. 2017.
- BRASIL. Ministério da Educação. EDITAL MEC/CAPES/FNDE. **Seleção pública de propostas de projetos de iniciação à docência voltados ao Programa Institucional de Iniciação à Docência- PIBID. 2007.** Disponível em: https://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/Edital_PIBID.pdf. Acesso em: 10 agos. 2017.
- BRASIL. **Portaria Normativa Nº 16, de 23 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre o PIBID – Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID. 2007.
- BRASIL. **Portaria Normativa Nº 09, de 30 de junho de 2009.** Institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, de 1 de julho de 2009, Nº 123, Seção 1.2009
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto Nº 6.755, de 29 de Janeiro de 2009.** Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. 2009.
- BRASIL. **Decreto Nº 7.219, de 24 de junho de 2010.** Dispõe sobre o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID e dá outras providências.
- BRASIL. **Portaria 260, de 30 de agosto de 2010.** Aprova as normas do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID. Disponível em: https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria260_PIBID2011_NomasGerais.pdf. Acesso em: 10 agos. 2017.
- BRASIL. **Portaria Nº 096/2013 de 18 de julho de 2013.** Brasília. Aprova o regulamento do Pibid. Disponível em: https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria_096_18jul13_AprovaRegulamentoPIBID.pdf. Acesso em: 10 agos. 2017.
- BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Relatório de Gestão 2009-2014 do PIBID.** Disponível em: http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/20150818_DEB-relatorio-de-gestao-vol-1-com-anexos.pdf. 2015. Acesso em: 10 agos. 2017.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução MEC/CNE/CP Nº 02/2015,** de 1º de julho de 2015. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 8-12, 2 jul. 2015.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Base Nacional Comum Curricular. Brasília, 2017. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em: 12 agos. 2017.
- BRZEZINSKI Iria. A formação e a carreira de profissionais da educação na LDB 9.394/96: possibilidades e perplexidades. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB INTERPRETADA: diversos olhares se entrecruzam.** 8 ed. São Paulo: Cortez: 2003. p. 147-168.
- CAPES. **Relatórios e dados.** Acessado em 20 de agos. De 2017. Disponível em <<http://www.capes.gov.br/educacao-basica/capespibid/relatorios-e-dados>>. Acesso em: 20 agos. 2017.
- CCS/CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica – DEB. **Relatório de gestão PIBID.**

- Brasília, 2013. Disponível em <<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/1892014-relatorio-PIBID.pdf>> Acesso em: 10 agos. 2017
- CCS/CAPES. **Presidente da CAPES fala do orçamento e dos principais desafios da pós-graduação.** Brasília, 2017 disponível em <http://www.capes.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/8471-presidente-da-capes-fala-do-orcamento-e-dos-principais-desafios-da-pos-graduacao>. Acesso em: 20 agos. 2017
- CCS/CAPES. **Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – PARFOR.** Disponível em <<http://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor>>. Acesso em: 10 agos. 2017.
- FREITAS, Helena Costa Lopes de. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 136-167.
- GATTI, Bernadete; ANDRÉ, Marli, GIMENES, Nelson; FERRAGUT, Laurizete. **Um Estudo Avaliativo do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação a Docência (Pibid).** São Paulo: FCC/SEP, 2014.
- GOMES, C., TREVISAN de SOUZA, V. L. O PIBID e a mediação na configuração de sentidos sobre a docência. **Psicologia Escolar e Educacional**, SP. V. 20, N. 1, Janeiro/Abril de 2016: 147-156.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep Diretoria de Estatísticas Educacionais. **Censo da Educação Superior 2015.** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>. Acesso em 10/08/2017.
- KENSKI. Novas tecnologias na educação presencial e a distância I. IN.: Barbosa, Raquel Lazarri L. (Org.) **Formação de educadores: desafios e perspectiva.** São Paulo: editora UNESP, 2003.
- MEC. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). **Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – PARFOR.** 2017.
- Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor/>. Acesso em: 10 agos. 2017.
- MEC. **Programas do MEC voltados à formação de professores.** Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID). Brasília, 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=15944>. Acesso em: 10/08/2017.
- MEC. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). **PIBID relatórios e dados.** 2013. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/capespibid/relatorios-e-dados>. Acesso em: 10 agos. 2017.
- NUNES, Claudio e OLIVEIRA, Dalila Andrade. Trabalho, carreira, desenvolvimento docente e mudança na prática educativa. **Educação e Pesquisa**. vol.43, N° 1 São Paulo jan./mar. 2017.
- SCHEIBE, Leda. Valorização e formação dos professores para a educação básica: questões desafiadoras para um novo plano nacional de educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, N. 112, p. 981-1000, jul.-set. 2010.

ACERCA DE LA FORMACIÓN DE PROFESORES Y LA AMPLIACIÓN DE DERECHOS EN ARGENTINA¹

Alejandra Birgin

Resumen

Este artículo aborda una problemática contemporánea que interroga en sus más nítidas tradiciones la formación de profesoras y profesores en Argentina. Trata de la trama que se teje entre, por un lado, la incorporación de “nuevos” adolescentes y jóvenes al nivel medio como consecuencia de la masificación y la obligatoriedad del nivel y por el otro, la expansión creciente de la formación docente, que se ve desafiada a formar profesores para ejercer la docencia en una escuela media cada vez más heterogénea y compleja.

En Argentina, al incremento de la expansión de la escuela media² desde la segunda mitad del siglo XX, se suma la sanción en 2006 de una Ley Nacional que la hace obligatoria hasta su finalización. Dicha obligatoriedad contradice su mandato de origen (ligado a la formación de élites locales) a la vez que se inscribe mayoritariamente en formas y culturas institucionales que nacieron fieles a aquel mandato. Otro fenómeno de las últimas décadas en la región latinoamericana y en la Argentina en particular es la expansión de la educación superior, fuertemente ligada a la masificación del nivel medio.

Ahora bien, la expansión y/o masificación no implican solo un cambio de escala, sino que traen consigo fuertes tensiones y producen una serie de modificaciones en los niveles involucrados. En el caso del Nivel Superior (en adelante NS), la expansión implicó una ampliación y diversificación tanto de la matrícula como de las instituciones. La formación docente (parte indisoluble de dicho nivel), tiene fuertes puntos en común con las problemáticas de la formación superior, a la vez que constituye un proceso particular, con tradiciones y problemáticas específicas.

1 Artículo publicado en la Revue internationale d'éducation de Sèvres. Birgin, A. (2017). De la formation des professeurs et de l'élargissement des droits en Argentine. Revue internationale d'éducation de Sèvres, (74), 69-78.

2 En Argentina se entiende por nivel medio o escuela secundaria aquella que abarca desde /mo u 8vo año (según la provincia) al 12. Es decir, equivale a colegio más liceo en Francia.

Así, nuevos rostros y nuevas procedencias se suman a los estudiantes que pueblan las escuelas secundarias y el NS en las últimas décadas. Entre otros, buscan formarse como profesores y profesoras³ estudiantes que han atravesado trayectorias escolares sinuosas, que son la primera generación de su familia que llega al nivel superior. ¿Qué hay de novedad en estas trayectorias? ¿Cómo procesan los sujetos aquello que, muchas veces, consideran una “carrera de obstáculos”?

Este artículo se basa en el análisis de 4 grupos focales y 16 entrevistas en profundidad a estudiantes de profesorado de universidades e Institutos Superiores de Formación Docente (en adelante, ISFD), que cursan los últimos 2 años de carrera para ser profesores de Ciencias Exactas y Naturales (Física, Química, Biología, Matemática)⁴ en 6 jurisdicciones de la Argentina (AMBA, CABA, Neuquén, Chaco, Salta y Córdoba)⁵. Aunque no será recuperado específicamente en este escrito, se considera que el trabajo con futuros profesores de esta área permite abordar ciertas problemáticas con más nitidez por el halo de complejidad que acompaña tradicionalmente a estas disciplinas en el imaginario social.

En el marco de una reconfiguración del sistema formador de docentes en Argentina, la primera parte de este artículo aborda elementos de dicho proceso y, en la segunda, ciertas condiciones y decisiones que asumieron los actuales estudiantes y configuraron sus trayectorias formativas para trabajar en la enseñanza de un área específica. Se esbozan luego algunas reflexiones finales.

La expansión de la formación del profesorado

La matrícula del sistema educativo argentino siempre pudo graficarse como una pirámide, mucho más clara en sus orígenes, menos pronunciada en la actualidad. Mientras su base era la educación primaria, de amplio alcance desde fines del siglo XIX, su cúspide era el sistema de educación superior que, en sus orígenes, fue diseñado como el ámbito por excelencia para la selección y socialización de las élites.

Desde comienzos del siglo XX, se registra un crecimiento lento pero ininterrumpido de la matrícula del NS, aunque con comportamientos diferenciados según las diferentes instituciones que lo componen. A partir de la década de 1950, las nuevas clases medias acceden progresivamente a los estudios superiores, combinando procesos de movilidad ascendente con la configuración de nuevos horizontes de desarrollo económico nacional. Con la recuperación democrática posterior a la sangrienta

3 Adoptamos aquí un uso frecuente en la literatura de referencia, entendiendo por “profesores” tanto a “profesores y profesoras”; VER AQUÍ LA DECISIÓN EDITORIAL.

4 En Argentina la especialización es un principio de reclutamiento de los profesores y de definición de sus puestos de trabajo. Del mismo modo se organiza su formación inicial.

5 El material es parte del trabajo de campo de la investigación. Representaciones sociales de las ciencias y las tecnologías de estudiantes y docentes de las escuelas medias argentinas, realizada en 2015 en UNIPE.

dictadura que se inició en 1976, la educación superior⁶ recibe un nuevo impulso, acompañando una tendencia del mundo occidental: desde allí y hasta la actualidad, se ha multiplicado por 5 el número de quienes estudian en el nivel, además de un incremento institucional significativo⁷.

La estrecha relación entre el profesorado y la construcción de los Estados Nacionales es uno de los rasgos característicos (aunque no originales) de la docencia latinoamericana. En Argentina, a fines del siglo XIX la formación docente se institucionaliza diferenciada: las maestras se formarán en el nivel medio, los profesores en el nivel superior. Las maestras se “convertirán” en tales en las escuelas normales, los profesores (y las pocas profesoras) lo harán en la universidad, o serán reconocidos/as por ella. También desde principios del siglo XX, se institucionaliza una formación específica para profesores a la que concurren prioritariamente jóvenes de sectores medios que trabajarán en escuelas dedicadas a la formación de élites locales: se crea el primer Instituto Nacional del Profesorado, también primera opción superior de formación docente no universitaria.

Así, la formación de profesores para el nivel medio nace bicéfala, ya que desde sus inicios se realiza en dos instituciones diferentes que integran el Nivel Superior: las universidades y los Institutos Superiores de Formación Docente (en adelante, ISFD). Dichas instituciones tienen organizaciones, culturas y tradiciones académicas diferentes: en términos generales, establecen relaciones distintas con los saberes requeridos para el ejercicio de la docencia⁸.

Las investigaciones muestran que desde 1960, pero fuertemente desde la última década del siglo XX y con vaivenes según la situación del mercado de empleo y el tipo de institución (profesorado, universidad), crece⁹ y se heterogeiniza la matrícula de las instituciones que forman profesores, mostrando la incorporación de jóvenes de sectores sociales anteriormente excluidos del nivel de enseñanza superior

6 El conjunto de la educación superior en Argentina es (desde el peronismo y con la excepción de Medicina) de ingreso irrestricto (no hay exámenes al finalizar la escuela secundaria ni para ingresar a la educación superior) y gratuita. Esta política solo fue interrumpida durante las dictaduras.

7 Para el mismo período (1980 a 2014), las Universidades pasan de 45 a 106 y los Institutos Superiores de 581 a 2213. Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE).

8 Esquemáticamente, las universidades que forman profesores y profesoras tienen una vinculación estrecha con la producción de los conocimientos de dichas áreas y, plantean una relación indisoluble entre investigación científica y docencia (universitaria). En cambio, los ISFD guardan una relación histórica con el sistema educativo para el que forman (con variadas intensidades), así como una nutrida y heterogénea trayectoria en la construcción y transmisión de saberes pedagógicos-didácticos. Quienes estudian en las Universidades cursan una licencia en una disciplina y la formación para la docencia se resuelve solo al final de la carrera. En cambio quienes lo hacen en ISFD se deben definir por la docencia desde el ingreso a la carrera, que propone además un modelo simultáneo respecto de las prácticas.

9 Entre 1994-2014 la matrícula de ISFD aumentó 206%, pasando de 158.031 estudiantes a 483.799 estudiantes Fuente Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, DINIECE, (2015).

y, específicamente, del trabajo docente. Ingresan así a la docencia sectores que constituyen la primera generación de su familia que llega al nivel medio y/o superior (Birgin, 2000; Gluz, 2011).

Los 90 (década neoliberal sólidamente asentada sobre los efectos de la última dictadura militar argentina) lograron producir fuertes transformaciones. Desarticularon la vieja sociedad industrial y desarticularon también el lugar que sostenía el Estado como organizador de las relaciones sociales. En educación produjeron sistemas educativos descentralizados y segmentados en el marco de nuevas dinámicas de regulación y control por parte del Estado. En ese marco, también produjeron rupturas tanto en términos simbólicos como en términos fácticos que consolidaron nuevas configuraciones urbanas así como de la “distancia social” entre los integrantes de diferentes grupos o sectores de la sociedad expresada en términos de extrañamiento cultural y de fronteras de exclusión¹⁰. Así, en el mismo período en que se desarrollan territorios urbanos crecientemente desiguales, el sistema educativo se amplía, se diversifica y, en muchos casos, se circuita y fragmenta. Se produjo un proceso de reconfiguración del sistema educativo argentino que significó el pasaje de un sistema nacional con fuertes rasgos de homogeneidad a un sistema educativo crecientemente fragmentado, ligado a rasgos territoriales.

En los primeros 15 años del s. XXI se observa un proceso paradójico en el que la veloz expansión educativa se inscribió en dinámicas de fragmentación social y cultural, que atravesaron también al sector docente en su formación y en su ejercicio (Birgin, 2000; Ziegler y Gessaghi, 2012). Desde comienzos del siglo XXI se abrió un abanico de procesos redistributivos y de consagración de derechos populares, con heterogeneidades y contradicciones. En lo que algunos autores denominan “posneoliberalismo” se libró una batalla con la hegemonía de viejas estructuras y dinámicas de fragmentación que, lejos de desaparecer, siguen vigentes (Sader, 2010). Así, convivieron diversas temporalidades y no pocas contradicciones, en la tensión simultánea entre el desmonte de la lógica neoliberal (mercantilización, individualización, segregación, etc.) y la producción de alternativas (Kessler, 2014).

Tradicionalmente la universidad (vía privilegiada de movilidad social), reclutaba estudiantes en los sectores altos y medios en ascenso. Hoy en Argentina se ha construido un sistema de Educación Superior capilarizado territorial y socialmente, al que concurren estudiantes que provienen de sectores que antes no accedían ni a las universidades ni a los ISFD. Carreras que eran más selectivas en sus aspirantes se

10 La crisis argentina del 2001 significó el colapso del sistema de representación político y el principio del fin del ciclo iniciado por la dictadura en 1976. Es difícil explicar el cambio en la política distributiva y la construcción del nuevo keynesianismo en la Argentina del siglo XXI, sin comprender la hondura de dicha situación de excepción (D'Iorio, 2012).

“popularizan” y amplían su matrícula¹¹. ¿Qué trayectorias formativas se construyen en el marco de este escenario? ¿Qué motivaciones los ligan a esas carreras? ¿Cuáles son las razones por las que optan por esas instituciones?

Las y los estudiantes de Profesorado: elecciones, trayectorias y condiciones

En este apartado trabajaremos con las voces de los y las estudiantes de profesorado entrevistados. No lo hacemos desde una perspectiva que los supone productos de nuevas políticas que se construyen en otra parte, sino como intérpretes activos del mundo y las políticas, a los que le otorgan sentidos (Ball en Avelar, 2016), en el que producen estrategias y modos de habitar tanto sus instituciones como sus territorios. Para ello analizaremos las motivaciones que los llevaron a la elección de la carrera docente y algunas condiciones materiales y simbólicas en que los y las estudiantes llevan a cabo dichas decisiones.

Acerca de la elección de la carrera

Múltiples elementos confluyen en la elección que realiza cada sujeto de una carrera, decisiones que son (además) cada vez menos definitivas. Aunque la cuestión vocacional como motivación para la elección de carreras de NS ha sido tradicionalmente invocada, diversos motivos ponen esta afirmación hoy en cuestión. A partir de las entrevistas y los grupos focales, nos referiremos aquí a cómo construyen los y las estudiantes sus opciones profesionales, a la presencia de la cuestión laboral ligada a un clima de época y a prioridades de los sectores sociales de los que provienen y ciertas particularidades que se ponen en juego en la elección de la carrera de profesorado.

Históricamente, la vocación estuvo a la base de la legitimidad de la opción por el magisterio, asociada con habilidades “innatas, naturales”. En el caso de los profesorado para la escuela secundaria, en cambio, las motivaciones han sido desde su origen más diversas. Solo remitirnos al nacimiento de los colegios nacionales en Argentina (últimas décadas del siglo XIX): enseñar era una tarea muy prestigiosa que solo exigía dominio disciplinar y reconocimiento público para ocuparla (Birgin y Pineau, 2015).

Hoy los criterios para la elección de la carrera de profesor de escuela secundaria están marcados por otras y más diversas razones y factores que muchas veces operan en simultáneo (Rayou y Van Zanten, 2004): búsqueda de estabilidad laboral, relación

¹¹ En el Conurbano Bonaerense, donde se fundaron nuevas universidades públicas, se advierte que el incremento de la matrícula fue más intenso en los quintiles de ingresos más bajos: 47% en el quintil 1 y 95% en el quintil 2 (UNIPE 2016).

con la disciplina elegida, deseos de transmitir un saber, compromiso con las y los jóvenes, experiencias biográficas, etc.

