



Las reformas de la formación docente para el nivel secundario en clave regional y comparada. Normativas e improntas nacionales de algunos países del MERCOSUR

Reform of teacher training for the secondary level in regional and comparative point of view. Policy and national analysis in some MERCOSUR countries

María Virginia García - María Laura Pico

Resumen

En las últimas décadas, los países de América Latina han implementado una serie de reformas en sus sistemas educativos que alcanzaron a la formación del profesorado y que, al mismo tiempo, se ha convertido en un eje de estas transformaciones. La formación inicial y continua del profesorado ha sido uno de los temas centrales de las reformas educativas que se han iniciado y desarrollado a partir de la década de 1990 hasta las primeras décadas de este siglo.

En este artículo vamos a analizar los cambios que experimentó la formación inicial y continua de los docentes para nivel secundario en cinco países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, que conforman el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Se incluirá el caso de Bolivia, en proceso de adhesión como Estado parte, porque su reforma educativa otorga directrices originales en el contexto de la región. Para ello analizaremos las reformas de la formación del profesorado de nivel secundaria en el contexto regional haciendo un análisis normativo de las bases jurídicas de las reformas educativas. Nos centraremos en la dimensión normativa del aparato estatal e identificaremos sus bases políticas e ideológicas con el fin de analizar la aplicación de las políticas públicas en educación. Dicho análisis nos permitirá definir un período que comienza en 1996 y continúa hasta la segunda década de este siglo, en el que podemos identificar los cambios normativos en los países estudiados, sus verdaderos alcances y limitaciones.

Palabras clave: Formación Docente – Reformas Educativas – Desarrollo Profesional – Nivel Secundario – Integración Regional

Abstract

In recent decades, Latin American countries have implemented a series of reforms in their education systems which have reached to teacher training and have also become an axis of this transformation. Initial and in-service teacher training have been central issues of educational reform which have started and developed from the 1990s to the first decades of this Century.

In this paper we shall analyze the changes of initial training teachers for the secondary level in five of the countries of the Southern Common Market (MERCOSUR): Argentina, Bolivia, Brazil, Paraguay and Uruguay. We include Bolivia, an associate country, because of their original education reform. For this purpose we shall analyze reforms of teacher training for secondary level in the regional context doing a normative analysis of the legal basis of education reforms. We shall focus the normative dimension of the state apparatus and shall identify their political and ideological foundations in order to analyze the application of public policies in education. This analysis shall allow us to define a period starting in 1996 and continuing until the second decade of this century, in which we can identify normative changes in the countries studied and also recognize some of its actual scope and limitations.

Key words: Teacher Training - Educational Reforms - Professional Development – Secondary Level - Regional Integration



1. Introducción

En este trabajo se realizará un análisis de los cambios que experimentó la formación inicial y continua de los docentes para nivel secundario en cinco países de la región, Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, que conforman el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Se incluirá el caso de Bolivia ya que está en proceso de adhesión como Estado parte y porque su reforma educativa otorga directrices originales en el contexto de la región. La unidad de análisis será la comparación transnacional dado que se focalizará en las convergencias y divergencias entre los países, es decir, la comparación de unidades políticas independientes que ocupan un territorio definido y tienen autodeterminación de los asuntos internos y externos (Bray, Adamson y Mason, 2010). Es importante destacar que, más allá de las diferencias contextuales de los países, todos presentan desafíos similares propios de la región, entre los cuales se podrían mencionar la pobreza estructural, la ineficiencia económica y las desigualdades en cuanto a la distribución del ingreso, el acceso a la propiedad, a bienes culturales y a la salud pública (Banco Mundial, 2008; Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2011).

Entre el año 1996 y el año 2010 fueron aprobadas las leyes que dieron marco a las reformas educativas llevadas adelante por estos países. En dichas reformas se observa una ampliación del rango de la obligatoriedad escolar que se extiende hasta completar el nivel medio. Plantear nuevas estructuras puede aportar al mejoramiento de la calidad de la educación, pero se requiere simultáneamente contar con educadores capaces de hacer frente a la incorporación masiva de los jóvenes a la escuela (UNESCO-OREALC, 2011). Por ello, entonces resulta necesario hacer una reflexión acerca de las transformaciones de la formación inicial y continua de los docentes.

En este sentido, se revisarán los cambios producidos en la formación de profesores para el nivel secundario en el contexto regional a partir del análisis jurídico normativo de las bases legales de las reformas educativas. Asimismo se intentará realizar un análisis descriptivo a efectos de identificar tanto divergencias y convergencias de las transformaciones como algunos de los fundamentos que orientaron las acciones de reforma educativa en algunos países que integran el MERCOSUR.

Se incluirán, además, algunas cuestiones que contribuirán a la comprensión del fenómeno a estudiar. Entre ellas, será oportuno detenerse sobre la concepción de educación, el rol de estado, la inversión en educación, el acceso y extensión de la cobertura, la ampliación del rango de obligatoriedad y las propuestas de evaluación de los sistemas educativos dado que estas variables imprimen una lógica y dirección a las reformas en torno a la formación docente.

Para esto en primer lugar se describirán los escenarios regionales y las leyes que encuadraron las reformas educativas. En segundo lugar se presentarán los sistemas educativos a partir de las reformas y el contexto socioeconómico de cada país en el cual operan estos cambios. Por último, se analizarán los cambios que experimentó la formación docente inicial y continua de los profesores para el nivel secundario en su estructura y duración, en sus ámbitos de formación, su gobierno y administración, así como también en las propuestas de formación docente continua.

2. La comparación de las políticas educativas: algunas consideraciones

En el campo de la educación comparada, existen autores que sostienen que solo se pueden comparar objetos extremadamente similares, otros que piensan que se puede comparar objetos similares pero no idénticos y algunos que afirman que la comparabilidad se funda en la diversidad de situaciones a comparar (Ruiz, G. 2011).

En este caso se trabajará con objetos similares pero no idénticos, ya que se trata de países que si bien comparten un contexto regional siguen siendo unidades políticas independientes. Este agrupamiento regional es el que permitirá tomar una perspectiva global valiosa que, sin velar las divergencias y diferencias contextuales de cada uno de los países, podrá detenerse en los desafíos comunes que caracterizan la región.

Cuando se hace mención a las políticas, se las puede abordar tanto desde las propuestas, decisiones, planes o documentos como desde las acciones o prácticas de los gobiernos. En este trabajo se tomarán aquellas definiciones que entienden a las políticas como documentos, específicamente documentos oficiales y textos legales. Comparar políticas exige establecer regularidades a partir de las definiciones adoptadas por los gobiernos y plasmadas en documentos normativos (Mason y otros, 2010). Esto requiere no perder de vista el contexto en el que fueron concebidos ya que las políticas públicas de educación



producidas por los gobiernos tienen el fin de atender las necesidades educativas de su población. Es así que la comparación de países implica siempre la lectura de los contextos (Broadfoot, P. 2000).

El agrupamiento regional que hemos recortado nos permitirá tomar una perspectiva global porque, más allá de los objetos elegidos, la comparación como actividad cognoscitiva nos permite establecer relaciones rigurosas para comprender los fenómenos que intentamos estudiar. Por ello, la elección de estos países, advirtiendo las diferencias contextuales, reconoce los desafíos comunes que caracterizan la región.

3. Escenarios regionales y leyes que encuadran las reformas educativas

En la década del '90 América Latina atravesó por un período de actualización y profundización de la crisis capitalista de los años '70 caracterizado por la globalización de los mercados, las privatizaciones, las desregulaciones y la flexibilidad laboral. Se fortaleció el sistema capitalista, teniendo al mercado como el actor principal, con la desaparición de la política como el espacio de las decisiones colectivas para transformarse en el ámbito de las reglas técnicas (Brieger, P, 2002). Los organismos internacionales de crédito, inspirados en el diagnóstico y las políticas de corte neoconservador, proponían como medidas necesarias para lograr una salida de la crisis la reducción del gasto público a través de la privatización de las empresas y servicios públicos, subordinando lo político a lo económico (Rey, Castillo; 1999). En este contexto es que concebía a la educación como un servicio donde el Estado era un prestador secundario de los servicios educativos.

