

**ESTADO DEL ARTE
DE LA PROFESIÓN DOCENTE
EN PARAGUAY
IDEAS INSPIRADORAS
PARA LA ELABORACIÓN
DE POLÍTICAS EDUCATIVAS**



**BANCO MUNDIAL
Paraguay**

**ESTADO DEL ARTE
DE LA PROFESIÓN DOCENTE
EN PARAGUAY
IDEAS INSPIRADORAS
PARA LA ELABORACIÓN
DE POLÍTICAS EDUCATIVAS**



BANCO MUNDIAL
Paraguay

Cuidado de edición: Karina Palleros - Arnaldo Núñez
Diseño y diagramación: Karina Palleros
Asunción, noviembre de 2013

Índice

Agradecimientos	vii
Siglas y acrónimos	viii
RESUMEN EJECUTIVO	1
Introducción	2
Estado del arte de la profesión docente	2
Políticas docentes en clave comparada: ¿cuáles son las ideas inspiradoras?	5
La gestión de recurso humano docente y directivo	5
La formación docente inicial	7
La formación continua	12
Condiciones laborales y carrera docente	18
Algunas sugerencias	21
Una formación de calidad	21
Un entorno profesional facilitador	23
Los ingredientes de una buena receta	24
BIBLIOGRAFÍA	26

ESTADO DEL ARTE DE LA PROFESIÓN DOCENTE EN PARAGUAY 29
IDEAS INSPIRADORAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS
INFORME PRINCIPAL

Introducción	30
CAPÍTULO 1	31
EL ESCENARIO EDUCATIVO	
CAPÍTULO 2	34
PRINCIPALES RASGOS DE LOS DOCENTES PARAGUAYOS	
Nivel y zona donde enseñan	34
Género	36
Edad promedio de docentes y directores	37
Docencia en comunidades indígenas	39
Carga horaria	40
Formación de los docentes en ejercicio	41
El desempeño de docentes y de directivos	43
Las organizaciones sindicales	44
CAPÍTULO 3	47
FORMACIÓN DOCENTE INICIAL	
El marco legal	48
Estructura de la formación según nivel	49
Profesores de Educación Inicial	51
Profesores de Educación Escolar Básica	51
Profesores de Educación Media	52
Oferta curricular	53
Expansión de los Institutos de Formación Docente	54
Los estudiantes de Formación Docente	55
Formadores de docentes	57
La evaluación de los Institutos de Formación Docente	58
La acreditación de las instituciones formadoras	59
CAPÍTULO 4	61
FORMACIÓN CONTINUA	
Marco legal y estructura	62
Oferta formativa	63
La evaluación de la formación continua	65

CAPÍTULO 5	66
CARRERA DOCENTE	
Ingreso del docente al sistema educativo	67
Organización de la carrera y ascenso	69
Condiciones laborales	71
Evaluación de los desempeños	72
Remuneraciones e incentivos	76
CAPÍTULO 6	80
NUDOS CRÍTICOS PARA LAS POLÍTICAS	
BIBLIOGRAFÍA	84
ANEXOS	89
SABER - Informe de País - 2012	91
Paraguay - DOCENTES	

Índice de gráficos

Gráfico 1	Porcentaje de docentes de todos los niveles y modalidades según sector y zona de trabajo	35
Gráfico 2	Porcentaje de docentes según género	37
Gráfico 3	Docentes por edad, nivel y ciclos	38
Gráfico 4	Porcentaje de docentes habilitados por ciclo educativo	42
Gráfico 5	Habilitación por área de docentes en el tercer ciclo de EEB	42
Gráfico 6	Fechas de creación de los IFD públicos y privados	55
Gráfico 7	Porcentaje de docentes según programa de especialización cursado	64
Gráfico 8	Distribución en Aprobados/Reprobados Convocatoria N° 02/2010	69
Gráfico 9	Promedio de estudiantes por sección según zona	70
Gráfico 10	Promedio de estudiantes en secciones plurigrado por zona	71