“Tiene que ver con que admiraba a muchos de mis profesores del secundario. Y de hecho, varios de ellos eran profesores de las materias de ciencias. Me gustaba mucho la manera en la que transmitían, la manera en la que llevaban a cabo las clases”. (Santiago, CABA, Universidad, Biología).

La cuestión de la disciplina a enseñar tiene un peso muy significativo entre quienes serán profesores del área de Ciencias Exactas, su presencia es más invocada aún entre los que cursan su carrera en ámbitos universitarios.

“Los profesores que tuve en matemática me hicieron dar cuenta de que me gustaba primero, la matemática, y después, ser docente, ayudar a mis compañeros”. (Yanina, AMBA, Universidad, Matemática).

Para algunos estudiantes la potencia de lo educativo como aporte a la disputa por horizontes más justos es lo que mencionaron como estructurante de su deseo de trabajar como docentes.

“Yo porque tengo un pensamiento un poco utópico, yo creo que vivimos en una sociedad injusta y creo que una de las herramientas más fuertes para llevar a una sociedad más justa e íntegra y todas esas cosas, es la educación y ese es el motivo por el cual elegí esta carrera. Para tratar de equilibrar o balancear un poco más la distribución social vigente. Me gustaría contribuir en ese sentido y también me gusta mucho la física”. (Grupo focal, Córdoba, ISFD).

Con la ampliación matricular del NS también se acercan a él adultos, algunos de ellos con proyectos postergados, así como jóvenes para los que trabajar es una necesidad imperiosa, tanto a lo largo de su carrera como cuando se reciban. La cuestión laboral pasa a ocupar un lugar reconocido y explicitado. Vale recordar que, en la tradición vocacionista, resultaba “inconfesable” seguir la carrera docente para lograr un trabajo estable.

“La educación me gusta pero me sedujo mucho en el momento en que lo empecé a hacer, al principio no estaba tan convencida. Yo quería ir más para el lado de la investigación, pero acá no hay ninguna carrera que vaya para la licenciatura en química, no está”. (Ivana, Neuquén, Universidad, Química).

Muchos entrevistados señalan que la vocación no fue una condición previa a la elección de la carrera. El deseo de trabajar en la docencia también se construye en un tejido complejo entre las experiencias personales, lo que las instituciones de educación superior ofrecen y un particular escenario social, económico y político.

Formarse para trabajar como docente en las escuelas secundarias implica (en casi todo el territorio argentino) una perspectiva segura de empleo: la formación docente

en las últimas dos décadas creció urgida por la expansión del sistema educativo (sobre todo de la escuela secundaria), que demandaba cada vez más profesores. En varias provincias, además, hay vacancias en ciertas áreas: allí los estudiantes tienen ofertas laborales mucho antes de concluir su carrera. De hecho, todos los estudiantes entrevistados para esta investigación del AMBA (Ciudad de Buenos Aires y su periferia) trabajaban como docentes en escuelas medias a la vez que concluían sus carreras.

Acerca de condiciones materiales y simbólicas

Muchos de quienes cursan hoy en el NS son estudiantes que trabajan y estudian, tienen una vida adulta¹². Para gran parte de ellos la formación docente no fue su primera opción, la elección de sus carreras transcurrió en la tensión entre sus sueños y sus condiciones de posibilidad. En las entrevistas dan cuenta de experiencias que dejaron sus marcas y que se hacen visibles en la diversidad de acciones y de tácticas que desplegaron para trazar itinerarios que les permitan arribar a un título superior. Las trayectorias reales son otra cosa que las trayectorias teóricas: son recorridos efectivos que no se enmarcan en una progresión lineal prevista por una periodización estándar.

También la relación entre la carrera que eligieron y las trayectorias de vida y de formación se traman de modos no previstos: en el tránsito por las distintas opciones no hay elecciones ni condiciones fijas sino una acomodación a circunstancias diversas por las que atraviesan.

“Estudié Bromatología en el 2007, hice primer año en la Universidad Nacional de Salta, después me pasé al profesorado de Química en el 2011 en la misma Universidad y en el 2014 comencé acá en el ISFD. Mirá, Bromatología lo dejé por dos razones: Matemática III y Química Analítica son dos materias que no aprobaba. No podía progresar, entonces decidí cambiarme al profesorado en Química en la universidad para no tener esas dos materias. Pero tuve familia, me casé, me mudé y a partir de ahí tuve otras responsabilidades y ahí estuve un tiempo que no pude avanzar en la carrera. Recién pude retomar el año pasado y decidí el profesorado en Salta, porque pienso que va a ser algo que voy a poder terminar”. (Rocío, Salta, ISFD, Química).

En la decisión de qué y dónde estudiar (ISFD o universidad) también inciden otras razones. Lo que para algunos estudiantes es motivo de descarte, para otros se constituye en motivo de elección: cierto orden endogámico que caracteriza a los ISFDs hace una carrera más amigable, y eso la convierte en más transitable.

¹² En Argentina el 50% de los estudiantes universitarios trabajan o buscan trabajo. El 20% son jefes de hogar. (UNIFE, 2016).

“[en la universidad] vos no podés coordinar los horarios, te toca cursar a la mañana o dentro de dos horas. Eso también es desgastante, física y económicamente, porque muchas veces tenés que tener recursos para comer ahí. En cambio, en un profesorado, el horario es de 7 a 11.30 y no te van a decir mañana venite al mediodía y otra vez a las 2 de la tarde”. (Sebastián, Salta, ISFD, Biología).

Quienes arriban por primera vez a instituciones de NS tienen padres que, en muchos casos, no han cursado o terminado el nivel primario o medio. Pronto constatan que no pueden confiar plenamente en los conocimientos que tienen disponibles y les son familiares: los que les hacen falta y otros heredan, para ellos se constituyen en enseñanzas omitidas (Bourdieu, 2005).

“A mí en las primeras materias me costó mucho comprender la dinámica: cómo había que darlas, qué era importante incorporar. Fue chocante hasta que comprendí la dinámica. Esas materias me costaron muchísimo. Un par recursé. Había que leer mucho y es comprender qué es lo importante de tanto texto, las clases, las notas, saber cuándo aprobabas, ver que el promedio es importante. Una entra y no sabe del funcionamiento de la universidad, y nadie te lo dice. Es chocante en todos los aspectos, dentro de las clases, afuera, la información que se da y la que no se da. Entonces es entrar en un universo donde las reglas son totalmente diferentes y algunos se pueden incorporar rápidamente y hay algunos que les cuesta. A mí me costó incorporarme y comprender la lógica”. (Grupo focal, AMBA, Universidad).

Se trata de recién llegados a un entorno institucional y cultural, que exhiben desconocimiento práctico de las reglas comunes pero que, al mismo tiempo, se muestran competentes y tenaces para descubrir en qué consiste el juego (Fernández Vavrik, 2017), que muestran un saber práctico, que no saben ciertas cosas pero sí otras: ubicarse, tantear, buscar su lugar. Seguramente otra fue la situación de quienes abandonaron antes de llegar a los últimos años de su carrera.

“Yo dejé Ciencias Económicas por dos razones: la primera, no me quería pasar toda mi vida cuidando plata que no era mía y que me trataran mal por eso, y la segunda, porque no me integraba socialmente en esa facultad. Yo era distinta, no encajaba con nadie, yo era muy pobre, muy gordita y muy morocha para el resto de las chicas, no hacían grupo conmigo porque iban todas con cartera divina y yo iba con remera y era rollinga. Los chicos que van a estudiar esa carrera pertenecen a un grupo social específico. En la facultad son todos nariz parada y yo que vengo de un barrio re pobre y me visto como quiero, así y todo estoy en cuarto año de este Profesorado” (Grupo focal, Córdoba, ISFD).

Varios entrevistados señalan la cuestión de las expectativas de sus familias en su decisión de seguir estudiando. Se trata en general de generaciones mayores que insisten en su confianza en el estudio como modo de asegurar un futuro más

próspero. Es una insistencia que no tiene relación con la carrera: es el valor de un título superior en sí mismo.

“Siempre me gustó la Matemática. Entonces el año que me tocó inscribirme, que yo vivía con mis abuelos, mi abuela me dijo: “Usted va a terminar la secundaria, usted va a saber lo que quiere hacer de su vida. Si quiere estudiar, allá tenemos la universidad. No podemos pagar otra en otra provincia porque no hay dinero, pero esa está, así que vaya y vea lo que quiere seguir”. Entonces comencé a averiguar y había una charla sobre la carrera de Matemática. Así que vine. Resulta que esa charla era en conjunto con el profesorado en química, en física y licenciatura en matemáticas. Y yo no tenía ni idea de que había un profesorado en física acá, yo quería estudiar Astronomía, pero eso era en San Juan. Pero acá Astrofísica era materia optativa de la carrera de profesorado y entonces dije bueno, puedo hacer el profesorado en física y después un posgrado en Astronomía. Al día siguiente decidí “me voy a inscribir en profesorado en física”. Mi abuela pensó que era profesorado de Educación Física ‘pero no tenés mucho estado físico’, me dijo”. (Karen, Neuquén, Universidad, Física).

Para los estudiantes de sectores populares, la cuestión de las distancias es clave. En ese sentido, la existencia de universidades cercanas las convierte en opciones.

“A mí me pasó que yo no conocía la Universidad, pero el colegio al que iba nos trajo a recorrerla. Y ahí me enteré que existía y que tenía matemática. Y como yo quería hacer matemática, ahí terminé decidiendo. Si no quizás iba a otro lado. Tenía en mente el Instituto de Formación Docente de José C. Paz”. (Grupo focal, AMBA, Universidad).

Los tiempos y los costos de traslado ocupan también un lugar relevante en las elecciones institucionales. Como dice Yanina (AMBA, Universidad), “Esta me queda a un colectivo”.

El análisis del material de campo muestra jóvenes y adultos que toman decisiones, eligen ciertos ámbitos, descartan otros, insisten y buscan las condiciones de posibilidad para su proyecto formativo y profesional. Así, dan cuenta de itinerarios porosos, atravesados por otras preguntas y otras complejidades, donde lo heterogéneo y lo contingente tienen un peso particular, ligado a un tiempo en el que se fueron ampliando las posibilidades de acceso a la carrera de profesor, a la vez que las marcas del territorio no dejaron de imponer sus límites.

Me queda a un colectivo¹³: sobre derechos, producción de condiciones y nuevas pedagogías

Probablemente la mayor parte de nuestros entrevistados no hubieran sido estudiantes del NS hace 30 años en Argentina. Aunque hay una larga tradición de ascenso social vía la educación formal, la extensión del acceso al nivel medio y superior de educación de las últimas décadas tiene intensidades propias, donde confluyen (no sin contradicciones y disputas) políticas estatales, demandas sociales, dinámicas territoriales, tendencias globales, esfuerzos subjetivos.

Muchas cuestiones cambiaron radicalmente en Argentina después de la crisis social del 2001. Ni el lugar del trabajo ni la elección de las carreras profesionales quedaron inmunes. Las experiencias familiares de movilidad social y las apuestas por la educación como una vía de ascenso social, por ejemplo, fueron puestas al menos en tensión y lo que prevaleció fueron estrategias “para atenuar la caída”. Las entrevistas con jóvenes y adultos que se forman para trabajar como profesores hoy dan cuenta de las marcas que la desigualdad y el desamparo han dejado en sus entornos, en sus familias, en ellos mismos.

El recorrido que realizamos muestra que, en un tiempo en que la escuela secundaria se hizo obligatoria y se amplió el NS, la formación docente se expandió. Un cambio de escala tan significativo como el que aconteció en las últimas décadas implica transformaciones y disputas: con la tradición elitista, con los recorridos habituales, con los capitales sociales y culturales que traen los nuevos futuros profesores, con los desafíos de la tarea para la que se forman, etcétera.

La condición de estudiante de NS no es la misma que décadas atrás, la escuela en la que trabajarán los futuros profesores tampoco¹⁴. La gramática de la escuela secundaria, construida para la formación de élites locales en la 2da. mitad del siglo XIX, no es la que podrá recibir y alojar al conjunto de los adolescentes y jóvenes. La formación de profesores también está fuertemente cruzada por estas tensiones, entre la heterogeneización de la matrícula que recluta y la transformación de los sentidos de la escuela (y las didácticas, y las pedagogías) para los que forma.

El crecimiento matricular del NS se caracteriza por el acceso de jóvenes que son primeras generaciones en su familia en transitarlo. Este acceso está ligado a políticas

13 En una “casualidad” notable, esa misma expresión fue utilizada por Yanina (AMBA) en la entrevista que le hicimos para esta investigación y por Marcelo, entrevistado por Malena Charovsky para su tesis de Maestría (Charovsky, 2014).

14 La primera etapa de la expansión y masificación sucedió en un tiempo donde la relación de confianza y el reconocimiento público hacia la escuela y la docencia fue puesta en cuestión. Los 90 fueron productivos en la construcción de una imagen degradada de los docentes. De esa construcción han tomado parte activa los diseños y los usos de las evaluaciones así como el discurso público de los medios en el abordaje y descripción pública de los “nuevos” que ingresaban a la docencia (Birgin 2000).

estatales de creación de instituciones de NS en territorios nuevos. Sin embargo, lo que esta investigación muestra es también “la marca de las cercanías”: aunque el sistema superior está cada vez más expandido y es un sistema abierto, la selección de la institución de estudio está ligada a los territorios materiales y simbólicos que hoy tienen la impronta de la fragmentación. Diversas investigaciones (como la que aquí presentamos) que indagan políticas de ampliación de derechos dan cuenta de que hace falta analizar junto con la expansión del nivel superior, la persistencia y/o la aparición de nuevas desigualdades en él (Orange, 2013; Birgin 2015), fenómeno que ha recibido diversos enfoques y denominaciones: democratización segregativa (Merle, 2000), inclusión excluyente o socialmente condicionada (Ezcurra, 2011), etc., según los énfasis de sus respectivos análisis.

Sin embargo, este trabajo discute con la sola identificación de circuitos en el NS que se diferencian porque los “nuevos” (en términos de capital social y cultural) concurren a los ISFD, mientras que las instituciones universitarias quedan reservadas para sectores más tradicionales. La diversificación institucional, la recreación del formato de instituciones clásicas (como las universidades recientemente creadas que promueven otra inserción y reconocimiento territorial) y la aparición de nuevas dan cuenta de otra cartografía institucional del NS, aún pendiente de indagar en su complejidad. También las trayectorias y las experiencias estudiantiles de las que aquí se dio cuenta muestran itinerarios sinuosos, elecciones no definitivas, esfuerzos cotidianos por la recreación de fronteras establecidas.

Los relatos de las y los futuros profesores reconocen el peso de las condiciones pedagógicas para que experiencias más igualitarias tengan lugar (la salida de la universidad al territorio, la relevancia de las becas, una recepción hospitalaria, una institución que queda “a un colectivo”, etc.). También nos interpelan a pensar de otro modo afirmaciones previas, como aquellas que hasta hace menos de dos décadas sosteníamos: un formato institucional secundarizado en la formación hoy exige ser reconocido también como un dispositivo que resulta hospitalario (Charovsky, 2014).

Más allá de diversas experiencias igualitaristas y de ensayos de nuevas normativas y gramáticas que se desarrollaron en Argentina en los inicios del siglo XXI, quedan muchas indagaciones y construcciones pendientes alrededor de la relación entre políticas y pedagogías. Entre ellas, como interrogamos, pensamos y construimos una “hospitalidad educativa” donde experiencias de conocimiento rigurosas y plurales se constituyan en el día a día del conjunto de las y los estudiantes, en cada una de las instituciones educativas por las que transitan. De lo que no parece haber dudas es de que la ampliación de derechos nos exige también pensar otras pedagogías.

Bibliografía

- Avelar, M. (2016). Entrevista con Stephen J. Ball: Su contribución al análisis de las políticas educativas (traducción). *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24 (24). Recuperado de <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2368>
- Birgin, A. (2000). La docencia como trabajo: la construcción de nuevas pautas de inclusión y exclusión. En Gentili, P.; Gaudencio, F. (comp.) *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo* (pp.221-239). CLACSO. Buenos Aires.
- Birgin, A. (2015). *Formación de maestros(as) en América Latina: algunos problemas y perspectivas para este tiempo*. *Revista Nodos y Nudos*, 4 (39), 29-37. Universidad Pedagógica Nacional. Colombia.
- Birgin A. y Pineau, P. (2015). Posiciones docentes del profesorado para la enseñanza secundaria en la Argentina: una mirada histórica para pensar el presente. *Revista Teoria e Prática da Educação*, 18(1), 47-61. Recuperado de <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/TeorPratEduc/article/view/28997>
- Bourdieu, P. (2005). *Capital cultural, escuela y espacio social*. México D.F.: Siglo XXI.
- Charovsky, M. M. (octubre, 2014). Las trayectorias de formación de profesores/as en un territorio fragmentado. El caso del partido de Pilar. En *I Encuentro Internacional de Educación. Espacios de investigación y divulgación*. NEES. Facultad de Ciencias Humanas, UNCPBA. Tandil, Buenos Aires. Recuperado de <http://www.ridaa.unicen.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/164/15131.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- D'Orío, G. (2012). En formación, o la reinención de la responsabilidad pedagógica. En A. Birgin, *Más allá de la capacitación. Debates sobre la formación de los docentes en ejercicio* (pp. 49-62). Buenos Aires: Paidós.
- Ezcurra, A. M. (2011). Masificación y enseñanza superior: una inclusión excluyente. Algunas hipótesis y conceptos clave. En N. Fernández Lamarra y M. Costa de Paula (Comps.), *La democratización de la educación superior en América Latina. Límites y Posibilidades* (pp. 60-72). Buenos Aires: EDUNTREF.
- Fernández Vavrik, G. (2017). L' «étrangéité» ordinaire des non locaux. Tracer des frontières grâce à la catégorisation. In L. Greco & M. Auzanneau, *Dessiner les frontières* (en prensa). Lyon: ENS Éditions.
- Gluz, N. (Ed.). (2011). *Admisión a la universidad y selectividad social. Cuando la democratización es más que un problema de "ingresos"*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Merle, P. (2000). Le concept de démocratisation de l' institution scolaire: une typologie et sa mise à l' épreuve. *Population*, 55(1), 15-50.
- Orange, S. (2013). *L' autre enseignement supérieur. Les BTS et la gestión des aspirations scolaires*. Paris: Press Universitaires de France.
- Rayou, P. y Van Zanten, A. (2004) *Enquete sur les nouveaux enseignants*. Paris: Bayard
- Sader, E. (2010). *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- UNIFE (2016). Nuevos estudiantes, más graduados, desarrollo de la investigación, alto prestigio social... ¿Por qué están cuestionadas las universidades públicas? *El Observador. Dossier del Observatorio Educativo de la UNIFE*, 3 (6). Recuperado de <http://observatorio.unife.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/Dossier-del-Observatorio-Educativo-de-UNIFE-Universidad.pdf>
- Ziegler, S. y Gessaghi, V. (Comps.). (2012). *Formación de las élites. Investigaciones y debates en Argentina, Brasil y Francia*. Buenos Aires: Manantial / FLACSO.