Luego de una década caracterizada por las políticas neoliberales, la reducción del Estado y la marginación social surgen nuevos gobiernos que responden a las demandas de aquellos sectores que habían quedado excluidos. Estos nuevos gobiernos tendieron al diseño e implementación de políticas educativas orientadas a tratar a la educación como un derecho y donde el Estado adquiere una mayor participación (López, 2007). Para la aplicación de estas políticas cada país tiene al Ministerio de Educación como el organismo responsable del gobierno y administración de la educación que asumirá diferentes estructuras en función al nivel de centralización - descentralización de cada sistema educativo en particular.

Las políticas en materia de educación se vieron plasmadas en un periodo de reformas educativas que fueron llevadas a cabo entre 1996 y 2010. Este período lo inicia Brasil con la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional N° 9.394 seguido por Paraguay con la Ley General de Educación N° 1.264 en el año 1998. Ocho años más tarde, Argentina aprueba la Ley de Educación Nacional N° 26.206. Uruguay lo hace en el año 2008 con la Ley de Educación N° 18.437 y finaliza este periodo Bolivia en el año 2010 con la Ley de la Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez N° 70.

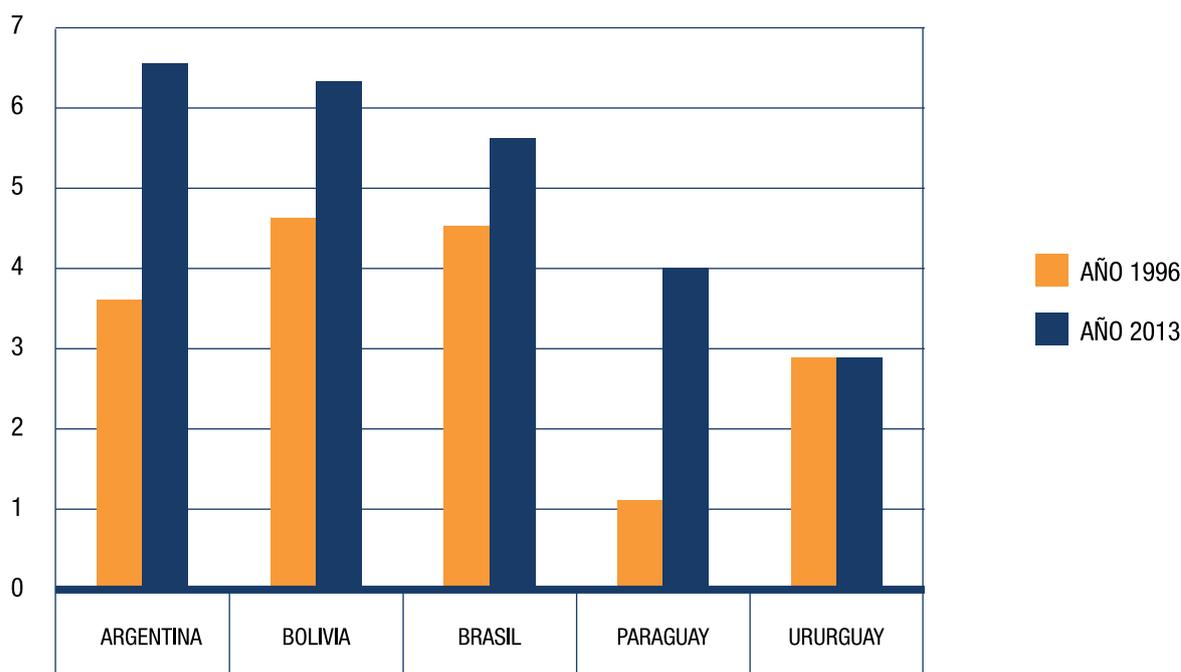
Estos países han aprobado nuevas leyes educativas en las que el Estado asume un rol principal, es decir como el principal prestador de servicios educativos y como aquel que debe garantizar el ingreso, la permanencia y el egreso al sistema educativo de la mayor cantidad de personas y que estas personas reciban una educación de calidad. Para esto es necesario por un lado una inversión en educación que permita garantizar el acceso y la cobertura y por otro un sistema de evaluación que observe el desarrollo de la calidad educativa.

Garantizar la cobertura y el acceso significa que los Estados puedan, en el primer caso, brindar un cupo en el sistema educativo para todas las personas en edad escolar y que esta sea la oferta básica que el sector público pueda asumir como compromiso y, en el segundo, poder garantizar la utilización efectiva de dicho cupo. Por este motivo es muy importante no sólo la ampliación de la cobertura, ya que la oferta por sí misma no implica mayor acceso, sino también la creación de condiciones que aseguren este acceso.

El mejoramiento del acceso y la ampliación de la cobertura están estrechamente vinculados con los recursos económicos que los Estados decidan invertir. Un indicador global de los recursos que un país destina a educación lo constituye el porcentaje del Producto Bruto Interno (PIB) que se destina a educación. En este sentido se observa en la región, desde el año en que se inicia este periodo de reformas, una tendencia al aumento de la inversión que se vio reflejado en el incremento del porcentaje del PIB destinado a educación, siendo Argentina, Bolivia y Brasil los países que actualmente destinan mayor porcentaje de su PIB a educación.



Gráfico N°1/ Gasto público en educación por países en los años 1996 y 2013.



Fuente/ Elaboración propia a partir de fuentes oficiales de cada país y de datos del Banco Mundial

Sin embargo, es importante leer este porcentaje a la luz del gasto público total, es decir, la suma de todos los bienes y servicios finales producidos por un país en un año; y del PIB per cápita, la relación que hay entre el PIB y la cantidad de habitantes de un país. Desde esta perspectiva, se puede observar la variabilidad que este aumento implicó en cada contexto nacional, poniendo en evidencia por un lado que no es suficiente este aumento para afrontar las propuestas de las reformas y, por el otro, que quienes más aumentaron su PIB destinado a educación no significa que cuenten con mayores recursos que quienes tuvieron un incremento menor.

Tabla N°1/ PIB por países 2013

PAÍS	PIB destinado a educación	PIB per cápita (USD)	PIB (en millones de USD)
ARGENTINA	6.5 %	11452,1	474.812
BOLIVIA	6,3 %	2575,7	26.749
BRASIL	5,7 %	11339,5	2.425.052
PARAGUAY	4%	3813,5	26.089
URUGUAY	2,8%	14449,5	49.716

Fuente/ Elaboración propia a partir de fuentes oficiales de cada país y de datos del Banco Mundial

Así como aumentó el PIB destinado a educación durante la década que acompañó la puesta en marcha de las reformas educativas, se produjo en estos países un avance respecto del acceso y la cobertura. Es así que se observa un pequeño incremento en la proporción de niños escolarizados de entre 12 y 14 años que de acuerdo a su edad debieran estar asistiendo a la educación básica o media¹; y un incremento mayor en la proporción de niños escolarizados de entre 15 y 17 años que de acuerdo a su edad debieran estar asistiendo a la educación media².



Tabla N°2/ Tasa neta de cobertura por países de 12 a 17 años. Primera década del siglo XXI.

PAÍS	DE 12 A 14 AÑOS		DE 15 A 17 AÑOS	
	2000	2010	2000	2010
ARGENTINA	97,8	97,4	85,2	88,3
BOLIVIA	89,2	95	76,4	84,9
BRASIL	95	97	81,1	85,2
PARAGUAY	87,6	94,1	63,9	77,6
URUGUAY	95	95,3	77,2	77,2

Fuente/ SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país.