Índice de cuadros

Resumen ejecutivo

Cuadro 1	Gestión de las políticas docentes en Inglaterra	6
Cuadro 2	Iniciativas mundiales para evaluar y acreditar la formación docente	8
Cuadro 3	Guía de estándares docentes en el Estado de California, EE.UU.	10
Cuadro 4	Iniciativas internacionales para la mejora de la formación continua	13
Cuadro 5	Acciones destacadas en América Latina para la formación continua de docentes	15
Cuadro 6	Formación para el docente que se desempeña en contextos vulnerables	17

Informe principal

Cuadro 1	Docentes por nivel, según zona y sector (2010)	36
Cuadro 2	Edad promedio - Maestros y directores en 6 países de América Latina	38
Cuadro 3	Formación Docente: matrícula por sector y nivel	55
Cuadro 4	Formación Docente: matrícula por departamento y por sexo	56
Cuadro 5	Formadores de los Institutos de Formación Docente (por curso, zona, sector y género). (2010)	57
Cuadro 6	Logros nacionales de los estudiantes del IFD, tercer curso (2005)	59
Cuadro 7	Participantes en cursos de Formación Docente Continua	65
Cuadro 8	Etapas y puntajes en el proceso de evaluación de educadores	75
Cuadro 9	Ingresos y salarios mensuales medios: 17 países de América Latina	78