LA SITUACIÓN DE LA FORMACIÓN DOCENTE EN PARAGUAY¹

Rodolfo Elías

Patricia Misiego

La reforma educativa, que se mantuvo como política por casi dos décadas, con sus cambios y diferentes énfasis, ha marcado el discurso educativo y, en gran medida, continúa vigente en los debates y disputas actuales. La reforma surgió poco después de la caída de la dictadura, en un clima de consenso sobre la necesidad de una transformación de la educación para construir una sociedad democrática. Como parte de la reforma se estableció un Consejo Asesor (CARE), se formuló y aprobó una Ley General de Educación (1998), se definieron metas a través de un Plan Estratégico (Plan 2020), se desarrollaron programas de mejoramiento de los distintos niveles educativos (inicial, escolar básica, media).

Las nociones sobre la formación docente, sobre las ideas de mejora y calidad, se expresan principalmente en los planes del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), en algunos estudios y evaluaciones. Ante una situación previa a la reforma, entendida como una etapa donde primaron los intereses políticos de legitimación de régimen autoritario, se opone un discurso de racionalidad técnica que busca introducir una lógica basada en conceptos de planificación y de gestión por resultados. Esta disputa, librada en el campo de la formación y la carrera docente, se traduce en un conflicto entre un modelo clientelista en la “distribución” de los cargos docentes y otro basado en criterios de eficiencia y calidad medidos a través de sistemas de evaluación en la formación y el ejercicio. El conflicto se resuelve más bien en una situación híbrida, donde coexisten ambas visiones y prácticas.

En la segunda década de la reforma, algunos análisis registran dificultades para el logro de las metas establecidas en educación. En ellos, se plantea que se ha alcanzado un crecimiento de la cobertura, escolarizando a niños y niñas pertenecientes a sectores históricamente excluidos del sistema educativo. Pero también se señalan los bajos rendimientos a partir de los primeros informes elaborados por el Sistema Nacional de Evaluación del Progreso Educativo (SNEPE) y de los resultados del pri-

¹ Esta presentación se basa en el trabajo realizado por los autores para el Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR (PASEM), titulado: Estudios sobre criterios de calidad y mejora de la formación docente del MERCOSUR (2014).

mer estudio internacional en que participa Paraguay impulsado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), que ubican al país por debajo del promedio regional. Si bien se reconocen deficiencias estructurales del sistema educativo y la baja inversión que realiza el Estado en el sector, una parte importante del problema se atribuye a los docentes. De allí que se cuestione desde instancias como el Consejo Nacional de Educación (CONEC) las políticas de formación docente de la reforma.

Otros discursos y prácticas educativas y de formación de educadores también se han dado ya desde los años '70, al margen del sistema educativo oficial. Cabe citar la experiencia de las escuelas campesinas durante las Ligas Agrarias, basadas en las propuestas de educación popular latinoamericana, con un fuerte énfasis en la enseñanza de la lectoescritura en guaraní, modelos educativos que se implementaron en instituciones privadas que incorporaban perspectivas de educación por el arte, con el aporte de pedagogos y artistas, prácticas de organización escolar basada en la participación estudiantil, entre otras.

Estas experiencias fueron escasamente recogidas y sistematizadas, y aunque constituyen visiones alternativas tienen implicancias respecto a los conceptos de calidad de la formación docente. Algunas de estas ideas permearon en la educación pública a través del trabajo con equipos docentes de las instituciones que participaban en programas, por ejemplo, en educación de personas jóvenes y adultas, en educación preescolar y en programas dirigidos a sectores sociales en condiciones de mayor exclusión y pobreza. En el periodo que se inicia en el 2008 con la alternancia política, se plantean críticas a la reforma y se sugieren otros énfasis y líneas de intervención, pero aún se mantienen elementos de la política anterior en lo referente a la formación docente y, en especial, al funcionamiento de los institutos de formación docente.

Este informe efectúa un análisis de los modelos de calidad y mejora de la formación docente en Paraguay a partir de entrevistas a actores claves de la educación y de la formación docente; de los datos provenientes de las estadísticas educativas y de informes realizados por el MEC, el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) y otros organismos. El documento incluye una referencia al marco normativo, al gobierno y la institucionalidad de la formación docente en el país; un panorama de las políticas y los principales debates que se dan en este campo, una descripción cuantitativa de la formación docente y un análisis de los conceptos de calidad y mejora en tono a políticas específicas de formación docente que incluyen las políticas estudiantiles, curriculares y de evaluación.

Marco normativo de la formación docente en Paraguay

La educación superior paraguaya está conformada por las universidades, los institutos superiores, las instituciones de formación profesional de tercer nivel (institutos técnicos e institutos de formación docente). Los mismos se rigen por la Ley N° 1264/98, y en este momento aún se encuentra en estudio en las cámaras del Congreso Nacional la Ley de Educación Superior.

El marco normativo principal que regula la formación docente, el acceso y la carrera docente está comprendido principalmente por la Ley General de Educación (como ya se dijo Ley N° 1264/98) y el Estatuto Docente (autorizado por la Ley N° 1725/01 y el Decreto Presidencial N° 468/01). Asimismo existen las resoluciones ministeriales y circulares que reglamentan procedimientos específicos como habilitación de Institutos de Formación Docente (IFD en adelante), habilitación de cursos, aranceles, calendarios educativos, titulación, entre otros.

En Paraguay la formación docente tiene un carácter terciario no universitario, lo cual sería un equivalente al nivel CINE 5B² que se otorga a los programas de educación superior, que están principalmente diseñados para que los participantes adquieran las habilidades prácticas y conocimientos necesarios para el empleo o profesión en particular. Programas del nivel 5B suelen tener una duración equivalente a dos o tres años de estudio a tiempo completo. En el caso paraguayo, las carreras de magisterio y profesorado tienen una duración de tres años con prácticas educativas anuales, y se brindan en los IFD así como en algunas universidades o institutos superiores habilitados para el efecto. Particularmente, en el caso de las Licenciaturas en Educación, con duración de 4 años y la elaboración de tesis (categoría CINE 5A), éstas se ofrecen en universidades o institutos superiores habilitados para tal efecto, no en los IFD, ya que éstos no pueden otorgar títulos de grado.

La Ley N° 1264/98 establece que el requisito para la enseñanza es la “idoneidad y la integridad ética”, en coincidencia con lo expresado también menciona que para ejercer en un determinado nivel educativo “se requerirá el título de profesor o profesora otorgado en los centros e institutos de formación docente” (capítulo III artículo 17, República del Paraguay). Esta normativa también reconoce el carácter profesional de los educadores, quienes deben ser egresados de IFD, Institutos superiores o universidades habilitadas.

Los Institutos de Formación Docente (IFD), sean privados o públicos, se rigen bajo las normativas establecidas por el Viceministerio de Educación Superior, específicamente por la Resolución Ministerial N° 7056/12, donde se establece la estructura orgánica de dicho Viceministerio. Este organismo cuenta con una Dirección General

2 Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (UNESCO).

de Instituciones Profesionales de Tercer Nivel, la que tiene a su cargo la Dirección de Formación Docente de la cual dependen los IFD³.

El Decreto Presidencial N° 468/01 establece que “la formación docente inicial se desarrollará conforme a planes y programas de estudios oficiales definidos por el Ministerio de Educación y Cultura, y otorgará el título habilitante para el ejercicio profesional de la docencia. La formación docente continua en servicio es la que se realiza con los docentes que están en ejercicio de la docencia”.

Los IFD públicos y privados deben solicitar la habilitación de los cursos de formación docente inicial por cohortes a la Dirección de Formación Docente (según lo estipula la Resolución N° 334/2010) de la Dirección General de Educación Superior, “por la cual se aprueba el reglamento de requisitos y plazos de los procesos administrativos realizados en la Dirección General de Educación Superior”. Una vez que esta Dirección los habilita, se procede a la matriculación y ejecución del curso.

Los IFD están comprometidos en un proceso de licenciamiento de las instituciones desde el 2010, ya que en el Plan Nacional de Educación 2024 se estableció como una meta llegar al 10% de los IFD licenciados para el año 2013 (Tabla 1). Hasta el momento participaron del proceso de Licenciamiento 20 IFD de gestión oficial, de los cuales solamente 8 han recibido su licenciamiento, y los restantes obtuvieron la postergación y el no licenciamiento.

**TABLA 1:
INDICADORES Y METAS DEL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN 2024,
RESPECTO A LOS IFD**

Indicadores	Líneas de base 2006	Metas		
		2013	2018	2024
Porcentaje de Institutos de Formación Docente (IFD) con licenciamiento	Indicador Nuevo	10% de las IFD	30% de las IFD	50% de las IFD

Fuente: Plan Nacional de Educación 2024 (MEC, 2011).

La formación docente en servicio es también responsabilidad del Ministerio de Educación y Ciencias, órgano que según la Ley N° 1264/98 “establecerá programas permanentes de actualización, especialización y perfeccionamiento profesional de los educadores” (República del Paraguay). Esta normativa también estipula como un

³ El organigrama del Viceministerio de Educación Superior puede consultarse en la Resolución Ministerial N° 7056 (del 24 de octubre de 2012), disponible en el siguiente link: <http://www.mec.gov.py/cms/resoluciones/546-resolucion-n-705612?idix=0>

deber de los profesionales de la educación desarrollar su formación y actualizarse permanentemente en el ámbito de su profesión.

El Plan Nacional de Educación 2024 tiene como meta “Mejorar la calidad de la educación en todos los niveles/modalidades educativas, atendiendo la diversidad y multiculturalidad”, y la acción definida como “Fortalecimiento e innovación de los programas de formación continua en servicio de los educadores y las educadoras, acordes a las necesidades y prioridades de mejora del desempeño”.

El “Estatuto del Educador”, Ley N° 1725/01, expresa que los gobiernos departamentales, las municipalidades, las entidades privadas y las organizaciones gremiales y/o culturales, pueden apoyar y promover los procesos de capacitación y actualización permanente. Los proyectos de capacitación y actualización podrán ser ejecutados también por instituciones de educación superior, reconocidas por el MEC.

El Decreto Presidencial N° 468/2001 establece que el Ministerio de Educación y Ciencias garantizará la ejecución de programas de formación docente continua para todos los educadores del país, de carácter gratuito, con una carga mínima de cien (100) horas cronológicas, que tendrán validez para su ascenso en la carrera del educador.

PANORAMA DE LAS POLÍTICAS DOCENTES

Debates actuales en el campo de la formación docente

La formación docente antes de la reforma educativa de los '90

El análisis de la situación actual del Paraguay requiere considerar su pasado reciente, en especial, el período de la dictadura de Stroessner (1954–1989), cuya influencia sigue presente en prácticas políticas y en la organización y funcionamiento de diversas instituciones del Estado. Tal es el caso del sistema educativo, de allí la importancia de realizar una reseña de este periodo para comprender la situación actual de la educación y de la formación docente (FD).

Cada reforma orientó algunos lineamientos en la FD, así la reforma del '57 puso énfasis en la formación de docentes rurales y, a su vez, estableció los centros regionales de educación, como sostiene Acosta González (1996). En 1958 fue aprobado un plan de estudios para las Escuelas Normales de la República, que sería de tres tipos: rurales, urbanas y superiores. “Las escuelas normales rurales de encargaban de formar profesores para el agro y tendrán la función de elevar la preparación general y pedagógica de las profesoras de las escuelas primarias rurales. Las urbanas formarán educadores para los centros predominantemente urbanos; elevarán la preparación de los maestros urbanos sin título; suministrarán formación psicopedagógica a profesos-

res de áreas especiales. Las normales superiores formarán profesores de jardines de infantes, de pedagogía y psicología, metodología y práctica pedagógica, de ciclo básico de enseñanza media, directores de escuelas, orientadores vocacionales y cursos de postgrado de psicopedagogía” (Acosta González, 1996, p. 72).

Con la reforma del '73 (Innovaciones Educativas) perdieron vigencia las Escuelas Normales, y se habilitó la formación docente a nivel superior no universitario con dos años de duración (CARE, 1998). En este marco se crearon institutos de formación docente, siendo el más representativo el “Instituto Superior de Educación” (ISE), que constituye, hasta hoy, la institución emblemática de la formación de educadores en Paraguay (Cadogan, 1996). El sistema de FD que se encontraba en el Proyecto de Estructura Curricular de esta reforma incluye la formación docente (profesorado de enseñanza primaria y profesorado de enseñanza media), capacitación docente, especialización docente (en orientación, evaluación, supervisión, administración educativa, educación especial y otros) y profesionalización.

Esta situación convirtió a la docencia y al sistema educativo en un sector identificado con discursos y prácticas de legitimación del régimen. Alocuciones, actos oficiales, la actividad diaria, en general, en las instituciones educativas estaban cargadas de símbolos que transmitían un modelo de organización social, más allá de los contenidos explícitos de los currículum, programas de estudios y textos. Se pueden mencionar algunos conceptos que eran utilizados en el ámbito educativo tales como: orden, obediencia, disciplina, jerarquía, uniformidad, mistificación de los héroes (algunas figuras históricas resignificadas desde la ideología oficial), militarismo (alumno como soldado), escuela como “santuario” (sacralización, reproducción del modelo dogmático, alianza con figuras de la Iglesia Católica que representaban los valores tradicionales), negación de la diferencia, las cuales eran consideradas “doctrinas disociantes”, ritualismos para fortalecer la ideología (como los actos de colación con presencia de Stroessner), centralización del poder en la figura del “único líder”, desarrollismo, crecimiento.

Se castigaba al docente por la inobservancia a la uniformidad constituida. El Decreto N° 11089/1942⁴, expresaba: “si un Profesor predicase en su enseñanza ideas o doctrinas perniciosas, o que atentaren contra la orientación nacionalista que debe ser observada en todo establecimiento educacional, será suspendido en la forma establecida en el Art. anterior. En caso de reincidencia, el Director hará la denuncia del caso a fin de aplicarse la pena que corresponda” (artículo 19). Cabe señalar que dentro del sistema educativo funcionaban canales de información entre las escuelas y

4 Este Decreto es previo a Stroessner (que asumió en 1954), pero estuvo vigente durante todo el stronismo.

los organismos represivos, ligados a autoridades educativas que, a su vez, eran parte de la estructura política – partidaria del gobierno (Elías y Segovia, 2011).

El Consejo Asesor de la Reforma (CARE) publicó a los inicios de la reforma un informe de avance, en el que realizaba un diagnóstico de la situación educativa paraguaya (CARE, 1992). Este informe dedica un capítulo a la formación docente, y para su elaboración se conformó una comisión integrada por miembros del CARE y especialistas del área de formación docente del MEC. En el diagnóstico de la situación de la formación docente, que corresponde a la etapa previa a la reforma, se señalan las siguientes características:

- La formación de docentes se realiza por diversas instituciones con características diferentes: algunas instituciones dependen directamente del MEC y se ocupan de la formación de docentes para nivel inicial, primario, medio y terciario no universitario. Estas abarcan a los institutos de formación docente del Departamento de Formación y Especialización docente, el Instituto Superior de Educación (ISE), los institutos dependientes de los centros regionales. Otras instituciones dependen de distintas direcciones del MEC como del Departamento de Formación Técnica y Profesional, de la Escuela de Bellas Artes, de la Escuela Nacional de Educación Física y también de la Universidad Nacional y de la Universidad Católica.
- En ese conjunto de instituciones se observan diferencias significativas en cuanto a la planificación e implementación curricular.
- Hay estudios que son terciarios, que requieren el bachillerato para su ingreso y otros que exigen el ciclo básico.
- Se observa confusión entre lo que es formar para una especialidad y lo que es formar para la docencia. Algunas instituciones otorgan título de profesor sin incluir para tal fin ni formación en pedagogía ni didáctica.
- El número de egresados tiende a ser muy bajo en algunas instituciones.
- La estructura del MEC no cuenta con la capacidad suficiente para organizar y orientar a las instituciones que forman docentes.
- El presupuesto adjudicado a los institutos de formación docente es insuficiente.
- La mayoría de los institutos en relación con el local y el equipamiento no reúnen las condiciones adecuadas para su funcionamiento.
- Se señala el bajo salario a los docentes de los institutos de formación.
- Existe poca valoración económica del servicio docente.
- La carrera de formación docente ofrece poco atractivo para los jóvenes de zonas urbanas. La mayoría de los que aspiran al magisterio provienen de zonas rurales.

- Se destaca el bajo nivel con que llegan los candidatos y su bajo rendimiento en el Instituto.
- La formación académica de los profesores de formación docente es heterogénea y en la generalidad de los casos no se ajusta a los requisitos para los profesores de este nivel.
- El reglamento de formación docente se refiere solo a la formación de profesores de nivel primario.