Este leve incremento en la tasa de escolarización del nivel medio se correlaciona con la extensión de la educación obligatoria dado que dicho nivel se incluye a partir de las nuevas leyes educativas. Es así que la enseñanza obligatoria se extiende desde algún tramo de la educación inicial hasta completar el nivel medio en todos los países estudiados. De este modo, se configura una nueva escuela inclusiva que presenta el desafío de atender a los jóvenes que históricamente no han tenido acceso a la escolaridad. La atención a la diversidad y el compromiso de no discriminación son centrales en esta escuela para todos y cada país lo explicita en la letra de las nuevas legislaciones (Brasil: Título II pto. XII, Paraguay: Art. 11 pto. e, Argentina: Art. 11 ptos. f y ñ, Uruguay: Cap. II art. 8 y Bolivia Cap. II pto. 7).

Al interés de los Estados por una escuela secundaria inclusiva se suma un interés por garantizar el derecho a la educación de calidad y es en este sentido que se plantean distintas propuestas de evaluación de los sistemas educativos. Es así que los marcos normativos nacionales establecen la organización de programas e instituciones que buscan obtener información acerca de lo que está sucediendo en el sistema educativo con el fin último de mejorar la calidad educativa. Tanto en los sistemas centralizados como en los descentralizados, las autoridades educativas tienen la responsabilidad de poner en marcha mecanismos de evaluación que contemplen las características regionales de cada país y al mismo tiempo incluyan a los actores involucrados en el proceso de evaluación.

4. Los sistemas educativos a partir de las reformas

4.1. La estructura académica y ampliación de la obligatoriedad

A partir de las reformas educativas, las estructuras académicas de los sistemas educativos adquirieron nuevas configuraciones. Brasil diferencia dos niveles educativos: el primer nivel corresponde a la educación básica que comprende a la educación infantil (de 0 a 5 años), la educación fundamental (de 6 a 14 años) y la educación media (de 15 a 17 años) y el segundo nivel comprende a la educación superior. La obligatoriedad incluye dos años de educación infantil, nueve años de educación fundamental y tres años de educación media, es decir que la enseñanza obligatoria se extiende durante catorce años.

En Paraguay la estructura académica se compone de tres niveles. El primero comprende la educación inicial (con un ciclo hasta 3 años de edad y otro hasta los 4 años de edad) y la educación escolar básica¹(EEB), el segundo nivel comprende a la educación media y el tercer nivel corresponde a la educación superior. De acuerdo a la Ley General de Educación la enseñanza obligatoria abarca únicamente la EEB, pero en el año 2010 se aprueba la Ley 4088 reglamentada en el 2011 bajo el decreto 6162 que establece la obligatoriedad y gratuidad escolar de la educación inicial y educación media. De este modo en el año 2011 la obligatoriedad escolar pasó de nueve a catorce años.

El sistema educativo argentino establece cuatro niveles: educación inicial, educación primaria, educación secundaria y educación superior; y contempla ocho modalidades (educación técnico profesional, educación artística, la educación especial, la educación permanente de jóvenes y adultos, la educación rural, la educación intercultural bilingüe, la educación en contextos de privación de la libertad y la educación domiciliaria y hospitalaria). Además dicha norma determina que cada jurisdicción podrá decidir entre dos opciones de estructura: una estructura de seis años para el nivel primario y de seis años para el nivel secundario, o bien, una estructura de siete años para el nivel primario y cinco años para el nivel secundario. El rango de ob-



ligatoriedad es de aproximadamente trece años de escolarización (un año de nivel inicial, seis o siete años de nivel primario y cinco o seis años de nivel secundario).⁴

El sistema educativo de Bolivia comprende tres subsistemas: la educación regular, la educación alternativa y especial y la educación superior de formación profesional. El subsistema de educación regular está formado por la educación inicial en familia y comunitaria con dos etapas: una no escolarizada (0 a 3 años de edad) y una escolarizada (4 y 5 años de edad), la educación primaria comunitaria vocacional (6 a 11 años de edad) y la educación secundaria comunitaria productiva (12 a 17 años de edad). El rango de obligatoriedad es de catorce años y se extiende desde la educación inicial en familia comunitaria hasta el bachillerato (desde los 4 hasta los 17 años de edad).

Uruguay establece cinco niveles en la estructura formal: la educación inicial (para 3, 4 y 5 años de edad), la educación primaria (de 6 a 11 años de edad), la educación media básica (de 12 a 14 años de edad), la educación media superior (de 15 a 17 años de edad, con tres modalidades: educación general, educación tecnológica y formación técnica profesional), la educación terciaria que incluye cursos técnicos no universitarios, tecnicaturas y educación tecnológica superior, formación en educación con carácter universitario, educación terciaria universitaria (referida a las carreras de grado) y la educación de postgrado. La educación en la primera infancia que se extiende de 0 a los 3 años de edad no se contempla dentro de la estructura formal. La obligatoriedad comprende catorce años de enseñanza que incluyen dos años de educación inicial, seis años de educación primaria y seis años de educación media.

Es interesante remarcar que a partir de la modificación que realiza Paraguay en el año 2010, todos los países estudiados alcanzan los catorce años de obligatoriedad escolar completando el nivel medio a excepción de Argentina que, según las trayectorias, tiene entre trece y catorce años de obligatoriedad escolar. Se evidencia en todos los textos normativos la tendencia regional al aumento de años de escolaridad obligatoria y la coincidencia de los años de escolarización obligatoria.

Por otro lado cabe destacar que, si bien los cinco países tienen una amplia oferta de educación de postgrado universitario, sólo Uruguay lo distingue como un nivel diferenciado dentro del sistema educativo.

Cuadro N°1/ Estructura académica y obligatoriedad escolar, según país

PAÍS	EDAD EN AÑOS																
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
ARGENTINA	Nivel Inicial					Nivel Primario							Nivel Secundario				
BOLIVIA	Educación Inicial							Educación Primaria						Educación Secundaria			
BRASIL	Educación Infantil							Educación Fundamental									Ed. Media
PARAGUAY	Educación Inicial							Educación Escolar Básica									Ed. Media
URUGUAY	Ed. de Primera Infancia		Ed. inicial				Educación Primaria						Ed. Media Básica		Ed. Media Superior		

Fuente: Elaboración propia a partir de las normativas de los países considerados

 Rango de obligatoriedad escolar

*Vale aclarar que en Argentina, dado que en la modalidad técnico-profesional la duración del nivel secundario es de seis años, en doce jurisdicciones provinciales que cuentan con una estructura académica de siete años de primaria y cinco de secundaria, el total de años de estudios obligatorios para los que opten por la modalidad técnico-profesional asciende a catorce años.

4.2. La evaluación de la calidad de la educación

Con el objetivo de mejorar la calidad de la educación las nuevas leyes educativas establecen lineamientos para la evaluación de los sistemas educativos. En este punto es interesante destacar que los textos normativos definen con mayor precisión los mecanismos de evaluación que lo que se entiende por calidad (López, 2007).



Brasil plantea su propuesta de evaluación en el 9° artículo inciso VI de la Ley de Directrices y Bases, donde establece que es incumbencia de la Unión asegurar el proceso nacional de evaluación del rendimiento en la educación básica y superior, en colaboración con los sistemas escolares, con miras a la definición de prioridades y la mejora de la calidad de la educación. El Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) asume la tarea de promover estudios, investigaciones y evaluaciones del sistema educativo de Brasil. Esta agencia federal dependiente del Ministerio de Educación realiza la evaluación de todos los niveles de educación. Se busca contribuir al desarrollo en todos los niveles de la educación de una cultura evaluativa que aliente a la mejora del nivel de calidad y equidad de la educación en Brasil y de la calidad docente. Así, y en cumplimiento con la Ley de Directrices y Bases el Ministerio de Educación establece en el 2005 el Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB) con el objeto de evaluar la educación básica brasileña que se anexa al Examen de Enseñanza Media (ENEM) vigente desde 1998. EL SAEB comprende tres procedimientos: la evaluación nacional de educación básica (ANEB), la evaluación nacional de rendimiento escolar (ANRESC) (Portaria 931/2005) y la reciente evaluación nacional de alfabetización (ANA) (Portaria nº 482/2013).

Del mismo modo Paraguay prevé en su legislación la evaluación de la calidad educativa. Con la participación del Ministerio de Educación y Cultura, las gobernaciones, los municipios y las comunidades educativas, realizarán una evaluación del sistema y los procesos educativos como forma de garantizar la calidad de la educación (Art. 20). Además la información resultante de dichos procesos deberá ser publicada anualmente a través de una memoria (Art. 90). Dentro de la Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa, funciona el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (SNEPE) creado en 1995 (Res 685/1995), previo a la sanción de la Ley General de Educación, con el propósito de generar información válida y confiable para investigadores, educadores y el público en general. Asimismo, en el año 2003 se promulga la ley Nº 2072/03 que crea la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) con el fin de evaluar y acreditar la calidad académica de las instituciones de educación de nivel superior.

En la Ley de Educación Nacional de la Argentina se establece que el Ministerio de Educación de la Nación es, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, el responsable de implementar las políticas de información y evaluación del sistema educativo con el fin de mejorar de la calidad de la educación y garantizar la validez nacional de los títulos (Artículos 85, 94 y 96). Además en el artículo 95 determina cuáles serán las principales variables a evaluar (cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobreedad, origen socioeconómico, entre otras). Los datos e indicadores relevados en los procesos de evaluación serán públicos y se difundirán y se elevará anualmente un informe al Congreso Nacional rindiendo cuentas de los resultados, las acciones llevadas a cabo y las políticas a implementar con el fin de mejorar la buena gestión y cumplir con los objetivos de la Ley de Educación Nacional (Art. 97 y 99). Además se crea el Consejo Nacional de Calidad de la Educación como órgano de asesoramiento especializado en el que participarán miembros de la comunidad académica y científica, representantes del Ministerio de Educación Nacional, del Consejo Federal de Educación, del Congreso Nacional, de las organizaciones del trabajo y la producción y gremiales docentes (Art. 98). La Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), dependiente de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo, es la unidad del Ministerio de Educación responsable de las acciones de evaluación del sistema educativo nacional.

Asimismo la Ley de Educación de Uruguay crea el Instituto Nacional de Evaluación Educativa dependiente del Ministerio de Educación y Cultura. La dirección y administración está a cargo de una Comisión Directiva integrada por siete miembros designados por el Ministerio de Educación, la Administración Nacional de Educación Pública, la Universidad de la República, y por la educación privada (Art. 113 y 114). En el artículo 115 se establece que este instituto tendrá la función de evaluar la calidad de la educación nacional de todo el sistema educativo a través de estudios específicos y el desarrollo de líneas de investigación educativas, con el fin de garantizar el derecho a la educación de calidad. Cada dos años este Instituto deberá realizar un informe sobre el estado de la educación incluyendo los resultados obtenidos en pruebas nacionales e internacionales y otras variables como el acceso, la cobertura y permanencia en los distintos niveles, etc. Este informe será publicado y difundido (Art. 116).

En la Ley más nueva de la región, la Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez Nº70 de Bolivia, se encuentra como uno de los objetivos de la educación consolidar al sistema educativo plurinacional y para esto se convoca la participación directa a las familias, a las organizaciones sociales, sindicales y populares, naciones y pueblos indígena originario campesinos, afrobolivianos y comunidades interculturales con el fin de delinear las políticas, la planificación, la organización, el seguimiento y la evaluación del proceso educativo para velar por su calidad. Además con el fin de garantizar la calidad en todo el sistema, se implementarán estrategias de seguimiento, medición, evaluación y acreditación que planteen a nivel internacional indicadores y parámetros de evaluación que respondan a la diversidad sociocultural y lingüística del país (Art. 5).



Para llevarlo adelante, en el artículo 83, se crea el Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa, que estará compuesto por un Directorio, un Director Ejecutivo y un equipo técnico multidisciplinario especializado. Su misión será la de realizar el seguimiento, medición, evaluación y acreditación de la calidad educativa de los subsistemas regular y alternativo y especial.

Cuadro N° 2: Evaluación de los sistemas educativos, según país

	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	BOLIVIA
Responsable de la evaluación del sistema	Ministerio de Educación de la Nación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE)	Ministerio de Educación. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC).	Ministerio de Educación y Cultura, las gobernaciones, los municipios y las comunidades educativas. Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa	Instituto Nacional de Evaluación Educativa	Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa

Fuente/ Elaboración propia a partir de las normativas de los países considerados

5. La formación docente inicial de profesores de secundario en el marco de estas reformas

El aumento del acceso a la educación, la ampliación de la cobertura y del rango de obligatoriedad suponen un desafío para la formación inicial docente ya que entraña un nuevo escenario en el que se configura, al menos normativamente, una escuela secundaria inclusiva.

La obligatoriedad del acceso de todos los jóvenes a la educación secundaria representa un desafío para la formación del profesor de secundario que ahora debe atender a todos los estudiantes, teniendo en cuenta tanto los contextos sociales como culturales. Es por ello que los educadores son actores claves frente al desafío de la universalización de la escuela secundaria.

Siguiendo a González Gallego (2010) el profesor de secundaria debe cumplir nuevas funciones: además de seguir formando a futuros universitarios debe ocuparse de la educación para todos o, dicho de otro modo, de la ampliación de la educación básica. Los estudiantes presentan condiciones de educabilidad muy distintas a las tradicionales y requieren una atención diferente (Tedesco, 2002). Es preciso, entonces, plasmar este cambio en una redefinición de los fines pedagógicos de las instituciones formadoras de profesores para el nivel medio.

Dado que las reformas planteadas implicaron un cambio de paradigma dentro de los sistemas educativos, la formación docente, tanto inicial como continua, se configura como el motor para el cambio. Si bien cuando se habla de formación se hace referencia tanto a los dispositivos como a los contenidos de un plan de estudios, es importante destacar que, aunque ambos son condiciones de la formación, no la definen (Ferry, 2008). Porque la formación implica un proceso de desarrollo personal que se logra a través de mediaciones tales como formadores, lecturas, la relación con los otros, dispositivos, contenidos, entre otros. En este sentido, la formación es el proceso permanente de adquisición, estructuración y reestructuración de conocimientos, habilidades, valores, para el desempeño de tareas de una determinada profesión, en este caso la profesión docente (Ruiz y otros, 2013).

5.1. Estructura y duración de la carrera

Si se analizan los lineamientos generales de la formación inicial docente se encuentran varias convergencias en las disposiciones normativas. En la Argentina la carrera tiene una duración de cuatro años con un mínimo de 2.600 horas reloj distribuidas en formación general (entre el 25% y el 35% de la carga horaria total), formación específica (entre el 50% y el 60% de la carga horaria total), formación en la práctica profesional (entre un 15% y un 25% de la carga horaria total) y la residencia pedagógica en el último año de cursado.



Por su parte, en Brasil la formación docente inicial para este nivel tiene una duración de entre tres y cuatro años con un mínimo de 2.333 horas reloj para los profesores que ejercen en los últimos años de nivel fundamental y 2.667 horas reloj para el nivel medio. Este trayecto formativo se organiza en actividades formativas (87,5%) y prácticas supervisadas (12,5%).

En Paraguay la formación docente inicial para el tercer ciclo del EEB es de cuatro años. La formación de docentes para la educación media cuenta con tres modos o trayectorias que habilitan para enseñar en el nivel medio. El primer trayecto forma al profesor en el área para la educación media. Para esta modalidad existe un plan regular de 3.645 horas reloj y un plan experimental de tres años de duración con una carga de 2.720 horas reloj, organizado en dos áreas curriculares: la primera de formación general (33,3% conformada por un eje de formación personal profesional, un eje de formación instrumental, un eje de la formación práctica o experiencia profesional) y la segunda de formación específica (66,7% conformada por un eje de formación científica, un eje de formación investigativa y un eje de formación didáctica). El segundo trayecto es una habilitación pedagógica para licenciados en áreas no educacionales de 975 horas reloj. El tercer trayecto es para profesores de educación inicial, EEB y educación media o egresados universitarios con formación pedagógica que ejercen en áreas diferentes a su formación y cuenta con un plan transitorio de 1.350 horas reloj.