Sobre la situación de los maestros en ejercicio, el informe del CARE concluye lo siguiente:

- Existe un elevado porcentaje de docentes no titulados (23,51%).
- Entre los docentes no titulados existen quienes no tienen estudios secundarios completos.
- Los departamentos en cuyos distritos funcionan institutos de formación docente no cubren la demanda de docentes de su zona.
- El número de egresados es muy bajo, ya que la carrera es poco atractiva.
- Se requiere la apertura de institutos de formación docente en ciertas localidades.
- Los bachilleres incorporados a la docencia, por falta de docentes profesionales, están resolviendo una situación de emergencia, pero necesitan aún mejor capacitación para el desempeño de su trabajo.

La formación docente en la reforma educativa

El CARE conjuntamente con el MEC elaboraron un Plan Estratégico de la reforma educativa, Paraguay 2020: Enfrentemos juntos el desafío educativo (CARE, 1996). El documento se define como un instrumento de gestión basado en los trabajos del Grupo de Diálogo Estratégico conformado por especialistas del MEC y del CARE, con apoyo técnico del Harvard Institute of International Development (HIID). En este documento se presentan las grandes prioridades de la reforma y las acciones específicas que correspondían a cada una de esas prioridades. Asimismo se incluye el marco lógico que permite examinar las metas, propósitos, resultados y actividades.

Respecto a la formación docente, Paraguay 2020 (en adelante) propone desarrollar una política para mejorar la calidad del desempeño docente. Las acciones formuladas son las siguientes:

- Elaborar un estatuto que estimule el desarrollo del rol profesional del docente. Este estatuto buscará, en un plan gradual, fortalecer el perfil del docente, remunerado por la jornada completa que incluya todas las clases para los alumnos y tiempo para su formación y para coordinar actividades de autoformación en

su escuela. Igualmente, el estatuto contemplará una política salarial diferenciada para los docentes, de acuerdo a su formación y desempeño, y preverá desarrollar incentivos para quienes enseñen en escuelas a las que asisten alumnos de alto riesgo y para quienes enseñan en los primeros grados. Buscará igualmente incentivar a las maestras y maestros con capacidad educativa bilingüe.

- Estimular el ingreso a la profesión docente de candidatos de sólida formación general y con apertura a las orientaciones centrales de la reforma. Esto deberá tomar en cuenta los déficits estimados de profesores para expandir el acceso al tercer ciclo de la educación escolar básica. En el mediano plazo se elaborará un plan de emergencia para satisfacer la demanda de profesores, cuando no haya candidatos específicamente capacitados, con egresados universitarios de otras disciplinas, capacitándolos en pedagogía –sobre todo didáctica– y en el manejo de las lenguas oficiales.
- Ejecutar un plan para elevar la calidad profesional de los institutos de formación docente que permita una mejor formación inicial. Llevar a cabo una política para aumentar las competencias de los profesores de estos institutos, vía: 1) la realización de concursos de mérito para el nuevo personal y el personal que actualmente trabaja en dichos institutos, 2) el desarrollo de convenios con universidades para actualizar a los formadores, y 3) la incorporación de exámenes de competencia periódicos a los formadores. Dos temas centrales para ser atendidos en la formación inicial son el desarrollo de competencias para ser docentes bilingües y, para aquellos docentes que opten por desempeñarse en el tercer ciclo de educación básica, desarrollar competencias para enseñar los “bloques” de disciplinas contemplados en ese nivel.
- Consolidar el sistema de actualización permanente sobre la base de círculos de aprendizaje, apoyados por los equipos técnicos. A la par desarrollar un plan de seguimiento y apoyo especial para maestras/os que se emplean por primera vez y para aquellos que trabajan en escuelas de alto riesgo.
- Actualizar permanentemente los programas de formación docente, asegurando que los mismos brinden oportunidades para que los estudiantes adquieran las destrezas para facilitar situaciones de aprendizaje que permitan a sus alumnos, en las escuelas, adquirir las competencias básicas para la vida, señaladas como propósito en el marco lógico.

La expansión de la matrícula, el aumento de los institutos de formación docente, la multiplicación de estudiantes de formación docente y la oportunidad de empleo que significaba el magisterio fueron la tónica de los primeros años de la reforma educativa. Un hecho ilustrativo, citado por una de las entrevistadas, fue una resolución

del MEC que creaba simultáneamente (en la misma declaración) 16 institutos de formación docente (IFD) de gestión oficial.

Varios entrevistados coincidieron en subrayar esta situación como un factor de riesgo para la calidad de la formación docente y el logro de las metas trazadas en la reforma. Los mismos hablan de la masificación de la formación docente, de la inclusión de nuevos grupos sociales tradicionalmente excluidos al magisterio, del desconocimiento del MEC para asegurar estándares mínimos para el funcionamiento de los IFD y de injerencia política para la apertura de los institutos sin una planificación en base a las necesidades y recursos.

Esta visión se expresa en varios informes y evaluaciones efectuadas por diferentes actores institucionales. El Consejo Nacional de Educación y Cultura⁵, realizó un balance de la primera década de la reforma educativa (CONEC, 2004). En este informe se señalan avances en aspectos como el incremento del gasto social en educación, el crecimiento de la cobertura, la educación bilingüe y la alfabetización. También se indican áreas de rezago, siendo la formación docente el primero de los puntos mencionados. Según el informe, la reforma educativa no ha tenido los resultados esperados en cuanto a la formación del docente:

“Las causas son múltiples y encararlas supone elaborar un cuidadoso plan sobre las prioridades y los recursos necesarios para tal tarea. En este orden, un fenómeno que no debe ser pasado por alto es la creciente heterogeneidad de la población que, a partir de la reforma, se ha ido incorporando a la actividad docente, en particular por la diversidad de las capas sociales de las que proceden. Uno de los efectos de dicho proceso ha sido el fuerte deterioro de las bases de preparación de una proporción importante de los candidatos a ejercer la tarea docente. A esto debe agregarse otro factor de agravamiento: la apertura y funcionamiento de centros de formación docente que no disponen de las mínimas condiciones para asumir tal responsabilidad” (CONEC, 2004, p. 45).

Más adelante, el informe refiere:

“Por largo tiempo se ha afirmado –y aún hay quienes siguen sosteniendo tal tesis– que el mejoramiento del desempeño del docente pasa centralmente por sus niveles salariales. Sin embargo, sin desconocer los efectos positivos que

5 A partir de la promulgación de la Ley General de Educación (Ley N° 1264/1998), el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) desaparece y se conforma el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) que, al menos en sus primeros periodos, coincidió en gran parte de su conformación con el CARE. De acuerdo a esta normativa, el CONEC tendrá como objetivos principales: a) participar en la formulación de la política cultural y educativa nacional, en diálogo con el Ministro de Educación y Cultura y presentándole formalmente sus propuestas; b) cooperar en su ejecución a corto, mediano y largo plazo; c) colaborar para la coordinación entre los diferentes sectores y niveles de las diversas instancias administrativas, que se ocupan de la educación y la cultura; y, d) evaluar periódicamente e informar al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo sobre la situación y evolución del sistema educativo nacional, por los conductos correspondientes.

generan en el educador y en cualquier ocupación en general los incrementos salariales, se ha comprobado que tiene poca incidencia sobre el rendimiento de los escolares. Lo cierto es que el aumento salarial mejora las condiciones de vida del docente, lo que resulta destacable, pero poco o nada es lo que cambia en lo que rutinariamente hace en la escuela. Lo que esta constatación enseña, es que afrontar la responsabilidad de lograr mejores resultados en la formación de los docentes implica trabajar en base a una estrategia que reconozca la multiplicidad de dimensiones que se debe afectar, contar con una clara definición con relación a los derechos y deberes profesionales y sobre todo, dar a dicha tarea un horizonte de seguimiento y continuidad” (CONEC, 2004, p. 46).

En diciembre del 2007, el CONEC presenta un último informe sobre la situación de la educación en el Paraguay antes del cambio de gobierno (y de autoridades del MEC, en previsión de las elecciones presidenciales de abril 2008). En este documento la formación docente aparece como un tema pendiente y los miembros del CONEC expresan lo siguiente:

“Es difícil entender cómo los diversos responsables del MEC, que han ido pasando por el Ministerio desde 1989 hasta el 2007, no han acometido fehaciente y sistemáticamente la reforma profunda de la formación docente. Lógica y estratégicamente, es impensable realizar una reforma de la educación sin reformar la formación de los educadores profesionales que van integrándose en la formación inicial y la de quienes están en el ejercicio de la profesión. No hay posible reforma sin educadores profesionales reformados y adecuadamente formados” (CONEC, 2007, p. 32 -33).

En otro párrafo, el Informe afirma:

“Los resultados de esta errada política de no haber encarado la reforma de la formación docente saltan a la vista: maestros, maestras, profesoras y profesores incompetentes como el mismo MEC ha reconocido en sus informes del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE); bajo rendimiento, repetición, mediocres resultados en los alumnos, baja preparación para la educación superior, nivel de calidad por debajo de la media, etc.” (p. 33).

El documento marca entre los problemas de la formación docente la multiplicación de los institutos (IFD) abiertos, sin cumplir con los requerimientos mínimos y que “antes de contribuir están debilitando el sistema educativo”; el problema de los docentes bachilleres que no se ha superado y el de los llamados “docentes ad honorem” que, según el informe, tiene raíces políticas.

Conclusiones similares se presentan en otros informes, como la evaluación del sistema educativo de Paraguay realizada con apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), (Martín y Marchesi, 2007), y un informe más reciente del CONEC (2011), en el que se sostiene, entre otras cosas, que la mercantilización de la educación, en especial de la formación docente, sin un acompañamiento adecuado por parte del MEC, llevó a no respetar los criterios de admisión. Señala también la partidización del sistema educativo, que viene de décadas atrás, y sus efectos sobre la docencia; con su incidencia sobre el acceso a los cargos docentes y en la calidad de la educación; la apertura de numerosos IFD privados sin reunir los requisitos indispensables para ofrecer calidad y la carencia de políticas de regulación, de monitoreo y de evaluación de los institutos de formación docente.

Las recomendaciones hechas por el CONEC (2011) para la formación docente son: reforzar con recursos humanos, técnicos y financieros los IFD para generalizar los cursos de profesorado, especialmente para el nivel medio y educación inicial; intensificar los cursos de capacitación y profesionalización de los docentes no titulados en ejercicio; estructurar y ejecutar programas permanentes de capacitación para la docencia de los diferentes niveles y preferentemente para las especialidades de la educación técnica, tanto a nivel post-básico como bachillerato industrial; evaluar el sistema de formación docente a nivel nacional y regional en su aspecto curricular y su estructura organizacional y administrativa para adecuarlo oportunamente, a fin de darle la necesaria coherencia, secuencia y continuidad e incentivar con diversos mecanismos la carrera docente, con el propósito de hacerla atractiva a los jóvenes egresados del nivel medio.

A principios de 2007, las autoridades del MEC y los miembros del CONEC inician un proceso de revisión y actualización del Plan 2020, que incluyó: a) una evaluación externa sobre la percepción de la educación por la sociedad; b) una consulta nacional y mesas de diálogo con distintos actores respecto a los rumbos que debería tomar la educación en Paraguay; c) un diagnóstico de la realidad educativa; d) un taller de diagnóstico y e) talleres de planificación estratégica (CONEC 2008). Entre las directrices estratégicas del Plan 2020 Actualizado, se afirma que los educadores deben contar con las competencias personales, profesionales y sociales requeridas para una carrera docente de calidad en contextos diversos. Para lograr esto, se plantea desarrollar la carrera de los educadores y educadoras, lo que se traduce, finalmente en una serie de acciones:

- Mejoramiento de los mecanismos de admisión a los programas de formación.
- Aplicación gradual de mecanismos de evaluación de la calidad de las instituciones formadoras de docentes.

- Fortalecimiento de la formación inicial conforme a los requerimientos de la demanda y del contexto.
- Fortalecimiento y mejora de las instituciones formadoras de docentes.
- Establecimiento de alianzas con universidades e institutos superiores.
- Evaluación y ajuste del mecanismo de selección y contratación de profesionales de educación.
- Evaluación sistemática del desempeño de los educadores y aplicación del mecanismo de certificación.
- Fortalecimiento e innovación de los programas de formación continua en servicio, basado en competencias.
- Cualificación de los educadores que ejercen la docencia sin el título habilitante.
- Formulación y desarrollo de una política de remuneración y condiciones laborales acordes a la carrera del educador.

El Plan 2020 Actualizado fue traspasado al equipo de transición del MEC luego de las elecciones del año 2008. Las nuevas autoridades del MEC elaboraron un nuevo plan educativo, el Plan 2024, actualmente en vigencia. En el Plan 2024 se explica la tarea del educador actual, y se plantea que para afrontar estos desafíos se requieren competencias más allá de la docencia. Asimismo, el Plan realiza un análisis sobre la situación actual:

“La política vigente sobre las estructuras e instituciones para la formación docente inicial y en servicio está manifestando claramente síntomas de agotamiento. El vertiginoso crecimiento de nuevos institutos de formación docente desde el inicio de la reforma educativa hasta hace dos o tres años ha entrado en crisis, con el cierre de muchos de ellos y la constatación de la baja calidad de su servicio de formación, evidenciado en el insuficiente nivel de competencia de la mayoría de sus egresados/as.

Ha entrado en crisis la demanda para la carrera ante la saturación del mercado. Se desea y se necesita mejorar la calidad de la mayoría de los institutos de formación docente. Urge un cambio profundo de los currículos de la formación inicial y una revisión de las experiencias de formación en servicio para los y las profesionales que están en ejercicio. Se plantea la posibilidad de levantar el nivel académico y profesional de la formación, pasándola del nivel de instituciones terciarias al nivel de estudios y formación universitaria.

De todo ello hay algo especialmente ineludible: revisar la certificación de los institutos de formación docente, evaluando sus prácticas, promoviendo la innovación y exigiéndoles su trabajo en la investigación, porque nuestro sistema educativo necesita replantear las prácticas de la formación de los/as docentes, impulsar la actualización

de ellos/as y de los/as profesionales y contribuir en la producción de conocimientos (no sólo en los diagnósticos) mediante la investigación”. (MEC, 2010).

Sobre las estrategias para la formación de docentes se menciona que “durante décadas ha estado claro cómo debía formarse a los/as docentes para que pudieran realizar su gran vocación y profesión como educadores/as. Hace pocos años hemos perdido esa claridad y ahora es muy difícil definir el perfil con los rasgos que deben caracterizar a un/a docente” (Plan Nacional de Educación 2024).

En el Plan 2024 se sugieren y enumeran las siguientes competencias para el docente actual:

- Competencias para actualizarse permanentemente.
- Competencias en la sociedad de la información y el conocimiento.
- Competencias para saber religar los saberes.
- Competencias para identificar las culturas infantiles y juveniles.
- Competencias cognitivas.
- Competencias afectivas.

En este período, si bien tanto en la formulación como en las acciones desarrolladas, no se han dado cambios sustantivos respecto a la formación docente, se han impulsado algunos procesos y experiencias que afectan o cuestionan las visiones tradicionales del docente. Cabe consignar que, aunque no ha tenido la continuidad necesaria, el MEC creó en el periodo 2008–2012 una Dirección de Educación Popular, tratando de acercar esta visión al sistema educativo⁶. Otro hecho que se consolidó en los últimos años fue la creación de una Dirección General de Educación Indígena, donde se promueven acciones educativas que tratan de respetar los elementos de la cultura de los pueblos originarios.

Los docentes organizados: Un actor que emerge en la transición democrática

La base fundamental para el surgimiento de los gremios de educadores está dada por las disposiciones de la Constitución de 1992, que consagra la libertad de asociación al establecer (artículo 42) que “toda persona es libre de asociarse o agremiarse con fines lícitos”, así como nadie está obligado a pertenecer a determinada asociación. La forma de colegiación profesional será reglamentada por ley. Los derechos laborales de los agentes públicos se plantean en los siguientes términos: “Los fun-

6 Esta iniciativa generó un debate sobre la posibilidad de lograr un acercamiento entre una visión de la educación desde el sistema educativo, con toda la carga histórica y sus prácticas tradicionales, con perspectivas que en gran medida se han construido en contra de estas prácticas y que han actuado desde fuera del sistema formal.

cionarios y empleados públicos gozan de los derechos establecidos en esta Constitución en la sección de derechos laborales, en un régimen uniforme para las distintas carreras dentro de los límites establecidos por la ley y con resguardo de los derechos adquiridos” (artículo 102), con lo cual éstos pueden, consecuentemente, acogerse a las disposiciones de la norma constitucional (del mismo artículo 42 ya citado) (Becker y Aquino, 2009).

Becker y Aquino (2009) señalan que el protagonismo sindical docente se desarrolla principalmente en tres organizaciones: La Federación de Educadores del Paraguay (FEP), la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay (OTEP) y la Unión Nacional de Educadores (UNE). Estos gremios se destacan por su número de asociados, capacidad de convocatoria, movilización, alcance territorial y peso político. A estas organizaciones hay que sumarles otras nacionales y también regionales.

La Federación de Educadores del Paraguay (FEP) nace en 1962, en plena fase de consolidación dictatorial, de derrota de la lucha armada en Paraguay, de imposición de la Guerra Fría y del inicio del programa “Alianza Para el Progreso”. La Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay-Sindicato Nacional (OTEP-SN) surge en la segunda mitad de los años '80, fase final de la dictadura, caracterizada por una lucha antidictatorial que empezaba a afirmarse a nivel interno y por un creciente aislamiento internacional del régimen paraguayo. La Unión Nacional de Educadores (UNE) emerge en 1992, luego de la caída del dictador, año de promulgación de la nueva Constitución y del inicio de la reforma educativa (Becker y Aquino, 2009).