En Uruguay la formación docente inicial para el nivel de la educación media básica y media superior general es de cuatro años con un total de entre 3.000 y 3.200 horas reloj. Estas horas se distribuyen en: un núcleo de formación profesional común de 1.080 horas reloj (entre 28% y 33% de la formación), formación específica entre 1.730 y 1.870 horas reloj (entre 57% y 59%) y prácticas con una carga de 216 horas reloj (7%). La formación de los maestros técnicos de la educación media superior es de cuatro años de duración con un total de entre 3.000 y 3.100 horas reloj. Esta carga horaria está conformada por: un núcleo de formación profesional común (35%), la formación específica (entre 57% y 58%) y las prácticas (7%). Además, es importante señalar que en ambos casos las prácticas profesionales en el 4º año de carrera son rentadas.

En Bolivia, con la sanción de la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez, se establece el nivel de formación en el grado de licenciatura en cinco años (5280 horas). La malla curricular para la formación de maestras y maestros se organiza en dos ejes: un eje de formación general de dos años de duración (1760 horas, 33,3%) y un eje formación especializada de tres años de duración (3520 horas, 66.6 %). Estos ejes se articulan con procesos de la Práctica Educativa Comunitaria y la investigación educativa que se desarrollan desde el inicio de la formación. La Práctica Educativa Comunitaria comprende un total de 565 de horas que forman parte de los diferentes espacios curriculares denominados Unidades de Formación. La investigación educativa y producción de conocimientos se desarrolla a través de Proyectos socio-comunitario productivos durante los cinco años de la formación (760 horas) destinados a analizar la realidad, reflexionar los problemas y transformar el contexto con la finalidad de que los actores involucrados den respuestas y transformaciones.

Todas estas propuestas se fundamentan en lineamientos generales plasmados en textos y normativas específicas en cada país. Argentina estableció los Lineamientos Nacionales para la Formación Docente (Res 23/07), Brasil elaboró los Referencias para la Formación de Profesores, Bolivia planteó los Lineamientos Generales para la Excelencia Académica de las Escuelas Superiores de Formación de Maestras y Maestros (Resolución Ministerial No. 694/2013) Paraguay propuso el Plan Nacional de Educación 2024 y Uruguay organizó el Sistema Nacional de Formación Docente (Res.63/2007). Bolivia, además, describe en la Ley N° 70 el nuevos status de licenciatura que toma la formación docente inicial.

Con respecto a esta formación es importante destacar que Bolivia es el único país de los cinco estudiados en el que el Estado plurinacional asume la única y directa responsabilidad sobre la formación de maestras y maestros, cerrando espacios a instituciones educativas privadas (Art. 36 Ley N° 70). Esta decisión tiene relación con la formación colonial, excluyente y discriminadora que han recibido los estudiantes que ingresan actualmente a la formación docente. A partir de la educación se propone subvertir las marcas coloniales y las asimetrías sociales y culturales (Finocchio, 2010). Es en este sentido que el Estado asume la total responsabilidad de reestructurar estos procesos durante la formación, tanto inicial como continua, para alcanzar el ideal de una educación unitaria, pública, universal, democrática, participativa, comunitaria, descolonizadora, de calidad, intracultural, intercultural y plurilingüe. Se atiende así a lo establecido en el párrafo I del Artículo 96 de la Constitución Política del Estado, que establece que es responsabilidad del Estado la formación y capacitación docente para el magisterio público, a través de escuelas superiores de formación. La formación de docentes será única, fiscal, gratuita, intracultural, intercultural, plurilingüe, científica y productiva, y se desarrollará con compromiso social y vocación de servicio.



5.2. Instituciones formadoras

Un aspecto fundamental en el análisis comparativo regional de la formación de docentes está dado por las instituciones formadoras ya que en este plano encontramos importantes divergencias. En algunos países la diversidad institucional da lugar a diferentes sectores y también a sistemas binarios de educación superior. Como consecuencia, el nivel superior de educación ofrece una variedad de instituciones que difieren en la calidad y en sus misiones específicas. Así se desarrolló una fragmentación costosa y conspirativa contra el funcionamiento eficiente del conjunto del nivel superior de educación debido a que los sectores que lo conforman nunca establecieron canales de articulación entre los distintos tipos de formación que el nivel superior brindaba (universitaria y no universitaria).

En la Argentina la formación docente inicial se desarrolla tanto en Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD) públicos y privados que dependen de las jurisdicciones provinciales, regulados por la Ley de Educación Nacional y en universidades o institutos universitarios nacionales, privados y provinciales regulados por la Ley de Educación Superior.

En Brasil la Ley de Directrices y Bases establece que la formación de los profesores se realiza en el nivel superior a través de cursos de licenciatura (profesorados) en universidades e institutos de formación superior que pertenecen al sistema universitario. Dado que las universidades son autónomas existen gran diversidad de planes y titulaciones.

En Paraguay los profesores para el nivel secundario se forman principalmente en los institutos de formación docente pertenecientes al nivel terciario. La universidad ofrece la licenciatura en Ciencias de la Educación que habilita a sus egresados a ejercer la docencia en cualquiera de los niveles.

En Bolivia los docentes para el nivel secundario se forman exclusivamente en las Escuelas Superiores de Formación de Maestros responsables de desarrollar la formación docente inicial a nivel de licenciatura que fueron creadas por Decreto Supremo N° 156, 6 de junio de 2009 de acuerdo a los principios constitucionales.

En Uruguay, al igual que en Argentina y en Paraguay, el sistema es binario. Pero en Uruguay la formación de docentes se realiza principalmente en los institutos terciarios y las universidades que forman docentes son de gestión privada.

Cuadro N° 3: Sectores, duraciones y estructuras de la formación docente, según países

PAIS	Nivel de la formación docente	Duración de la formación docente	Estructura de la formación docente		
			Formación General	Formación Específica	Práctica Profesional
ARGENTINA	universitario y terciario (no universitario)	4 años (2600 horas reloj)	entre 25% y 35%	entre 50% y 60%	entre 15% y 25%
BRASIL	universitario	Entre 3 y 4 años (entre 2300 y 2700 horas reloj)	87,5% (*)		12,50%
PARAGUAY	universitario y terciario (no universitario)	Entre 3 y 4 años (entre 3600 y 2700 horas reloj)	33,3% (**)	66,70%	(**)
URUGUAY	universitario y terciario (no universitario)	4 años (entre 3000 y 3200 horas reloj)	entre 28% y 33%	entre 57% y 59%	7%
BOLIVIA	terciario (no universitario)	5 años (entre 5280 horas reloj)	33,3% (3,7% de practica)	66,6 % (15,4% de practica)	(***)

Fuente/ Elaboración propia a partir de las normativas de los países considerados

(*) La normativa no contempla la diferenciación entre formación general y específica. (**) La formación general incluye un eje de formación práctica o experiencia profesional. (***)La práctica se distribuye paulatinamente en los espacios curriculares de la formación general (65 horas) y específica (500 horas)

5.3. Gobierno y administración

El responsable de las regulaciones para la formación docente es el Ministerio de Educación a través de diferentes organismos que se han creado para la fijación de lineamientos curriculares. La normativa de las recientes reformas muestra cierta tendencia a la centralización de las definiciones de las políticas educativas (Ruiz y otros, 2013).



En Argentina es a través del Consejo Federal de Educación que las autoridades educativas jurisdiccionales y el Ministro de Educación Nacional acuerdan las políticas educativas nacionales y dictan resoluciones de cumplimiento obligatorio. Con el objetivo de planificar y articular el sistema de formación docente inicial y continua, se creó el Instituto Nacional de Formación Docente que además coordina la Comisión Federal de Evaluación integrada por representantes de cada una de las cinco regiones del país para examinar los diseños curriculares de la formación docente.

En Brasil los principales organismos involucrados en la formación docente inicial y continua de profesores son: el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación y la Fundación de Coordinación de Perfeccionamiento del Personal del Nivel Superior (CAPES). Esta Fundación es la agencia reguladora de la formación de profesores en el país, su función principal es dotar de mayor organicidad las políticas, acciones y programas gubernamentales para la formación y profesionalización de los profesores, a través del Consejo Nacional de Secretarios Estaduales de Educación, el Foro Nacional de Consejos Estaduales de Educación y la Unión Nacional de Dirigentes Municipales de Educación es que los funcionarios en ejercicio se reúnen, en instancias de concertación, para presentar reivindicaciones al gobierno estadual o federal y discutir problemas.

En Paraguay es la Dirección General de Educación Superior del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) quien regula la habilitación y cierre de Institutos de Formación Docente de gestión oficial y privada como también la apertura de carreras de formación docente inicial, capacitaciones y especializaciones de pregrado. Los títulos son registrados por el Departamento de Normalización Académica. Quién diseña los programas de estudio de la formación docente inicial, en conjunto con los especialistas del MEC, es el Instituto Superior de Educación Dr. "Raúl Peña", institución dependiente administrativamente del MEC pero con autonomía pedagógica.

En Uruguay el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) desarrolla los principios generales y coordina las políticas educativas. El Instituto Universitario de Educación (IUDE), creado a partir de la última reforma, es quien debe desarrollar en el ámbito de la educación pública actividades de enseñanza, investigación y extensión, y formar maestros, maestros técnicos, educadores sociales y profesores, y debe proponer a la Administración Nacional de Educación Pública y a la Universidad de la República los programas conjuntos para la formación de docentes de todos los niveles de enseñanza pública. Con la nueva ley también se ha creado el Instituto Terciario Superior (ITS) que desarrolla actividades de educación terciaria integrando enseñanza, investigación y extensión. La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) fue el órgano competente para la definición de políticas de formación docente. En el año 2010 se crea el Consejo de Formación en Educación (Acta Extraordinaria N° 5 - Resolución N° 1/2010) en forma transitoria mientras no se apruebe la ley orgánica del IUDE. Si bien aún no se ha puesto en marcha, a partir de la reforma la ANEP cumple la función de definir las políticas sólo para los niveles inicial, primario, medio básico y medio superior. Las regulaciones de la formación docente inicial y permanente están a cargo de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente. En cuanto a la educación de gestión privada es el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, en el ámbito del MEC, quien otorga la autorización para funcionar y el reconocimiento de nivel académico de los establecimientos privados.

En Bolivia existen tres niveles para la administración y gestión del Sistema Educativo Plurinacional. Un nivel central conformado por el Ministerio de Educación y sus Viceministerios siendo la máxima autoridad educativa que se ocupa de las políticas educativas y de las políticas de gestión y administración de todo el Estado Plurinacional y por entidades descentralizadas de directa dependencia del Ministerio de Educación. Un nivel Departamental que se ocupa de la implementación de las políticas educativas y un nivel Autonómico que se ocupa de dotar, financiar y garantizar los servicios básicos a través de los Gobiernos Departamentales, Municipales y Autonomías Indígenas Originario Campesinas. La estructura de formación de maestras y maestros del Sistema Educativo Plurinacional (formación inicial, continua y postgradual) está a cargo del Ministerio de Educación, mediante el Subsistema de Formación Superior de Formación Profesional que, a través de la Dirección General de Formación de Maestros, establece las políticas, los lineamientos y estrategias operativas oficiales tanto para la formación inicial como para la formación continua y postgradual. La formación docente se realiza a través de las Escuelas Superiores de Formación de Maestras y Maestros que son dependientes del Ministerio de Educación, la formación postgradual será desarrollada por la Universidad Pedagógica con dependencia del Ministerio de Educación. Esta es la primera reforma educativa del país que se ocupa de esta formación poniéndola en un lugar prioritario, ya que dependían administrativamente de las universidades, en su mayoría privadas, pasando a ser recuperadas por el Estado boliviano que ahora posee la única y directa tuición sobre ellas.



Cuadro N° 4: Regulaciones y gobierno de la formación docente, según países.

	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	BOLIVIA
Responsable de las regulaciones	Ministerio de Educación Nacional en acuerdo con el CFE	Ministerio de Educación a través de todas sus Secretarías y el CNE	Dirección General de Educación Superior del Ministerio de Educación y Cultura	Ministerio de Educación y Cultura	Ministerio de Educación
Órganos de gobierno	Instituto Nacional de Formación Docente (INFD)	Fundación de Coordinación de Perfeccionamiento del Personal del Nivel Superior (CAPES)	Instituto Superior de Educación Dr. "Raúl Peña"	Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente. (DFyPD)	Viceministerio de Educación Superior de Formación Profesional a través de la Dirección General de Formación de Maestros.

Fuente/ Elaboración propia a partir de las normativas de los países considerados

6. El paradigma del desarrollo profesional docente en el contexto regional

Esta tendencia regional que plantea una escuela inclusiva y de calidad exige garantizar buenos docentes para todas las aulas de los diferentes sistemas educativos. Esto no es una tarea fácil ya que esta demanda no se agota en una muy buena formación inicial sobre todo si tenemos en cuenta que asumir este compromiso significa poder hacer frente a realidades cada vez más complejas y cambios más veloces y vertiginosos. Para esto es necesario pensar no solo en una excelente formación inicial de nuevos docentes, sino también en la formación continua tanto de nuevos docentes como de los que están en ejercicio, que son y serán quienes se enfrentan cara a cara con estos nuevos desafíos. Por lo tanto la formación continua tiene un rol estratégico para la mejora educativa.

La conceptualización del desarrollo profesional docente intentaría superar la oferta clásica de capacitación, que se caracterizaba por ser remedial a la hora de cubrir las debilidades de la formación inicial. El desarrollo profesional docente refiere a la capacidad de un profesor para analizar su propia práctica de forma sistemática tanto individual como colectivamente pero siempre contextualizada en su lugar de trabajo, es decir, en la escuela. El desarrollo profesional se encuentra vinculado con experiencias formativas que transcurren dentro de las instituciones junto a la comunidad educativa, al colectivo docente y orientado a la propia escuela y a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes (Molinari y Ruiz, 2010).

Estos enfoques reconocen al docente como un profesional cuyo aprendizaje se desarrolla a lo largo de un continuo que comienza con la formación inicial, sigue en las primeras inserciones profesionales y se continúa a lo largo de la carrera docente (Avalos, 2007). Se trata de que los saberes prácticos de los docentes se articulen con el saber experto acumulado y con las experiencias de otros colegas constituyendo una sinergia con la teoría y la investigación educativa (Lombardi, 2009).

En tal sentido es importante relevar como cada país de los considerados en este trabajo ha definido a la formación inicial y continua en los textos de las últimas reformas. Los cinco países coinciden en definir a la *formación inicial* como aquella formación de grado para el ejercicio de la docencia. En cuanto a la formación continua, la legislación hace referencia al derecho de los docentes a recibir formación continua, pero con algunas diferencias. La ley uruguaya diferencia trayectos de actualización para formar a los docentes sobre innovaciones en algún campo de conocimiento, trayectos de perfeccionamiento para profundizar y problematizar de saberes teórico – prácticos y trayectos de capacitación para trabajar las destrezas necesarias para el trabajo docente.

La formación docente continua en Paraguay incluye estas tres acciones formativas junto con propuestas de especialización para docentes titulados. También propone instancias de profesionalización para brindar títulos docentes a bachilleres en servicio y a profesionales habilitados que están ejerciendo la docencia y propone trayectos pedagógicos para profesionales universitarios que no están en el ejercicio de la docencia.



En Brasil la *formación continua* incluye programas de pos graduación para docentes titulados que comprenden cursos de maestría y doctorado, cursos de especialización, de perfeccionamiento y entrenamiento. Para los profesores en ejercicio sin formación adecuada se ofrecen tres modalidades: primera licenciatura para profesores no graduados, segunda licenciatura para profesores que trabajan en un área distinta a la que fueron formados y formación pedagógica para profesionales universitarios.