Según Becker y Aquino (2009), los gremios han logrado éxitos en lo relativo a sus reivindicaciones sectoriales vinculadas principalmente con cuestiones salariales. Sin embargo, su aporte ha sido escaso en lo referente a aspectos educativos centrales de la reforma educativa. Se puede notar una tensión entre sectores responsables de las políticas educativas, el MEC y, especialmente, el CONEC y los gremios de educadores. Se critica a los gremios señalando que al perseguir mejoras en sus condiciones laborales, ponen en riesgo la consecución de objetivos educativos. Así, un informe del CONEC (2004), que realiza un balance de la primera década de la reforma, señala lo siguiente:

“La resistencia de los gremios a aceptar la disposición ministerial de los 200 días de duración del año escolar, ha sido un obstáculo hasta hoy día insuperable para el Ministerio de Educación. De igual forma, la aprobación de la Ley del Estatuto Docente, sancionando derechos que visiblemente no pueden ser satisfechos, refleja claramente, por una parte, el creciente poder de negociación que los docentes mantienen con el Parlamento y a la vez la ausencia de una línea clara, realista y objetiva en cuanto a la política educativa en deter-

minados poderes del Estado. Las últimas convocatorias de huelga general, la más reciente en pleno período de exámenes, constituyen un indicador claro de la definitiva incorporación de nuevas modalidades en la confrontación de los gremios con el MEC. La alianza de estas organizaciones con otros movimientos sociales y su cada vez más estrecha relación con fuerzas políticas representadas en el Parlamento, requiere un cambio radical en la forma en que el MEC y los gremios docentes se han relacionado tradicionalmente” (p. 49).

Por otra parte, los gremios afirman que las organizaciones de educadores no tuvieron oportunidad de participar en la discusión y definición de las políticas educativas desarrolladas en la reforma. En este sentido, un referente del gremialismo docente entrevistado planteaba:

Decíamos nosotros que con ese estado de sumisión, de obediencia, de verticalidad existente, no era posible que los docentes fueran partícipes. Van a estar presentes pero no participar de la reforma educativa. Esto se nos quedó muy atrás, la participación profesional, hasta hoy día está muy ausente. Los docentes seguimos siendo obedientes, excesivamente obedientes para el desarrollo de lo que sea. (Entrevista a gremialista).

Desde el punto de vista gremial, la precaria situación del magisterio ha hecho que las organizaciones sindicales se ocupen principalmente de lo corporativo y económico y no de lo profesional. Sin embargo, diferentes entrevistados, incluyendo al representante gremial, reconocen el vacío que existe en materia de discusión pedagógica y de la política educativa dentro de las organizaciones de educadores. Algunos referentes de los gremios han manifestado su crítica a las políticas educativas, a ciertos programas y acciones llevadas a cabo por el MEC en diferentes períodos, pero no han podido acercar propuestas de política educativa alternativa a la reforma.

Otros actores y temas de debate respecto a la formación docente

En síntesis, en el recorrido realizado en torno a la formación docente, su situación antes, durante y después de la reforma, se pueden identificar diferentes actores y temas de debate. Entre los principales actores cabe citar al MEC, como institución responsable del sistema educativo nacional, el CONEC, una instancia asesora de la política educativa, y los gremios docentes. También hay otros actores relacionados al ámbito académico, a las organizaciones internacionales y a los medios de comunicación. Los académicos han tenido sus principales referentes en el CONEC, las agencias internacionales se han vinculado principalmente con el MEC. Otra institución es el Instituto Superior de Educación (ISE), que si bien pertenece al MEC tiene su propia perspectiva. El ISE ha mantenido su propia política en formación docente, siendo una referencia para otras instituciones. En los últimos tiempos, otro actor emergente

es la Organización “Juntos por la Educación”, que reúne principalmente a referentes del sector empresarial. También existen algunas organizaciones no gubernamentales que se vinculan con el sector educativo, como ser Fe y Alegría, organización que trabaja en escuelas públicas en zonas rurales y urbanas pobres, y la organización Paraguay Educa, que ha impulsado el Programa Una Computadora por Niño (OLPC, por sus siglas en inglés).

En cuanto a los temas de debates, los principales ejes giran en torno a:

1. El descontrol en lo que se refiere a las aperturas de IFD y a la masificación de la docencia en la primera década de la reforma (los '90) y sus consecuencias. En este sentido, diferentes actores consideran que hubo una falta de planificación por parte del MEC para la apertura de instituciones de formación docente oficiales y privadas, incluso, señalan que esta masificación se ha producido por intereses políticos más que educativos. La incorporación de los egresados al sistema en estas condiciones traslada una complicación importante a la formación en servicio, donde no se cuenta con una estructura de instituciones ni con una estrategia consolidada.
2. Los productos y los resultados como criterio principal de la calidad de la formación. Desde esta perspectiva, el foco está puesto en el desempeño o logros en pruebas, más que en la experiencia y los procesos desarrollados. Los riesgos de las evaluaciones (como se verá en la sección sobre políticas de evaluación) son asignar la responsabilidad de los resultados al estudiante de formación docente y al docente en ejercicio (cuando se trata de concursos de oposición o evaluaciones de desempeño) y reducir el concepto de calidad a unos indicadores de rendimiento en pruebas. Una acción, que si bien no se contrapone, amplía la perspectiva, es el esfuerzo por realizar el licenciamiento de los IFD, que implica analizar no solo el desempeño individual, sino las condiciones en que se realiza el trabajo educativo en los institutos.
3. Las condiciones laborales y su relación con el desempeño docente. Una postura expresada claramente en el informe del CONEC (2004), señala que el salario no tiene relación directa con el desempeño del docente y que los gremios docentes obstaculizan la ejecución de algunas acciones educativas. Esto confronta con el discurso gremial, que sostiene la persistencia de condiciones laborales inadecuadas para el docente, así como la poca participación que se les ha permitido tener en las discusiones sobre políticas educativas. En cuanto a la situación salarial y labor, el representante del gremio entrevistado señaló que es muy difícil elevar la formación del docente en servicio y mejorar su desempeño, cuando un docente por una situación salarial inadecuada debe trabajar en doble turno (lo que significa estar en aula de mañana y de tarde), sin contar

con el tiempo que debe dedicar a la preparación de clases y la corrección de tareas de sus estudiantes.

4. Otras concepciones del rol y la práctica docente frente al modelo autoritario y unilateral. Resistencia por parte de los institutos de formación docente. Como ya se ha subrayado, concepciones diferentes respecto a la educación y al rol del docente se han desarrollado en distintas experiencias educativas, incluso en programas del MEC, lo cual ha implicado procesos de formación de docentes en servicio. Sin embargo, estos abordajes y sus implicancias para los docentes no tuvieron mucha repercusión dentro de los IFD, que siguen ligados a un modelo de formación y a concepciones muy próximas a la escuela tradicional.

Inscripción de la formación docente en el nivel superior

Las instituciones de educación superior en Paraguay se organizan en universidades, institutos superiores e institutos de tercer nivel, donde se encuentran los institutos de formación docente y los institutos técnicos. Los datos muestran que gran parte de las instituciones de educación superior (82%) se encuentran en el sector privado. Los IFD tienen mayor representación en el sector oficial respecto a otros institutos y universidades (el 42% es oficial).

TABLA 2:
LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL SUBSISTEMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Instituciones		Sector				Total
		Privado		Oficial		
		F	%	F	%	
1. Universidades		45	85	8	15	53
1. Institutos superiores		30	81	7	19	37
1. Institutos profesionales de Tercer Nivel	3.1 Institutos de Formación Docente	50	58	40	42	90
	3.2 Institutos Técnicos	222	92	5	8	227
Total		347	82	60	18	407

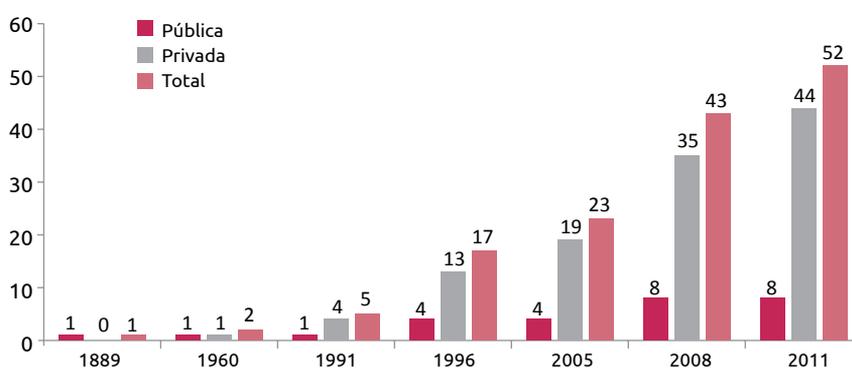
Fuente: CONEC, 2011.

La formación docente en Paraguay, como ya se ha mencionado, tiene un carácter terciario no universitario con una duración de tres años, con prácticas educativas anuales y se ofrece en institutos de formación docente y en algunas universidades o institutos superiores habilitados. También existen licenciaturas en educación con duración de cuatro años que se desarrollan en universidades o institutos superiores habilitados, no en los IFD, ya que éstos no pueden otorgar títulos de grado.

En el Plan 2024 se plantea “levantar el nivel académico y profesional de la formación, pasándola del nivel de instituciones terciarias al nivel de estudios y formación universitaria” (MEC, 2011, p. 20).

Los datos cuantitativos muestran una tendencia al aumento en el porcentaje de docentes con formación universitaria (licenciaturas y maestrías), en especial en la educación media. Esta tendencia se podría explicar por el crecimiento tanto de las ofertas de universidades públicas y privadas en Paraguay como de la matrícula universitaria, en especial en las instituciones privadas (Gráfico 1).

GRÁFICO 1:
CANTIDAD DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS



Fuente: MEC (2012)

A pesar de la tendencia hacia la formación de grado, existe una opinión generalizada, entre las personas entrevistadas, que la universidad no garantiza la calidad de la dimensión pedagógica de la formación docente, y que se debe seguir trabajando con los IFD. Los actores entrevistados refieren, por un lado, que el Ministerio de Educación y Ciencias no puede renunciar a la formación de docentes, porque constituye una política de interés público y, por el otro, que no existe ninguna universidad capacitada para formar docentes en la actualidad. En relación con esto último, una de las entrevistadas plantea que “*las universidades no tienen vocación, experiencia, ni proximidad con la realidad de las escuelas*” (Entrevista a ex viceministra de Educación).

Por otra parte, los especialistas entrevistados consideran que el MEC no puede continuar con la formación de docentes en “solitario”. Se debe construir un itinerario formativo que parta de las instituciones que están a cargo del MEC pero que puedan pasar a la universidad. En este sentido, algunos sugieren que la formación docente para la educación media exige una formación universitaria y no de institutos.

Una de las instituciones más emblemáticas en la formación de docentes, como se ha planteado antes, es el Instituto Superior de Educación (ISE). El ISE ha optado por

abandonar sus profesorados y llevar a cabo cursos de grado y postgrados. En este momento, el ISE ofrece licenciaturas específicas en educación inicial, escolar básica, educación de trabajo y tecnología, educación en matemática, en lenguas, educación artística, entre otras. También desarrolla licenciaturas articuladas con la formación docente inicial, posgrados en didáctica, evaluación y tutoría virtual y maestrías (con modalidad presencial y a distancia) en gestión educación, investigación educativa y en educación.

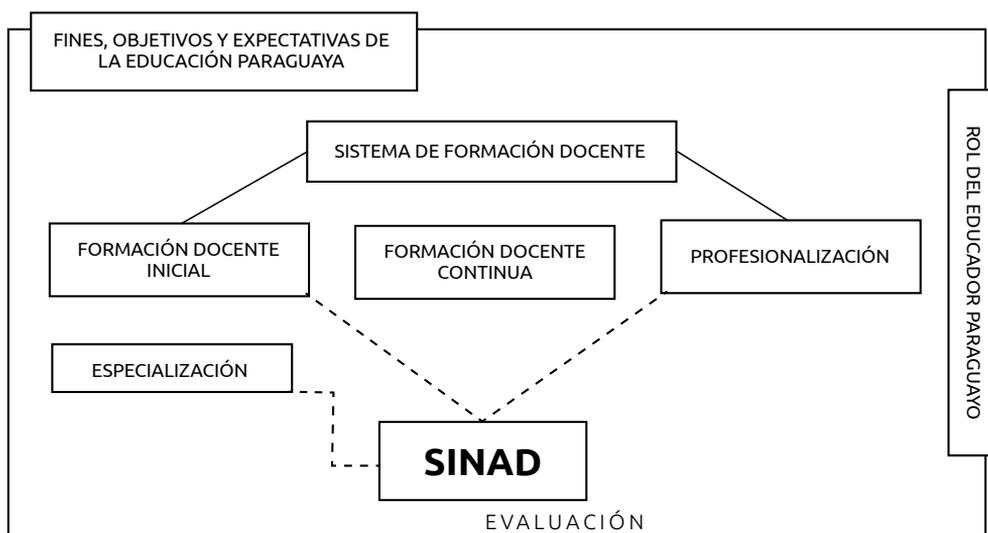
En síntesis, en Paraguay la discusión en torno a la inscripción de la formación docente en el nivel universitario apunta fundamentalmente a fortalecer los institutos y buscar áreas de articulación y complementación de las universidades que han demostrado capacidad para abordar temas y áreas referidas a la docencia.

Políticas y programas de formación docente inicial y formación en servicio: articulaciones

La política de formación docente no ha variado significativamente desde el inicio de la reforma educativa. Tanto el Plan 2020 (Original), el Plan 2020 (Actualizado) como el Plan 2024 (Vigente) formulan metas, objetivos y acciones similares en lo que respecta a la formación inicial y la formación en servicio. El concepto subyacente en los planes es el de desarrollo profesional docente (DPD), e incluye desde el ingreso a la formación inicial y se extiende durante todo el ejercicio profesional. Para cada etapa del desarrollo profesional se plantean un conjunto de mecanismos. Esta trayectoria puede resumirse en el siguiente esquema⁷:

⁷ El SINAD (Sistema Integrado Nacional de Actualización Docente) es una instancia creada durante la reforma para articular la formación inicial y la formación en servicio.

FLUJOGRAMA 1: DESARROLLO DE LA CARRERA PROFESIONAL DOCENTE



Fuente: CARE 1998.

La formación en servicio, como ya se mencionó, constituye una responsabilidad del Ministerio de Educación y Ciencias (Ley General de Educación, 1998) que puede ser promovida y apoyada por los gobiernos departamentales, las municipalidades, las entidades privadas y las organizaciones gremiales (Estatuto del Educador, 2001).

La reforma adoptó como modalidades de capacitación para directores y docentes las entregas técnicas y la capacitación en cascada⁸. Las entregas técnicas fueron jornadas de clases magistrales de corta duración, dirigidas a maestros sobre los delineamientos curriculares, programas y fascículos con las informaciones técnicas para la aplicación del nuevo diseño curricular de la reforma. Estas entregas técnicas fueron complementadas posteriormente por la capacitación “en cascada”, a través de la estructura operativa descentralizada del Sistema Nacional de Actualización Docente (SINAD).

Dos experiencias de capacitación en servicio que se destacan en este informe fueron los círculos de aprendizaje (implementados principalmente en la primera década de la reforma)⁹ y las campañas de apoyo pedagógico (desarrolladas entre el año 2011 y 2012).

8 Cascada es una estrategia donde un grupo pequeño de técnicos del MEC (denominados ETC) capacita a referentes zonales (ETZ), estos referentes a su vez capacitan a los técnicos locales y finalmente son los técnicos locales (llamados ETL) quienes capacitan a los docentes.

9 El término se comienza a utilizar con la reforma de los '90 y aparece explicitado en 1995, cuando se publica el siguiente documento: “Círculos de Aprendizaje” del MEC. Serie Creciendo N° 1 y 2.

Los círculos de aprendizaje

El círculo de aprendizaje es el encuentro de trabajo de un grupo, conformado por el personal docente, técnico o directivo de una determinada institución educativa, que se reúne en forma periódica y permanente para estudiar, motivados por las necesidades y objetivos comunes de desarrollo personal, y orientados por actitudes participativas, de pertenencia e integración, ante la búsqueda del saber. Los principales rasgos de los círculos de aprendizaje son:

- a. Permite la máxima acción, interacción y espontaneidad entre los miembros.
- b. Exige responsabilidad de todos los integrantes para la participación, y una buena preparación para el desarrollo de los temas.
- c. La conducción o liderazgo es coparticipativo y surge de manera democrática, generada por la misma dinámica del grupo.
- d. Propicia un ambiente armonioso, donde todos escuchan, reflexionan, emiten ideas, críticas y experiencias, en el marco del respeto mutuo.

Sus objetivos apuntan a: permitir a los integrantes del grupo de una comunidad educativa aprender a encontrarse, a dialogar, a decidir soluciones y a emprender acciones; aprovechar la dinámica social generada en el grupo humano de la institución educativa, y ponerla al servicio del crecimiento personal y profesional de sus integrantes; fomentar en los docentes la actitud reflexiva, crítica y comprometida con la noble misión que abrazan, generar en el grupo, y en cada persona que lo integra, una conciencia reflexiva y analítica, y desarrollar las actitudes cogestionarias y autogestionarias; contribuir a la auto y mutua capacitación permanente, a despertar potencialidades, cambiar, renovar y garantizar nuevas actitudes y nuevos conocimientos, mediante diversos métodos y estrategias de participación activa (Parra Gaona, 2004).

La campaña nacional de apoyo pedagógico

El MEC ha realizado durante los años 2010, 2011 y 2012 una Campaña Nacional de Apoyo a la Gestión Pedagógica del Docente en Servicio. Esta Campaña que congregaba a los docentes una vez al mes, implicaba que éstos eran capacitados en sus propias instituciones por otros educadores o referentes locales, que fueron capacitados por referentes zonales quienes a su vez habían sido formados previamente por el equipo técnico del MEC. Durante el primer año fueron tratados temas generales teóricos sin distinción de los niveles de ejercicio de los docentes. Desde el segundo año, se propusieron temas diferenciados por ciclos educativos. Si bien desde el MEC se refiere que esta Campaña implicó unos 60.000 docentes capacitados, no se tienen datos acerca de la efectividad de dicha estrategia. En el año 2013, se interrumpió el proceso.