En la Argentina los *Lineamientos Nacionales para la formación docente continua y el desarrollo profesional* establecen que el sistema de formador docente incluye a la formación inicial y continua. Con respecto a la formación continua y el desarrollo profesional estos lineamientos proponen *modalidades para la implementación de acciones de desarrollo profesional docente*: desarrollo profesional centrado en la escuela, redes de formación e intercambio, ciclos de formación, postgrados y postítulos). Además propone líneas de acción para el desarrollo profesional docente tanto para atender necesidades propias del sistema educativo; para atender necesidades de las instituciones (acompañamiento a los docentes noveles, asesoramiento pedagógico a las escuelas) como así también para atender a las necesidades de actualización permanente (disciplinar y pedagógica) de los docentes en ejercicio.

La Ley de Educación de Bolivia concibe a la formación continua de Maestras y Maestros como un derecho y un deber y esta orientado a su actualización y capacitación con el fin de mejorar la calidad de la educación, esta formación estará a cargo de la Unidad Especializada de Formación Continua (UNEFCO) la cual está bajo la dependencia del Ministerio de Educación (Art. 40, de la Ley N°70). La UNEFCO tiene presencia en todo el país y está a cargo del diseño, organización, ejecución y evaluación de los procesos de formación continua. A través de la Red Plurinacional de Centros de Formación Continua, desarrolla procesos sistemáticos, variados, sostenidos y acreditados de formación continua en todo el país (Centros Departamentales, Municipales e Indígena Originario Campesinos) con pertinencia y relevancia cultural y lingüística. Ofrece apoyo, infraestructura, equipamiento e itinerarios formativos variados, permanentes y con valor académico para aportar al desarrollo profesional docente y, por tanto, a la mejora de la calidad de la educación. La propuesta se efectiviza mediante Itinerarios Formativos destinados a satisfacer las necesidades formativas de las maestras y maestros en servicio en todo el país. Estos itinerarios están orientados a la práctica y mejora permanente del desempeño profesional de manera integral, incluyendo contenidos del nuevo enfoque del Sistema Educativo Plurinacional. Están orientados a la aplicación práctica ya que los cursos parten de la realidad del aula o del centro educativo e intentan responder a las necesidades concretas de los maestros según el nivel, especialización, experiencia e intereses posibilitando la organización de itinerarios formativos personalizados.

El otro eje de formación continua en Bolivia se compone por la formación postgradual cuya instancia responsable es la Universidad Pedagógica “Mariscal Sucre”. Esta propuesta pone el acento en la investigación educativa y la generación de personal altamente calificado para tareas educativas, de planificación y de gestión en el Sistema Educativo Plurinacional (Art. 39, de la Ley N°70).

Por último es importante destacar que el Ministerio de Educación viene implementando el Programa de Formación Complementaria para Maestras y Maestros en Ejercicio (PROFOCOM) para la obtención del grado de Licenciatura equivalente al otorgado por las Escuelas Superiores de Formación de Maestras y Maestros (ESFM) (Resolución Ministerial N° 414/2012). Este programa se implementa en todo el país como proceso articulado a la apropiación e implementación del currículo del Sistema Educativo Plurinacional.

Luego de este recorrido, se puede afirmar la existencia de una tendencia regional que reconoce el valor de una oferta de formación continua que contemple las necesidades específicas de formación de los profesores de acuerdo la diversidad de trayectorias del profesorado en ejercicio. Asimismo, cabe aclarar que en esta oferta se incluye una formación diferenciada para aquellos que están ejerciendo la profesión docente sin titulación, este punto es muy importante dado la gran cantidad de docentes sin titulación que ejercen en el nivel secundario. Sin embargo, se observa en las acciones emprendidas un alto grado de desarticulación encarada por diversos organismos tanto públicos como privados, de gobiernos nacionales y locales.

7. Aproximaciones, desafíos y perspectivas

Tal como se indicó al inicio de este trabajo, los estudios comparativos han tendido a tomar a los países como unidades de análisis dominantes para realizar investigaciones sobre algunas de las dinámicas que pueden identificarse en la evolución de los sistemas educativos contemporáneos. Precisamente, en este artículo se ha definido un espacio geográfico construido por algunos de los países que integran el MERCOSUR como ámbito de indagación en el cual el papel del Estado nacional



constituye el soporte de la planificación y provisión de políticas educativas. En este caso pudimos identificar como, entre los años 1996 y 2010, en los cinco países analizados se llevaron adelante reformas educativas que configuraron un nuevo escenario educativo que, más allá de sus singularidades, señalan una tendencia regional en materia educativa. Todos los países aquí presentados han legislado con el objetivo de lograr que cada vez más estudiantes reciban más y mejor educación en una escuela inclusiva, equitativa y con mayor participación de diferentes sectores de la sociedad. En este sentido las políticas referidas a la formación inicial y continua de profesores para el nivel secundario han adquirido centralidad, al menos discursiva, en la agenda de estos países.

Con respecto a las convergencias se puede observar que los Estados continúan asumiendo la responsabilidad de garantizar el derecho a una educación de calidad. Algunas decisiones políticas tomadas por los gobiernos de los países estudiados intentan ir en esa dirección, aunque es claro que no son suficientes. Entre ellas, se destaca el aumento de la inversión en el porcentaje de PIB destinado a la educación, la creación de instituciones o programas de evaluación destinados a garantizar esa educación de calidad, el aumento de la obligatoriedad escolar que incluye la educación media completa con la necesaria inclusión de poblaciones anteriormente excluidas. En relación con la inclusión, si bien comienza a vislumbrarse en la tendencia a un cierto aumento en la tasa de escolarización, se está produciendo de manera lenta e irregular entre los países y al interior de los mismos.

Las propuestas normativas relevadas son un punto de partida fundamental para configurar este escenario inclusivo, pero se requiere además de esfuerzos institucionales, políticos y financieros por parte de los Estados para poner en acción la letra de las reformas. Asimismo se hace necesaria una mirada atenta y comprometida con una formación de profesores que sea capaz de brindar las herramientas necesarias para atender a estos nuevos escenarios. Es así que la tendencia regional de la formación de profesores de nivel secundario relevada coincide en un aumento de horas, una reorganización de la malla curricular y en el lugar otorgado al campo de la práctica. También los países estudiados se han propuesto brindar una amplia oferta de formación continua desde una concepción desarrollo profesional docente que considera la formación como un continuo que comienza en la formación inicial y se extiende durante todo el ejercicio profesional.

Si bien estas iniciativas apuntan a la mejora de la formación es importante destacar que ellas mismas encierran algunos problemas que merece la pena destacar. Uno de ellos radica en la heterogeneidad y la diversificación institucional que caracteriza tanto a la formación inicial como continua. Distintos tipos de instituciones, universidades e institutos superiores, con insuficiente articulación tienen a su cargo la oferta de formación docente. Esta diversidad y heterogeneidad de las instituciones formadoras ocurre tanto entre los países estudiados como al interior de cada uno de ellos. Se observa así una gran fragmentación académica a nivel regional y a nivel nacional, sobre todo en los países más grandes, como es el caso de Argentina y Brasil. La formación de profesores de nivel secundario ocurre en instituciones que difieren en cuanto al origen, trayectoria y cultura académica. Este punto dificulta la implementación y articulación de las reformas propuestas y pone en evidencia el problema que conlleva la transferencia de políticas de reforma educativa entre países y dentro de un mismo país, dada la coexistencia de diversos modelos formativos y los diferentes proyectos político-educativos que se sustentaron y desarrollaron con diferentes posturas ideológicas. Otro problema central se vincula con los desafíos propios de la región, tales como la pobreza estructural que no ha podido reducirse pese a los esfuerzos realizados (CEPAL, 2013), la ineficiencia económica y las desigualdades en cuanto a la distribución del ingreso, el acceso a la propiedad, a bienes culturales y a la salud pública.

Frente a estas dificultades cabe el planteo sobre cuáles son las verdaderas capacidades que tienen los Estados nacionales para determinar una formación docente de calidad, equivalente y capaz de hacer frente a estos nuevos escenarios educativos que se configuran a partir de las reformas. ¿De qué modo se atiende a las demandas específicas de los docentes ingresantes y qué se espera de ellos cuando egresan de las distintas instituciones? ¿De qué modo impactan estas reformas en aquellos que tienen que hacer frente al proceso de expansión de la obligatoriedad de la enseñanza secundaria? Estos son los interrogantes y desafíos que los Estados deben asumir para hacer efectivo el derecho a una educación secundaria para todos.

¹ La población de 12 a 14 años se corresponde con el primer tramo de la educación media para Argentina, Bolivia y Uruguay y es parte de la educación básica en Brasil y Paraguay.

² La población de 15 a 17 años se corresponde con la educación media en todos los países estudiados.

³ La sala de 5 años de edad es obligatoria y se incluye dentro de la Educación Escolar Básica.

⁴ La falta de precisión radica en que la legislación nacional dispone que cada jurisdicción provincial puede optar entre una educación primaria de 7 años y una educación secundaria de 5 años o bien entre una primaria y una secundaria de 6 años para cada nivel. El problema se presenta en las jurisdicciones que tienen una educación secundaria de 5 años frente a la disposición legislativa acerca de una de las modalidades, la educación técnico profesional, que para el nivel secundario tiene una duración de 6 años en todos los casos.



Bibliografía

- Ávalos, B. (2007). Formación docente continua y factores asociados a la política educativa en América Latina y el Caribe. Informe preparado para el Diálogo Regional de Política. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial (2008). *Midiendo la Desigualdad de Oportunidades en América Latina y el Caribe*. Edición de conferencia. Banco Mundial. Washington, D.C
- Broadfoot, P. (2000) Comparative education for the 21st century: retrospect and prospect, *Comparative Education*, 36 (3), pp. 357-372.
- Bray, M.; Adamson, B. y Mason, M. (2010). *Educación Comparada. Enfoques y métodos*. Buenos Aires: Granica.
- Brieger, P. (2002). De la década perdida a la década del mito neoliberal En: Gambina, J (comp) *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*. Buenos Aires: Clacso. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/clacso/gt/20101004010308/21.pdf>
- Ferry, G. (2008): *Pedagogía de la formación*. Buenos Aires: Novedades educativas.
- Finocchio, S. (2010). Una cartografía de saberes escolares en movimiento para América Latina. *Propuesta Educativa*, n. 34, v. 2, p. 65-76, nov. Disponible en: http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/dossier_articulos/46.pdf
- Gonzalez Gallego, I. (2010): *El nuevo profesor de secundaria*. Barcelona: Grao.
- Imbernón, F. (1994): *La formación y el desarrollo profesional del profesorado*. Barcelona: Grao.
- OREALC/UNESCO (2011). *Informe Regional sobre la Educación para Todos en América Latina y el Caribe*.
- Lombardi, G. y Abrile De Vollmer, M. (2009). La formación docente como sistema: de la formación inicial al desarrollo profesional. Reflexiones a partir de la experiencia argentina”. En: VELAZ DE MEDRANO, C. y VAILLANT, D. (coord.) *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*, Madrid: OEI, Fundación Santillana.
- López, N. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social de la región*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la educación IIPE-Unesco.
- RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2011). *Pobreza y desigualdad en América Latina*.
- Ruiz, G., Garcia, M.V. y Pico, M.I. (2013). La formación docente analizada en perspectiva comparada: convergencias y divergencias en las transformaciones de la formación inicial del profesorado para el nivel secundario en el Mercosur. *Revista Española de Educación Comparada*, 21, 221-248.
- Ruiz, G. (2011). El lugar de la comparación en la investigación educativa. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, Nº 2. Disponible en: <http://www.saece.org.ar/relec/numero2.php>
- Tedesco, J. y López, N. (2002). Desafíos a la educación secundaria en América Latina. Santiago de Chile, *Revista de la CEPAL* Nº 76, abril.
- Thwaites Rey, M. y Castillo, J. (1999). Poder estatal y capital global: los límites de la lucha política En: Borón, A; Gambina, J y Minsburg, N (comp.) *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-EUDEBA.



Normativa Consultada

Argentina

Ley Nº 24.521. Ley de Educación Superior (1995).

Ley Nº 26.206. Ley de Educación Nacional (2006).

Resolución CFE Nº 23/07 - Plan Nacional de Formación Docente 2007-2010.

Resolución CFE Nº 24/07 - Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente Inicial.

Resolución CFE Nº 30/07 - Hacia una Institucionalidad del Sistema de Formación Docente en Argentina y Lineamientos Nacionales para la Formación Docente Continua y el Desarrollo Profesional.

Bolivia

Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez Nº70

Resolución Ministerial No. 694/2013 - Lineamientos Generales para la Excelencia Académica de las Escuelas Superiores de Formación de Maestras y Maestros.

Decreto Supremo Nº 0156/2009 creación del Sistema Plurinacional de Formación de Maestros, constituido por las Escuelas Superiores de Formación de Maestros

Resolución Ministerial Nº 414/2012 - Programa de Formación Complementaria para Maestras y Maestros en ejercicio (PRO-FOCOM)

Brasil

Ley Nº 9.394. Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (1996).

Parecer CNE/CP 9/2001. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.

Parecer CNE/CP 21/2001. Duração e carga horária dos cursos de Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.

Resolução CNE/CP 1/2009. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura.

RESOLUÇÃO CU Nº 009/201. Regulamento do Programa Emergencial de Formação de Professores em exercício na Educação Básica Pública (PARFOR/UEL), que integra o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica.

Portaria 931/2005. Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB

Portaria nº 482/2013. Dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica

Paraguay

Ley Nº 1264. Ley General de Educación (1998).

Decreto Nº 11510/95. Reglamentación para la apertura y funcionamiento de los Institutos de Formación Docente.

Resolución 10747/00. Suspensión de la apertura y habilitación de nuevos institutos de formación docente de gestión oficial y privada.

Decreto 19275/02. Reglamentación del Art. 122 de la Ley Gral. De Educación. Reconocimiento, homologación o convalidación los títulos.

Ley 2072/03. Creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.

Resolución Ministerial Nº 782/07. Ampliación de la suspensión de la apertura y habilitación de nuevos institutos de formación docente de gestión oficial y privada por el término de 6 años.



Ley N°4088/2010. Gratuidad de la educación.

Decreto 6162/2011 Reglamenta la obligatoriedad y gratuidad escolar de la educación inicial y educación media.

Resolución 685/1995. Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (SNEPE).

Uruguay

Ley N° 18437: Ley General de Educación (2008).

Ordenanza N° 45. Acta N° 86 Resolución N° 20 de 19/XII/94. Estatuto del Funcionario Docente.

Acta N° 30, Resolución N° 25, de 10/V/05. Área de Perfeccionamiento Docente y Estudios Superiores.

Informe de Autoevaluación de la Formación Docente del Uruguay / 2007. Disponible en http://www.dfpd.edu.uy/cfe/institucional/comisiones/autoevaluacion/info_trabajo/info_auto/info_auto_8.pdf

Datos de las autoras

María Virginia García

Desarrolla su trabajo profesional en la Universidad de Buenos Aires (UBA), como Docente e Investigadora de la Facultad de Psicología. En virtud de su formación de grado ha obtenido los títulos de: 1) Licenciada en Psicología (1999, UBA); 2) Profesora de Enseñanza Media y Superior en Psicología (2007, UBA). Durante su carrera profesional ha participado en investigaciones vinculadas con la formación docente y con la enseñanza de la psicología.

E-mail: mvgarcia@fibertel.com.ar.

María Laura Pico

Desarrolla su trabajo profesional en la Universidad de Buenos Aires (UBA), como Docente e Investigadora de la Facultad de Psicología. En virtud de su formación de grado ha obtenido los títulos de: 1) Licenciada en Psicología (2002, UBA); 2) Profesora de Enseñanza Media y Superior en Psicología (2007, UBA). Durante su carrera profesional ha participado en investigaciones vinculadas con la formación docente y con la enseñanza de la psicología.

E-mail: marialaurapico@gmail.com.

Fecha de recepción: 29/05/2014

Fecha de aceptación: 15/09/2014