La Campaña realizada en el año 2011 tuvo como lema “Construyendo Experiencias Pedagógicas en la Nueva Escuela Pública Paraguaya”. Fue una iniciativa que contó con el acompañamiento de la mayoría de las agremiaciones de docentes y que logró apoyar pedagógicamente durante los meses de trabajo a aproximadamente 80.000 docentes, directores y directoras de las escuelas públicas y subvencionadas del país. La campaña se realizó en diferentes encuentros divididos en varias etapas, iniciando con la capacitación de los referentes departamentales en Capital, posteriormente de los referentes locales en cada departamento y concluyendo con la implementación de la campaña para todos los docentes del país. Otro aspecto importante que se trabajó, por medio de la campaña, fue la actualización de los programas de estudios de los diferentes niveles.

“Durante las jornadas de formación se trabajó sobre diferentes ejes temáticos por niveles en pequeños grupos que permitieron la participación activa y de esa manera encontrar soluciones a las necesidades pedagógicas de cada escuela. Tanto los coordinadores/as como directores/as participantes manifestaron la importancia del trabajo realizado, la pertinencia de los temas abordados y uno de los puntos a mejorar a nivel central es el aspecto administrativo, sobre todo en cuanto a lo que es reembolso de viáticos”. (MEC, 2011).

Ahora bien, las opiniones dadas por las personas entrevistadas en este estudio, son más bien negativas respecto a las experiencias de articulación entre la formación inicial y la formación en servicio y, en general, sobre la organización, el desarrollo y los contenidos trabajados en las experiencias de formación en servicio. En este sentido:

Se señalan los siguientes problemas sobre la articulación:

- *La dispersión que existe en el Ministerio de las instancias encargadas de la formación y de la carrera docente, las que se encuentran repartidas en diferentes viceministerios, direcciones generales y direcciones, dificulta la realización de los trabajos de selección, evaluación, certificación, entre otros. (Entrevista a Directora General de Instituciones de Formación Profesional del Tercer Nivel y Director de Formación Docente).*
- *No se cuenta con un marco único regulador de la formación docente. (Entrevista a Ex directora de Formación Docente).*

Sobre las experiencias de formación en servicio, los entrevistados consideran que:

- *No se cuenta con una política de formación en servicio. Cada Ministro viene con sus propias ideas e iniciativas (Entrevista a Gremialista).*
- *Los IFD que tienen pocos estudiantes y han demostrado poca capacidad en formación inicial, menos estarán en condiciones de desarrollar programas de formación en servicio a profesionales en ejercicio (Especialista en FD).*

- *El modelo de “cascada” no ha funcionado por la poca formación de los responsables encargados de realizar el trabajo con los docentes (Especialista en FD).*
- *No estamos preparados para campañas masivas, no dan resultados (Especialista en FD).*

Tal como afirma Martínez Stark (2013), en estos momentos coexisten acciones aisladas en lo referente a la formación en servicio, cuyos nudos críticos son: la falta de mecanismos que garanticen la continuidad de la formación y profesionalización; las capacitaciones y las campañas son percibidas como poco efectivas por docentes y directores, debido a su desvinculación con las prácticas en aula y las condiciones concretas de trabajo; el elevado número de docentes que deben capacitarse y los costos asociados; y la multiplicidad de contextos en que realiza su trabajo el docente, que exige habilidades pedagógicas especiales que no son generalmente atendidas en las capacitaciones.

Otras experiencias

Cabe apuntar que en las dos últimas décadas se han dado múltiples experiencias de formación en servicio asociadas a programas y proyectos financiados con préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial y con apoyo de distintos organismos internacionales como la AECID, la Unión Europea, UNICEF, OEI, entre otros¹⁰. Se ha trabajado con programas de educación inicial y preescolar, educación básica y educación media. Estos programas incluían entre sus componentes la capacitación de docentes, representando una parte importante de los recursos financieros. Sin embargo, si bien se han realizado algunas evaluaciones, no se cuenta con publicaciones o sistematizaciones que recojan estas experiencias, sus modelos de intervención y sus resultados.

Desde la perspectiva de la calidad y la mejora de la formación docente, se puede concluir que una de las áreas de mayor dificultad es la articulación entre la formación inicial y la formación en servicio. La formación en servicio se encuentra en

10 Entre los programas desarrollados en este periodo con apoyo de agencias internacionales cabe mencionar algunos de los más relevantes: Programa de mejoramiento de la educación primaria (Préstamo del BID, 1994–2000); Programa de mejoramiento de la educación secundaria (MECES) (Préstamo del BM, 1996–2001); Programa de fortalecimiento de la educación bilingüe (Cooperación no reembolsable del BID, 1998–2002); Programa fortalecimiento de la reforma educativa en la educación escolar básica “Escuela Viva Hekokatuva” (Préstamo del BID, 2000–2005); Programa de educación de personas jóvenes y adultas “PRODEPA” (Donación de la AECID, 2001–2012); Programa de fortalecimiento de la educación inicial y preescolar (Préstamo del BID, 2004–2008); Programa de reforma de la educación con énfasis en la educación media (Préstamo del BM, 2004–2009); proyecto de educación a distancia para maestros no titulados (Donación de AECID, 2003–2007). También existen varias Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que han trabajado en las escuelas y han incluido entre sus acciones la capacitación de docentes. Esto incluye áreas como educación cívica y participación, educación sexual, derechos humanos, género y educación, educación y salud, producción de huertas escolares, entre otras.

una situación de debilidad institucional que se muestra en la falta de organicidad dentro de la estructura actual del MEC y la ausencia de un marco regulador. En las últimas décadas se han probado diferentes estrategias pero, al carecer de una buena base institucional, han quedado como acciones aisladas y sin continuidad, con poco acompañamiento del MEC.

Un aspecto que requiere una atención particular al analizar las experiencias de formación en servicio y de sus resultados, es el referido a la situación laboral de los docentes, aspecto que como se analizó anteriormente, generalmente no se integra al análisis global de la carrera del educador. Aspectos como el ejercicio de la docencia en doble turno, la existencia aún de docentes ad honorem¹¹, los problemas en la cobertura social y la política jubilatoria, inciden en las posibilidades reales del ejercicio de la docencia y de la formación en servicio¹².

Lo público y lo privado en la formación docente

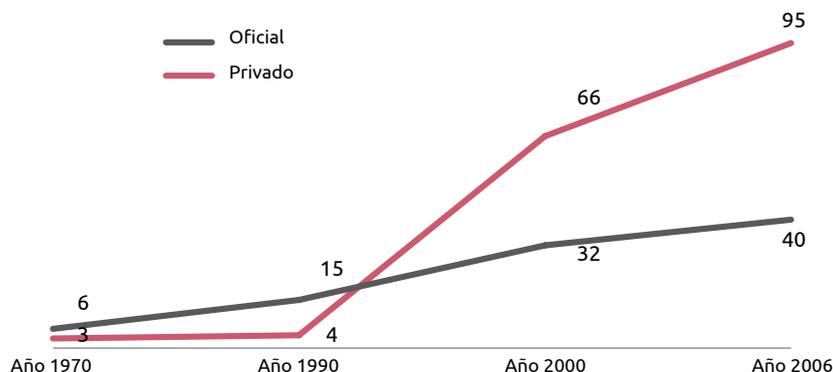
En la década de los '90 se dio un notable incremento en la creación y habilitación de IFD, los cuales se autorizaron sin contar con criterios ni normas específicas para su funcionamiento. Recién en el año 2007 se establece el Manual del Mecanismo de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes.

En el 2000 existían en Paraguay un total de 98 Institutos de Formación Docente (IFD), de los cuales 32 eran oficiales y 66 de gestión privada. En el 2006 la cifra aumenta a un total de 40 IFD oficiales y 95 IFD privados (Gráfico 2). Por este motivo, considerando la cantidad de egresados y la proyección de la demanda requerida, en marzo 2007 se resuelve “suspender la apertura y habilitación de nuevos institutos de Formación docente de gestión oficial y privada, por el término de seis años, a partir de la fecha” (MEC, 2007). En sintonía a la resolución precedente en el 2008 se suspende la implementación de programas de formación docente de educación escolar básica, primer y segundo ciclos a partir de la cohorte 2009-2011 y siguientes hasta nueva disposición (MEC, 2008).

11 Los docentes ad honorem ejercen el magisterio sin haber sido nombrados por el MEC (no cuentan con un rubro o contrato para el cargo) y no perciben salario del Estado. Estas personas ingresan irregularmente a la docencia, en algunos casos, por una necesidad real de contar con un educador para una comunidad y, a veces, como parte del clientelismo político, y después de un tiempo gestionan un contrato con el MEC y regularizan su situación laboral. Estos docentes ad honorem pueden o no tener formación para el ejercicio de la docencia. Esto explica que por una parte, haya concursos de oposición y por otra, aún persistan docentes sin la formación y la habilitación ejerciendo el cargo.

12 Al inicio de la democracia en el Paraguay se partía de una situación en donde el docente percibía por un turno (4 horas) menos del 50% del salario mínimo del país (8 horas). Esta situación, se corrige por medio de ajustes sistemáticos que elevan el salario del docente hasta niveles, inclusive superiores al del obrero, lo que ocurre en el año 1999, en donde por 4 horas el docente percibía más que un obrero por 8 horas de trabajo. Es importante señalar, que en el Paraguay, el salario mínimo es efectivamente un piso que percibe la mano de obra del país.

**GRÁFICO 2:
NÚMERO DE IFD HABILITADOS**



Fuente: MEC 2012

Entre los años 2007 y 2013, 31 IFD de gestión privada se han cerrado a pedido de sus responsables. Son activos hasta la fecha 49 IFD de gestión privada, pero se carece de datos precisos sobre su estado actual y su funcionamiento.

Al realizar una comparación de los Institutos de Formación Docente en los años 2000 y 2010, se constata que se ha reducido a más de la mitad la cantidad de instituciones que ofrecen los programas de formación docente inicial (Tabla 3). Esta situación es particularmente llamativa en las zonas urbanas, donde se cerraron más del 50% de las instituciones. El número de instituciones de zona rural también disminuyó de forma considerable (cerca del 40%), si se considera la poca cantidad de instituciones existentes en el 2000 respecto a lo urbano (Tabla 3).

De los IFD oficiales, 11 son los que ya no ofertan ninguna carrera de FDI. Una drástica reducción se observa en los IFD privados, donde 41 institutos que funcionaban a inicio de la década han cerrado la carrera para el 2010. En cuanto a los IFD de gestión privada subvencionada, sólo uno queda para el 2010 con el programa de formación docente inicial.

**TABLA 3.
CANTIDAD DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS POR ZONA Y SECTOR,
SEGÚN NIVEL Y PROGRAMA**

Nivel	Zona				Sector						Total	
	Urbana		Rural		Oficial		Privado		P. Subv.		2000	2010
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010		
Formación Docente Inicial *	105	48	13	8	39	28	68	27	11	1	118	56

(*) Estas cifras tienen valor referencial considerando la baja tasa de respuesta censal de estos niveles, originando subestimaciones en las estadísticas.

No se cuenta con evaluaciones o estudios que analicen el funcionamiento de los IFD oficiales y privados, y que permitan identificar características que los diferencien. Lo que se puede notar es que si bien la falta de planificación y acompañamiento afectó tanto a los IFD oficiales como privados, los de gestión privada, al estar más alejados del MEC, se habrían desarrollado con criterios menos rigurosos y respondiendo más bien a oportunidades que brindaba la alta demanda de docentes¹³.

Los cursos virtuales: una tendencia en aumento en la formación en servicio

En la formación inicial predominan los cursos presenciales, dictados en los IFD. Ya en el área de la formación en servicio, existen experiencias de cursos a distancia. Diversas instituciones ofrecen cursos de modalidad virtual para docentes en servicio. Un ejemplo son los periódicos que desarrollan cursos para docentes con apoyo o asesoramiento del MEC u otra institución, como la OEI¹⁴.

El Ministerio, a través de su Viceministerio de Educación Superior, implementa el curso a distancia virtual sobre “Recursos Digitales para la Educación”, dirigido a docentes de Institutos de Formación Docente (formador de formadores). Este curso se está desarrollando en el marco del fortalecimiento de las políticas educativas. El curso “Recursos Digitales para la Educación”, tiene una duración de seis semanas. El mismo es impartido y tutorado por especialistas del Departamento de Educación a Distancia de la Dirección de Formación Docente, dependiente de la Dirección de Instituciones de Formación Profesional de Tercer Nivel. Con este curso, los participantes acceden a contenidos actuales sobre herramientas digitales y su implementación pedagógica, beneficiando con ello a más de 40 participantes de 22 Institutos de Formación Docente (MEC, 2013).

También el Instituto Superior de Educación (ISE) cuenta con una plataforma para desarrollar tutorías virtuales en sus cursos de postgrados y maestrías. No se dispone de información sobre la participación de docentes o estudiantes de formación docente en cursos virtuales impartidos por instituciones extranjeras.

Se puede suponer un crecimiento de los cursos virtuales, sobre todo en la formación en servicio, considerando la experiencia positiva de los cursos a distancia a

13 Sería muy importante realizar estudios que analicen la situación actual y el funcionamiento de los IFD públicos y privados, que impliquen observaciones y entrevistas con directores, docentes y estudiantes. Es poco lo que se tiene sistematizado sobre lo que sucede al interior de estos institutos.

14 Al respecto, cabe citar el Convenio que firmaron el diario ABC Color, el MEC y la OEI para impulsar el Programa de Apoyo Pedagógico a la Formación Docente. Como parte de este acuerdo, el diario ABC publica de forma sistemática el material del Programa de Apoyo Pedagógico a la Formación Docente en fascículos cuyos ejes temáticos cuentan con la aprobación del MEC. El material es publicado desde el mes de junio 2013. El diario ABC también habilitó la plataforma virtual para facilitar a los participantes del curso el formulario de inscripción y el instrumento de evaluación (ABC, 31/05/2013).

través de los periódicos, con una alta participación de docentes, a lo que se suman las plataformas virtuales con recursos para la formación y la enseñanza. Es preciso considerar además que el MEC promovió desde el año 2011 una campaña “Una computadora por Docente” y en la que se distribuirán aproximadamente 30 mil laptops, lo que permitiría acceder a cursos virtuales. Un aspecto que debe tenerse en cuenta y que dificultará una expansión a corto plazo de los cursos virtuales es la baja conectividad que existe aún en el país¹⁵.

DESCRIPCIÓN CUANTITATIVA DE LA FORMACIÓN DOCENTE

Formación Docente Inicial

Docentes en ejercicio

En Paraguay la mayoría de los docentes (aproximadamente unos 60.000) ejercen funciones en instituciones educativas del sector oficial. El sector privado y el privado subvencionado no muestran grandes diferencias entre sí en cuanto al número de docentes, contratan a un total de 18.000 docentes aproximadamente. Existe una mayor cantidad de docentes en la educación primaria (1º y 2º ciclo de la Educación Escolar Básica –EEB-) seguido por el 3º ciclo de la EEB. El nivel inicial es el que cuenta con menor cantidad de docentes (Tabla 4).

La cantidad de docentes del 3º ciclo de EEB y la educación media creció considerablemente del 2000 al 2005 (60% y 58% respectivamente). Esto se atribuye a la expansión de la secundaria, con la creación de nuevas secciones (Tabla 4).

Si se tienen en cuenta las zonas de trabajo se puede constatar algunas inequidades por zonas y niveles educativos. Si bien existe una importante cantidad de docentes en instituciones educativas oficiales de zona rural, hay una desproporción en los niveles educativos. Existe solamente la mitad de docentes en la secundaria rural (14.084 docentes) comparada con la primaria (27.076 docentes), lo cual indica que en la zona rural no se ha logrado la universalización del acceso a este nivel educativo. En la zona urbana tanto en sector privado como oficial hay paridad en la cantidad de docentes de estos dos niveles. En zona rural hay menor cantidad de docentes que trabajan para el sector privado.

15 De cada 100 personas en Paraguay, sólo 24 tienen acceso a internet, según el informe elaborado y presentado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones en el marco de la última asamblea general de la ONU. Paraguay está por debajo del puesto 100 en el ranking de acceso a internet en el mundo, dicha información se puede consultar en el siguiente link: <http://ea.com.py/24-personas-de-cada-100-tienen-acceso-a-internet-en-paraguay/>

TABLA 4.
DOCENTES POR SECTOR, SEGÚN NIVEL. AÑOS 2000, 2005 Y 2010¹⁶

Nivel	2000				2005				2010			
	Solo Oficial	Solo Priv.	Solo Priv. Subv.	Más de un sector	Solo Oficial	Solo Priv.	Solo Priv. Subv.	Más de un sector	Solo Oficial	Solo Priv.	Solo Priv. Subv.	Más de un sector
Inicial (Cine 0)	3.976	1.387	888	168	5.089	1.677	1.078	227	5.378	1.686	1.044	275
EEB 1° y 2° Ciclo (Cine 1)	25.489	2.925	2.854	881	28.180	3.692	3.419	868	28.141	3.668	3.402	841
EEB 3° Ciclo (Cine 2)	11.484	2.402	1.626	2.636	18.229	2.659	2.130	2.851	21.078	2.765	2.245	3.092
Educ. Media (Cine 3)	9.705	2.253	1.379	1.896	15.559	2.752	1.844	2.986	18.097	3.633	1.212	3.109

Fuente: MEC-DGPE. SIEC 2000/2005/2010.

En la distribución de los docentes según sexo, se destaca una predominancia de mujeres en el cuerpo docente. Por otra parte, se comprueba un bajo porcentaje de hombres desempeñándose en los niveles inferiores del sistema educativo (Inicial y EEB 1° y 2° ciclo), mientras que los porcentajes más altos de mujeres se encuentran en estos niveles. Si bien la cantidad de mujeres sigue siendo mayor en los niveles superiores se confirma mayor presencia de hombres en estos, más del 35% (3° ciclo de la EEB y educación media). Casi no hubo variación en los porcentajes de hombres y mujeres que se desempeñan en los diferentes niveles educativos en el periodo 2000 al 2010.

Titulación

En general, la máxima titulación alcanzada por la mayoría de los educadores en ejercicio es de “profesor”. En el 3° ciclo de la EEB y la educación media se encuentra un mayor porcentaje de docentes con formación universitaria.

Es de advertir que en el nivel inicial y en el 1° y 2° ciclo de la EEB aún existe un 1% de docentes que no ha finalizado el 3° ciclo de la EEB. En todos los niveles educativos se encuentran alrededor de un 5 a 8% de docentes que tiene como título máximo el de bachiller. En el 2010, en la enseñanza primaria (1° y 2° ciclo de la EEB) se registró

¹⁶ Se refiere a docentes encargados de un grupo de alumnos en una sola sección y en un mismo turno; y a docentes que imparten enseñanza por cátedras. Un docente puede estar enseñando en más de un nivel, zona modalidad y/o ciclo de educación. Para contabilizar a los docentes se tiene en cuenta que sea único por número de cédula (MEC, DPEI 2000).

un total de 7,9% de docentes sin título correspondiente, ejerciendo en escuelas oficiales. Estos aspectos deben ser atendidos a la hora de proponer políticas de formación en servicio, de manera a elevar el nivel de formación de los docentes.

En los años analizados (2007/2010) se nota un leve aumento en la formación de educadores de educación inicial alcanzando el título de “profesor” y el nivel universitario. También incrementó el porcentaje de docentes de 3º ciclo y media que culminaron su formación docente y post superior universitaria (Tabla 5).

TABLA 5.
PORCENTAJE DE DOCENTES POR NIVEL/CICLO, SEGÚN NIVEL DE FORMACIÓN MÁS ALTO ALCANZADO

Nivel Educativo en que se desempeña	Educación Inicial		Educación Escolar Básica				Educación Media	
	2007	2010	1º y 2º ciclo		3º ciclo		2007	2010
Nivel de formación	2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010
EEB (3º ciclo)	1,5	1,0	1,1	1,0	0,1	-	0,0	-
Secundaria	8,9	8,6	6,7	6,0	4,8	4,8	5,2	5,0
Formación Profesional	0,1	0,3	0,4	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1
Técnica Superior	3,7	2,0	0,7	0,9	0,8	1,3	1,0	1,4
Formación Militar ¹⁷	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,2
Formación Docente	75,7	77,5	81,1	81,2	55,7	58,2	42,2	45,4
Universitaria	8,7	9,0	7,9	8,4	33,7	30,5	45,8	41,3
Post Superior no Universitaria	1,2	1,1	1,9	1,7	3,8	2,2	3,3	1,7
Post Superior Universitaria	0,1	0,3	0,1	0,3	0,8	2,5	2,3	4,8

Fuente: MEC-DGPE. SIEC 2007/2010.

Distribución de los docentes por rango de edad

En 2010, se constata que el 82% de los docentes tiene menos de 40 años de edad, quedando sólo un 18% con más de 40 años. La mitad de docentes de primaria, 1º y 2º ciclos, se encuentra en el rango de 30 a 39 años (51%). Por otra parte, se constata un porcentaje importante de docentes jóvenes (20%) tiene menos de 30 años.

Al comparar los años 2005 y 2010 se observa un aumento en todos los niveles educativos de la cantidad de docentes en los rangos de edad de 30 a 39 años y de 40 a 49 años, disminuyendo en el 2010 la cantidad de docentes menores de 30 años. En cambio, el rango de mayores de 50 años no ha variado mucho en el tiempo, manteniéndose en un porcentaje muy bajo (2%) para educación inicial (EI) y para primaria (5%).

Analizando la distribución de las edades en docentes de educación secundaria (3° ciclo EEB y educación media), el comportamiento es similar a la primaria. En 2010, la mayor cantidad de docentes se encuentra en el rango de 30 a 39 años; el 43% de los docentes del 3° ciclo EEB (secundaria baja) y 41% de los docentes de educación media (secundaria alta), seguido en porcentaje por los menores de 30 años y mayores de 40 años (alrededor de 25% en cada uno de los niveles educativos). En cuanto al rango de mayores de 50 años y más, también es reducida la cantidad de docentes en ejercicio (8%), lo cual indica que la docencia en la educación secundaria está en manos de gente joven.

Los docentes en Paraguay se pueden jubilar al cumplir 28 años de servicio sin considerar la edad de la persona. Las mujeres pueden hacerlo antes, a los 25 años de ejercicio, pues se les reconoce un año por cada hijo nacido durante el ejercicio de la docencia (se puede contabilizar hasta 3 hijos). La jubilación con 28 años de ejercicio tiene un retorno del 87%. Los hombres que se quieran jubilar a los 25 años, pueden hacerlo con el 83% de retorno.

Matrícula de formación docente

La matrícula total de formación docente al año 2009 era de 3.626 estudiantes, de los cuales más del 50% pertenecía al sector oficial. El profesorado de educación escolar básica y educación media absorbe más del 68% del total de estudiantes matriculados (MEC, 2009). En el 2012 se implementaron 58 cursos de profesorado con 69 secciones en todo el país.

Se ha realizado un análisis del total de matriculados de formación docente inicial de varios años a partir del 2000, y según los datos, se puede notar una disminución general de matriculados en las diferentes carreras de formación docente (Gráfico 3).

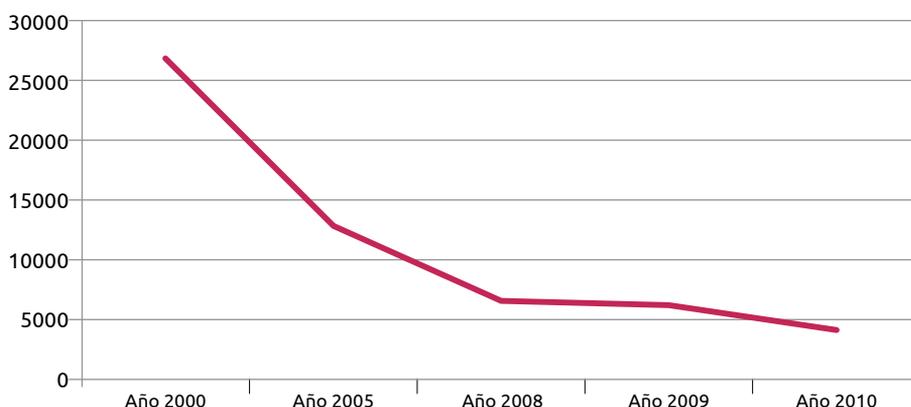
En el 2005, se tuvo la mayor cantidad de matriculados para la formación docente en educación inicial con un total de 933 estudiantes. En el año 2000, se registra la mayor cantidad de matriculados en formación docente inicial, principalmente en el magisterio (1° y 2° ciclo de la EEB).

En el marco de la implementación de la reforma educativa se creó un curso de “Formación en Educación Escolar Básica 3° Ciclo – 4to año”, que tenía una duración de un año sobre la titulación del Profesorado de Educación Escolar Básica y se realizaba por especialidad. Este curso se cerró en el 2012. La carrera de profesorado en Educación Media también tuvo su auge en el quinquenio 2000-2005, situación que se redujo a menos de la mitad al final de la década.

Esa considerable disminución en la matriculación coincide con la suspensión por 5 años de la carrera de Profesorado de Educación Escolar Básica (ocurrido en

el 2008) y con el cambio de la malla curricular de los Profesorados de la Educación Inicial y de la Media. Desde el 2006 se implementan de manera experimental nuevos planes curriculares sólo en algunos IFD oficiales seleccionados, aplicando un sistema de ingreso con un ciclo propedéutico. Recién en el año 2013 se rehabilita el Profesorado de Educación Escolar Básica con un plan curricular ajustado.

**GRÁFICO 3:
EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA TOTAL DE
FORMACIÓN DOCENTE INICIAL 2000-2010**



Fuente: Elaboración propia. Datos MEC, 2000 – 2010.

Al principio de los ´90, los hombres representaban sólo el 16% de los estudiantes de formación. Lo que se llega casi duplicar en el año 2010 (34% de la matrícula total). Los datos revelan que en el período 1995-2000 se tuvo la mayor cantidad de matriculados en la carrera, siendo en esta etapa el 71% de las matriculadas mujeres (Tabla 6).

**TABLA 6.
FORMACIÓN DOCENTE. MATRÍCULA POR SEXO. PERÍODO 1990-2010**

Año	Mujer	Hombre	Total
1990	2.450	467	2.917
1995	4.686	1.498	6.184
2000	15.925	6.504	22.429
2005	8.709	4.053	12.762
2010	1.757	912	2.669

Fuente: MEC, DGPEC. Análisis Cuantitativo de la Evolución Educativa 1990/2000/2005/2010. Datos 1990/1995 de Rivarola (2006).

Perfil de formadores de formadores

En el 2007, según los datos disponibles, se contaba con 1.437 formadores ejerciendo en los IFD, lo cual disminuyó a casi la mitad en el 2010. Se puede notar que el 53% de los formadores alcanzó un nivel universitario, mientras un 23% tiene aún como máximo nivel educativo el de formación docente. Este dato es muy contundente, pues se contempla en la Dimensión de Recursos Humanos del proceso de Licenciamiento de los IFD, se tiene como indicador de calidad que “Los docentes poseen formación universitaria” (MEC, 2007). Esto debe ser considerado a la hora de plantear estrategias de calidad y mejora de la formación docente desde los IFD, pues se debe atender primordialmente la mayor cualificación de estos formadores. Además se constata un aumento significativo (10%) en el nivel post superior universitario (Tabla 7).

TABLA 7.
FORMACIÓN DOCENTE. DOCENTES SEGÚN NIVEL DE FORMACIÓN

Nivel de formación	2007		2010	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Técnica Superior	9	0,6	5	0,6
Formación Docente	353	24,6	181	23,2
Formación Militar	0	0,0	2	0,3
Universitaria	857	59,6	417	53,4
Post Superior no Universitaria	69	4,8	18	2,3
Post Superior Universitaria	149	10,4	158	20,2
Total	1437	100,0	781	100,0

Fuente: MEC-DGPE. SIEC 2007 y 2010.

Los formadores de formadores fueron objeto de algunos programas esporádicos y específicos que han otorgado becas o capacitaciones a cierta cantidad de formadores. No hubo programas o propuestas generales que abarquen a toda la población de formadores.

Formación Docente en Servicio y Desarrollo Profesional del Docente

Docentes habilitados

Una situación que se enfrenta en la formación en servicio es que para algunos niveles educativos existe un alto porcentaje de docentes no habilitados. Esto sucede en la educación inicial, donde 54% no está habilitado para enseñar en esta etapa y en el tercer ciclo de la EEB, donde existe un 38% no habilitado (Tabla 8).

TABLA 8.
PORCENTAJE DE DOCENTES NO HABILITADOS

Porcentaje de docentes no habilitados	Año 2010	
	Nivel	CANTIDAD
Inicial (Cine 0)*	3919	54,1
EEB 1° y 2° Ciclo (Cine 1)*	2655	8,2
EEB 3° Ciclo (Cine 2)	10873	38,1

*Solo incluye a los docentes responsables de grado, no a los docentes de materias extracurriculares.

Fuente: MEC-DGPE. SIEC 2010

No se pudo acceder a datos de educación media, pero probablemente el porcentaje sea igual o superior al de docentes no habilitados en el tercer ciclo. Muchos de estos docentes no habilitados tienen formación en el magisterio y son egresados de los IFD, pero no ejercen en el nivel para el que fueron preparados, lo cual genera una demanda adicional a la formación en servicio.

Instituciones que ofrecen formación en servicio: alcance, modalidades predominantes, principales líneas de acción

Históricamente en Paraguay la formación en servicio se ha implementado mediante talleres, encuentros y seminarios. En muchos casos se ha capacitado a los técnicos que tenían a su cargo la formación en servicio. También se han desarrollado círculos de aprendizaje, mencionados anteriormente, donde un grupo de docentes o personal directivo de una misma institución o de una misma zona, se reúnen para favorecer la reflexión, las teorías, los principios educativos (Saravia y Flores, 2005).

Diversas instituciones ofrecen cursos: las universidades, especialmente las privadas, y los gremios docentes. El MEC ofrece cursos por medio del Departamento de Formación Docente. En general, la participación de los docentes es voluntaria, salvo algunos casos en que es obligatoria. Una de las características salientes de la formación en servicio en la década de los '90 fue el énfasis puesto en la capacitación y la actualización docente para poner en marcha las reformas educativas (Saravia y Flores, 2005).

Los IFD también ofertan propuestas de formación en servicio, esto debido a la suspensión de los cursos de formación docente inicial, lo cual obligó a las instituciones a redirigir sus acciones hacia la formación en servicio.

En relación a la formación docente en servicio se tienen dos líneas principales, una es la profesionalización, dirigida a educadores que son bachilleres. Esta carrera se ofertó en 18 lugares en el 2012. La otra línea de formación post docente son las

llamadas “especializaciones”, que ofrecieron 89 carreras habilitadas impartidas en 98 secciones en el 2012 (Tabla 8).

TABLA 9.
OFERTAS EDUCATIVAS Y CARRERAS EN IMPLEMENTACIÓN

	Carreras en implementación	Ofertas educativas 2012
Profesionalización	41	18
Especialización	89	98

Fuente: MEC (2012). Datos sobre la Educación Superior en el Paraguay. Asunción: MEC.

En cuanto a Especialización docente se presentan las siguientes propuestas: Administración Educacional, Educación Especial, Evaluación educacional, Orientación educacional y vocacional, Educación Inicial y la habilitación pedagógica. La Habilidad Pedagógica está dirigida a profesionales universitarios que enseñan o desean enseñar en instituciones de nivel secundario.

Lo público y lo privado en la formación en servicio

En el 2000, no se tenía ofertas de formación en servicio en los IFD. Actualmente los 15 IFD que tienen ofertas de Profesionalización son del sector oficial, siendo 14 de zona urbana y 1 rural. También existen 22 IFD que brindan formación en servicio (especializaciones y cursos de actualización), de los cuales 18 son de gestión oficial y 4 de gestión privada; 21 están ubicados en zonas urbanas y solo uno en zona rural.

Este dato es interesante, ya que el MEC, si quisiera implementar políticas de formación en servicio a través de los IFD, puede llegar a todo el país, pues estos IFD están distribuidos geográficamente en todo el territorio nacional.

Datos cuantitativos sobre los docentes que realizan formación continua

Existen pocos datos reportados de formación docente en servicio, aspecto que habría que mejorar, tomar mejores decisiones sobre las ofertas de formación. Se proponen una multiplicidad de cursos de formación en servicio a docentes por iniciativas de las supervisiones pedagógicas (pueden ser cursos de hasta 40 horas pedagógicas), las ONGs, los periódicos en asociación con otras entidades, las municipalidades y las gobernaciones, los IFD y las universidades.

En los programas de Especialización Docente, en el 2010 se matricularon 1.298 personas, la especialidad con más participantes es la de Administración Educacional (39% de la matrícula), seguido por Educación Inicial (36%). Los participantes en el programa de Evaluación Educacional representan (14,5%), una cifra mucho menor;

sin embargo significativamente el menor porcentaje de participantes (1,8%) se encuentra en la de Educación Especial (MEC, 2012).

Los IFD pueden proponer cursos de capacitación específicos para sus comunidades. Estos proyectos deben ser presentados a la Dirección de Formación Docente para su habilitación y reconocimiento, según los datos unos 3.148 docentes han asistido a dichos cursos, de los cuales en su mayoría son mujeres que ejercen en la educación escolar básica.

Conclusiones

Los criterios de calidad y mejora de las políticas docentes han sido una parte importante del debate y las acciones realizadas en el sistema educativo en las tres últimas décadas, estando fuertemente influidas por los delineamientos establecidos en el marco de la reforma de los '90. Se han generado a su vez diferentes visiones sobre la formación docente, que han permeado a través de ciertos programas a diversas instancias en el MEC, pero con una influencia limitada en los IFD, tanto oficiales como privados, que han tenido una etapa de gran crecimiento y masificación sin un seguimiento cercano por parte del MEC.

La necesidad de una reforma frente a un sistema educativo autoritario y represivo

La reforma paraguaya tiene mucho en común con otras reformas en América Latina iniciadas en los '90, y varias de las críticas realizadas en la región son aplicables al caso paraguayo. Sin embargo, es necesario considerar las características particulares de la historia del Paraguay, en especial, como antecedente inmediato, la larga dictadura que culmina en 1989 que ha marcado al sistema educativo y, en particular, a la docencia. La educación fue motivo de preocupación y de control por parte del gobierno, dada su importancia como instrumento ideológico y de adoctrinamiento. La misma estaba limitada por los controles internos, la propaganda tendiente a legitimar al régimen y el temor a la represión. La reforma educativa de los '90, que coincide con el inicio de la transición democrática paraguaya, significó en sus inicios, la oportunidad de construir un modelo educativo para una sociedad democrática.

La formación docente en la reforma: entre el discurso técnico y las prácticas clientelares

Según algunos estudios realizados, previa a la reforma, el sistema de formación docente se encontraba en una situación de desorganización y ausencia de criterios y normas. El MEC carecía de la capacidad y los recursos para atender y orientar a las

instituciones de formación docente, existía casi una cuarta parte del plantel docente carente de la certificación mínima para el ejercicio del magisterio y, además, sometido al esquema jerárquico, autoritario y represivo que imponía la dictadura a las instituciones educativas.

Con la reforma educativa se produjeron dos fenómenos contrapuestos, que afectaron directamente la formación docente: por una parte, el crecimiento de la matrícula de estudiantes en todos los niveles (preescolar, escolar básica, educación media), que demandó mayor cantidad de docentes y provocó la “explosión” de los institutos de formación docente, tanto públicos como privados, con escaso control por parte del MEC. Esta masificación de la formación docente y de la inclusión de sus egresados al sistema educativo, activó los mecanismos ya existentes de clientelismo político para la creación de los institutos y para la adjudicación de los cargos docentes y directivos.

Por otra parte, la intención de introducir una racionalidad diferente para la selección, formación y ejercicio profesional de los docentes, se tradujo en la formulación de planes estratégicos, la creación de normas de evaluación para estudiantes de formación docente y para el licenciamiento de los institutos, los concursos de oposición para la selección de docentes, entre otras acciones.

Los problemas señalados antes de la reforma en el tema docente, aparentemente no pudieron ser solucionados o abordados de manera satisfactoria. Incluso, se puede afirmar que dichos problemas se multiplicaron con el crecimiento de la matrícula de estudiantes en todos los niveles educativos, el aumento incontrolado de los institutos de formación docente y la falta de capacidad del MEC para monitorear, así como para establecer y hacer cumplir sus normativas.

La continuidad de las políticas de la reforma frente a la poca incidencia de modelos alternativos en el plano de la política de formación docente

El cambio político producido en el 2008 con la alternancia política por la vía de las elecciones (por primera vez en Paraguay), y la asunción al gobierno de una figura asociada a las corrientes progresistas de América Latina, constituye un hito en la historia paraguaya y tuvo su influencia en las políticas educativas. La nueva administración asumió un discurso crítico de la reforma educativa y formuló un nuevo plan educativo, el Plan 2024.

Los datos que se disponen no permiten analizar con rigurosidad las rupturas y continuidades que se dieron, tanto en la formulación como en la ejecución de la política educativa, en relación a lo que se había trabajado en el marco de la reforma de los años '90. Es aún más arduo caracterizarlas, tanto en sus aspectos de gestión del sistema educativo en sus diferentes niveles, como en la práctica escolar.

En lo que respecta a la formación docente, en este informe se ha sostenido, a partir de la revisión de los planes educativos vigentes en este periodo, que la política de formación docente no ha variado significativamente desde el inicio de la reforma educativa. Tanto el Plan 2020 (Original), el Plan 2020 (Actualizado) como el Plan 2024 (Vigente) formulan metas, objetivos y acciones similares en lo que respecta a la formación inicial y la formación en servicio. Si bien se han dado experiencias con otros enfoques educativos y con una orientación diferente hacia el rol del docente, en programas como los de educación inicial y preescolar, en educación de personas jóvenes y adultas, en educación bilingüe y en la creación de espacios dentro del MEC, como la Dirección General de Educación Indígena, la Dirección de Educación Inclusiva y la Dirección de Educación Popular, estas instancias no han influido lo suficiente para el desarrollo de nuevos modelos y prácticas innovadoras en la formación docente inicial, en especial en los IFD.

Criterios de calidad vigente: El modelo de la nueva gerencia social

Los criterios de calidad de la formación docente se encuentran formulados principalmente en los planes educativos. El Plan 2024 (vigente) enuncia las siguientes acciones para lograr el objetivo de desarrollo profesional de los educadores y las educadoras: mejoramiento de los mecanismos de admisión a los programas de formación, fortalecimiento de la formación continua inicial de los educadores y las educadoras, conforme a las necesidades del contexto; fortalecimiento e innovación de los programas de formación continua en servicio; diseño de la carrera del educador; aplicación del mecanismo de evaluación de la calidad de las instituciones formadoras; fortalecimiento y mejora de las instituciones y evaluación sistemática del desempeño de los educadores para la certificación del educador profesional.

Este modelo de calidad responde a la denominada nueva gerencia social (New Public Management) (Mons, 2009), con políticas planificadas de arriba para abajo (top-down) y con un fuerte énfasis en los productos y en los resultados como criterio principal de calidad. Desde esta perspectiva, las mediciones y evaluaciones estandarizadas tienen un rol clave en la rendición de cuentas (accountability) de las políticas. Por ejemplo, hay un fuerte énfasis en la rendición de cuentas del docente a partir de los logros educativos de sus estudiantes, como un criterio para establecer incentivos (premios y sanciones).

Existe un debate regional sobre los modelos de política educativa. Como señala Pini (2011), los discursos han cambiado, cumpliendo una importante función de abrir alternativas. En Paraguay, los nuevos discursos en el tema docente aún no han logrado incidir en las políticas educativas nacionales.

Los gremios docentes, que han tenido un gran desarrollo en las últimas décadas con la transición democrática, han centrado sus acciones en el mejoramiento de las condiciones laborales de los docentes (aspecto necesario, dada la precaria situación laboral), pero su aporte no ha sido muy sustantivo en el debate de las políticas educativas. Las discusiones sobre las condiciones laborales, el modelo pedagógico y de gestión se han desarrollado por vías separadas, lo cual ha dificultado la construcción de propuestas adecuadas a las necesidades y características de la sociedad paraguaya. Esta situación se puede observar en los muchos intentos y en los resultados más bien limitados en el campo de la formación en servicio.

Por otra parte, los espacios académicos en el país tampoco han generado en los últimos años un cuerpo de conocimientos y un conjunto de experiencias que permitan desarrollar, plantear nuevas propuestas en el área de las políticas de formación docente.

Aportes en la experiencia paraguaya para la construcción de una nueva propuesta de formación docente inicial y en servicio

Si bien la mayoría de los autores, los informes y las personas entrevistadas señalan los problemas en la formación docente inicial y en servicio, también es posible identificar líneas de acción y experiencias que pueden aportar a la construcción de una nueva política docente.

Un hecho importante que se ha dado es la incorporación de la lengua guaraní como lengua oficial (Constitución Nacional 1992) y el derecho a la escolarización en la lengua materna (Constitución Nacional y Ley General de Educación, 1998). Esto ha implicado que se generen prácticas y modelos educativos que promuevan la integración social y la diversidad cultural. La educación intercultural ha sido y continúa siendo un desafío para la docencia y para el sistema educativo en general. El MEC ha formulado e implementado la Modalidad Guaraní hablante dentro de un concepto de educación bilingüe.

Otra experiencia destacable es la de los Círculos de Aprendizaje, como un espacio de reflexión y de construcción de equipo dentro de las instituciones. Este abordaje puede generar un mayor protagonismo de los docentes y una estrategia más adecuada para la formación en servicio del educador.

Finalmente, los cursos a distancia dados por los principales periódicos tienen una gran aceptación y participación de los docentes. A estos cursos, que tradicionalmente se desarrollan por fascículos que se distribuyen con los periódicos, se le han sumado recientemente plataformas en Internet. Las plataformas son un factor de acercamiento del docente a las herramientas de la informática. Estos cursos si son

adecuadamente coordinados con el MEC, pueden constituir en una herramienta útil de capacitación en servicio.

Referencias bibliográficas

- ACOSTA GONZÁLEZ, C. (1996). Reforma Educacional de 1957. En M. Alonso (Ed.) Las raíces de la educación paraguaya. Areguá, Gobernación del Departamento Central.
- BLANCH, J.M, ACUÑA, E., BAREIRO, L., BORDA, D., ELÍAS, R., IRIGOITIA, A., MUNÁRRIZ, J., Y OTROS (1991). El precio de la paz. Asunción: CEPAG.
- CADOGAN, M. (1996). Innovaciones educacionales. En M. Alonso (Ed.) Las raíces de la educación paraguaya. Areguá: Gobernación del Departamento Central.
- CARE (1992). Reforma Educativa. Compromiso de todos. Asunción, Paraguay: Fundación EN ALIANZA.
- CARE (1998). Avances de la Reforma Educativa. Perspectivas, estrategias y políticas de la educación paraguaya. Asunción, Paraguay: MEC.
- CHAMORRO LEZCANO, U. (1998). Desarrollo educativo alternativo para la transición hacia la democracia. En J. N. Caballero Merlo, y R. L. Céspedes Rufinelli, Realidad social del Paraguay (págs. 417 - 435). Asunción: CIDSEP.
- COMISIÓN DE VERDAD Y JUSTICIA (2008). El autoritarismo en la historia reciente del Paraguay. Asunción: CJV.
- CONEC (2002). Situación de la Educación en el Paraguay. Asunción, Paraguay: MEC.
- CONEC (2003). Situación de la Educación en el Paraguay. Asunción, Paraguay: MEC.
- CONEC (2004). Situación de la Educación en el Paraguay. Asunción, Paraguay: MEC.
- CONEC (2007). Situación de la Educación en el Paraguay. Asunción, Paraguay: MEC.
- CONEC (2011). Situación de la Educación en el Paraguay. Asunción, Paraguay: MEC.
- CONEC, MEC (2008). Plan estratégico de educación Paraguay 2020 – Actualizado: Bases para un pacto social. Asunción. CONEC, MEC.
- Constitución de la República del Paraguay (1992). Asunción, Paraguay.
- ELÍAS, R., y SEGOVIA, E. (2011). La educación en tiempos de Stroessner. En CIIIE & MEC, La educación en el Paraguay independiente. TOMO I (págs. 173-206). Asunción: MEC.
- ELÍAS, R. y MOLINAS, M., MISIEGO, P. (2013). Informe de Progreso Educativo de Paraguay 2000- 2010. Instituto Desarrollo. PREAL. Asunción, Paraguay.
- MARTÍN, E., y MARCHESI, A. (2007). Evaluación del Sistema Educativo de Paraguay. Asunción: MEC - OEI.
- MARTÍNEZ, M. (2013). Reflexiones sobre el profesorado. Formación docente, una realidad postergada. Revista Paraguaya de Educación N° 3.
- MEC. (2012). Datos sobre la Educación Superior en el Paraguay. Asunción: MEC.
- Molinas, J., Elías, R., y Vera, M. (2004). Estudio y Análisis del Sector Educativo en Paraguay. Asunción: Instituto Desarrollo, JICA.
- MONS, N., (2009). Theoretical and real effects of standardised assessment. Background paper to the study National Testig of Pupils in Europe: Objectives, Organisation and Use of Results. EACEA; Eurydice.
- ORTIZ, L. (2013). Educación y desigualdad: Las clases desfavorecidas ante el sistema educativo. Paraguay. Asunción, CEADUC.

- PARRA GAONA, (2004) Recuperado de: <http://archivo.abc.com.py/2004-03-12/articulos/97252/los-circulos-de-aprendizaje-y-la-formacion-continua-de-los-docentes>
- PINI, M. (2011). La escuela pública que nos dejaron los '90. Buenos Aires, UNSAM.
- USAID (1988). A.I.D. History in Paraguay: A report on the Development Assistance Program to Paraguay by the United States Agency for International Development (USAID) and its Predecessor Agencies 1942 - 1988. Asunción: U.S.A.I.D.

FUENTES CONSULTADAS Y ENTREVISTAS REALIZADAS

Fuentes consultadas

Marco normativo

- AGUILERA, R. (2010). Catálogo de Normas Legales Vinculadas a la Educación Superior. Asunción: Ediciones y Arte S.A.
- DECRETO N° 468 (2003). POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA APLICACIÓN DE LA LEY N° 1725, DEL 13 DE SETIEMBRE DE 2001, DEL ESTATUTO DEL EDUCADOR. Asunción, Paraguay.
- LEY N° 1.264 GENERAL DE EDUCACIÓN. (1998). Asunción, Paraguay.
- LEY N° 1.725 ESTATUTO DEL DOCENTE (2001). Asunción: Poder Legislativo.
- LEY N° 1.725 - 01 QUE ESTABLECE EL ESTATUTO DEL DOCENTE. Asunción, Paraguay: MEC.
- ORGANIGRAMA ISE 2010. ASUNCIÓN: MEC.
- PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN 2024. (2011). Asunción, Paraguay: Ministerio de Educación y Ciencias.
- REGLAMENTO DE SELECCIÓN DEL PERSONAL FF30 DEL ISE. APROBADO POR RESOLUCIÓN N° 46/12.
- RESOLUCIÓN N° 02/11. (2011). Asunción, Paraguay: MEC.
- RESOLUCIÓN DGES N° 334 (2010). Por la cual se aprueba el Reglamento de Requisitos y Plazos de los Procesos Administrativos Realizados en la Dirección General de Educación Superior. Asunción: MEC.
- RESOLUCIÓN DGCD N° 01/2009. Por la cual se convoca al Proceso de Aplicación Experimental del Mecanismo de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes, con fines de Validación, a veinte Institutos de Formación Docente de Gestión Oficial. Asunción: MEC.
- RESOLUCIÓN N° 741 (2009). Por la cual se actualizan los Aranceles a ser Percibidos por Servicios Prestados en la Dirección General de Educación Superior, Dependiente del Viceministerio de Educación para la Gestión Educativa de esta Secretaría de Estado. Asunción: MEC.
- RESOLUCIÓN N° 840 (2009). Por la que se Aprueba el Reglamento de Registro de Títulos de Pre-Grado, Grado y Post- Grado Expedidos por las Universidades, Institutos Superiores e Instituciones Profesionales del Tercer Nivel. Asunción: MEC.
- RESOLUCIÓN N° 7056. Por la cual se aprueba la Nueva Estructura Orgánica del Viceministerio de Educación Superior del Ministerio de Educación y Cultura. Asunción: MEC.
- RESOLUCIÓN DGES N° 334 (2010). Por la cual se aprueba el Reglamento de Requisitos y Plazos de los Procesos Administrativos Realizados en la Dirección General de Educación Superior. Asunción: MEC.

RESOLUCIÓN N° 840 (2009). Por la que se Aprueba el Reglamento de Registro de Títulos de Pre-Grado, Grado y Post- Grado Expedidos por las Universidades, Institutos Superiores e Instituciones Profesionales del Tercer Nivel. Asunción: MEC.

RESOLUCIÓN DGCD N° 01 (2009). Por la cual se convoca al Proceso de Aplicación Experimental del Mecanismo de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes, con fines de Validación, a veinte Institutos de Formación Docente de Gestión Oficial. Asunción: MEC.

Políticas docentes

DECRETO N° 468. (2003). Por el cual se Reglamenta la aplicación de la Ley N° 1725, del 13 de setiembre de 2001, del ESTATUTO DEL EDUCADOR. Asunción, Paraguay.

CIRCULAR N° 01/2013. Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Educación y Cultura y el diario Última Hora para el emprendimiento de Apoyo Pedagógico a la Formación Docente Continua. Asunción: MEC.

MEC. Publicaciones en la web sobre Licenciamiento (7 noticias): <http://www.mec.gov.py/>

SANABRIA, M., BENÍTEZ, A., & TORALES, G. (2007). Mecanismo de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes. Asunción: MEC - BIRF.

Descripción cuantitativa de la Formación Docente

MEC (2012). Datos sobre la Educación Superior en el Paraguay. Asunción: MEC.

MEC (2000 – 2010). Estadísticas Educativas. DGPE, Asunción: MEC.

Políticas específicas

FILÁRTIGA, M. (2012). Capacitaciones Docentes en los Niveles de Educación Inicial y Educación Escolar Básica en el Marco de la Reforma Educativa Paraguaya de 1992. Revista Científico-Pedagógica del ISE Kuaapy Ayvu, N° 3, p. 179-209.

MEC (1994). Delineamientos curriculares del sistema de formación docente. Asunción, MEC.

MEC (1995). Programa de Estudio. Area: Educación Artística. Asunción, Paraguay.

MEC (2007). Marco Curricular para la Formación Docente Continua Inicial de la Educación Media. Asunción, Paraguay.

MEC (2008). Formación Docente Continua Inicial para la Educación Media. Profesorado de Ciencias Básicas. Asunción, Paraguay.

MEC (2008). Formación Docente Continua Inicial para la Educación Media. Profesorado de Ciencias Sociales. Asunción, Paraguay.

MEC (2008). Formación Docente Continua Inicial para la Educación Media. Profesorado de Lengua y Literatura Castellana-Guaraní. Asunción, Paraguay.

MEC (2008). Formación Docente Continua Inicial para la Educación Media. Profesorado de Matemática. Asunción, Paraguay.

MEC (sf) Formación Docente Continua Inicial para la Educación Inicial. Profesorado de Educación Inicial. Asunción, Paraguay.

Políticas de evaluación docente

ARCE, M. (2004). Formación Docente. Asunción: CONEC.

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE 2011. Asunción, Paraguay: MEC.

MEC (2002). ¿Cómo Redactan Nuestros Futuros Docentes? Asunción: Escuela Viva.

- MEC (2002). ¿Cuánto Aprenden Nuestros Futuros Maestros? Asunción: Escuela Viva.
- QUINTANA, C. (2006). Estudio De La Formación Y Capacitación Docente. Asunción: CONEC.
- MEC (2007). Mecanismos de licenciamiento de Institutos Formadores de Docentes. Asunción, MEC.
- MEC (2008). Evaluación de desempeño para la certificación profesional de los educadores del Paraguay. Asunción, MEC.
- MEC (2012). Reglamento “Concurso Público de Oposición para la Selección de Educadores”. Asunción, MEC.



Investigación para el Desarrollo presenta el Dossier Ponencias internacionales: Investigación y políticas de formación docente en Paraguay, Argentina y Brasil, una síntesis de las principales ponencias internacionales presentadas por investigadores del campo pedagógico con amplia trayectoria en la región, en el marco del Seminario Internacional: Investigación y políticas de formación docente en Paraguay y en América Latina realizado en los días jueves 29 y viernes 30 de junio en la Sociedad Científica del Paraguay, con apoyo de los Fondos para eventos científicos y tecnológicos emergentes del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT a través del programa PROCENCIA con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación – FEEI del FONACIDE.

Esperamos que el material constituya un aporte al debate y la reflexión en torno a la formación docente en Paraguay, uno de los temas prioritarios de la agenda educativa nacional.