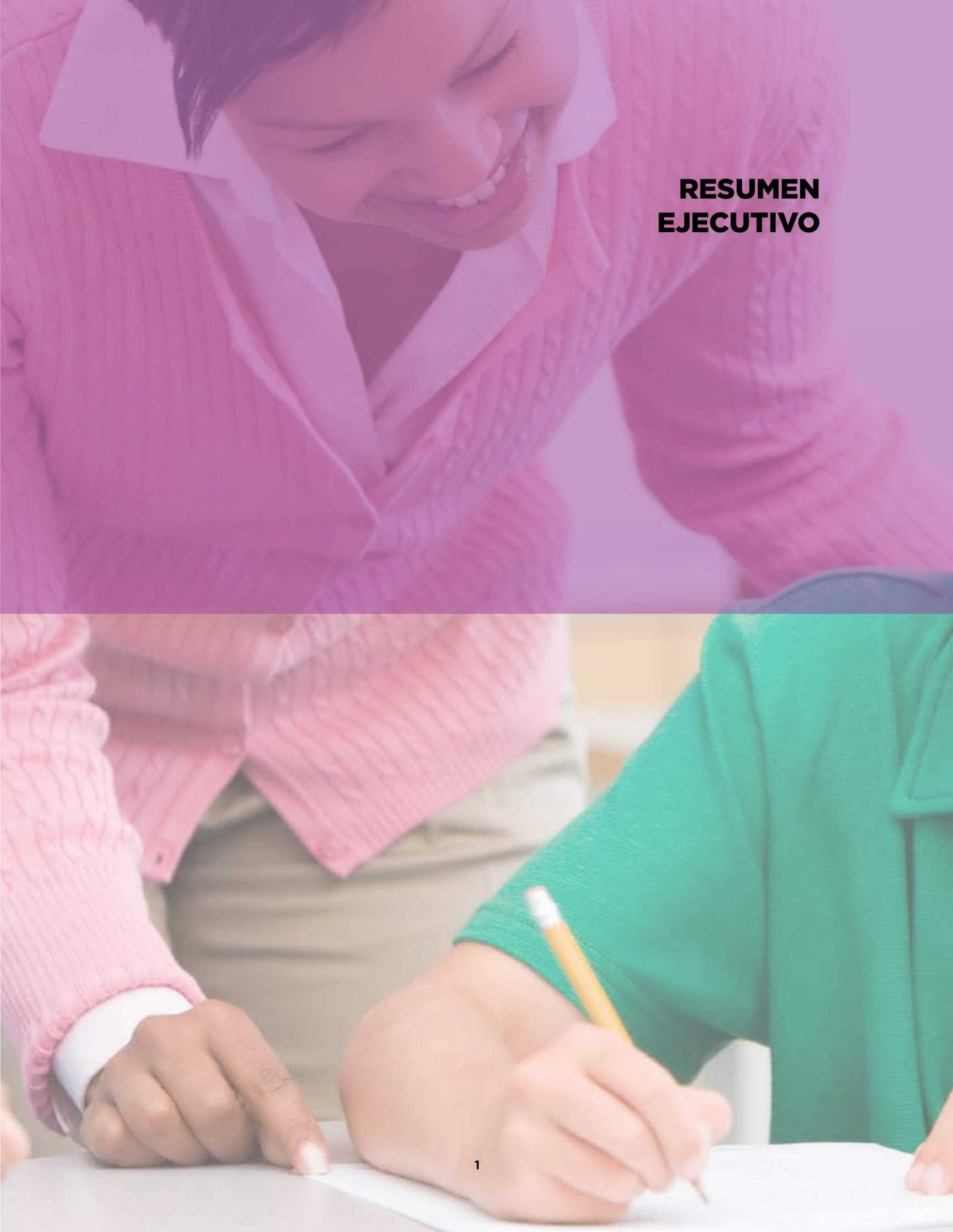
Agradecimientos

Este documento forma parte de la asistencia técnica del Banco Mundial “Insumos para propiciar la toma de decisiones basada en evidencia en el Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay”. El documento fue elaborado por Denise Vaillant, directora, Instituto de Educación, Universidad ORT Uruguay. La autora agradece a los colegas del Ministerio de Educación y Cultura del Paraguay y a los expertos de diversos organismos de ese país por su colaboración, sin la cual este informe no hubiera sido posible.

La asistencia técnica al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el presente estudio fueron coordinados y supervisados por Rafael de Hoyos, economista senior, Banco Mundial.

Siglas y acrónimos

CONEC	Consejo Nacional de Educación y Cultura
DGPE	Dirección General de Educación Permanente
EEB	Educación Escolar Básica
EI	Educación Inicial
EM	Educación Media
IFD	Instituto de Formación Docente
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
SIEC	Sistema de Información de Estadística Continua



**RESUMEN
EJECUTIVO**

Introducción

El presente informe analiza la profesión docente en el Paraguay a la luz de algunas tendencias prometedoras, tanto en América Latina como a nivel internacional. Para la elaboración, se ha tomado como base un informe precedente del Banco Mundial¹.

En primer lugar se presenta un resumen del informe con particular énfasis en las principales características de los docentes paraguayos; los procesos de formación docente inicial; la oferta de formación continua y los rasgos centrales de la carrera docente. En segundo lugar se plantean experiencias que han tenido éxito en diversos contextos y otras partes del mundo. Y, finalmente presentamos algunas sugerencias de relevancia para la elaboración de políticas docentes.

Estado del arte de la profesión docente

La actividad docente del Paraguay se concentra principalmente en las zonas urbanas y en el sector oficial, lo que se asocia directamente con la demanda existente y la consiguiente cantidad de instituciones educativas. En el primer y segundo ciclo de la EEB los docentes se dividen prácticamente un 50% en urbano-rural. A medida que se asciende en el nivel, el porcentaje aumenta a favor del contexto urbano, donde ejerce el 71 % de los docentes en la Educación Media.

Los datos disponibles acerca de los hombres y las mujeres que ejercen la docencia por sector evidencian que en el nivel de Educación Inicial se desempeña un 84,5% de mujeres mientras que en la Educación Media ese porcentaje disminuye (60,6% son mujeres vs. 39,4% son hombres). Los docentes tienen una edad promedio de 34 años de edad, mientras que la de los directores se ubica en los 40,3 años.

De acuerdo al informe de CONEC (2012) los docentes paraguayos no están formados en educación bilingüe, el currículum escolar es único y no considera a las zonas rurales ni a los guaraníhablantes. Allí donde se ofrece enseñanza en lengua vernácula, esta suele ser de escasa calidad, con lo que la escuela agrava las desventajas provenientes del contexto socioeconómico.

En la Educación Inicial y la Educación Escolar Básica los docentes tienen una carga horaria de cuatro horas por turno pero, generalmente trabajan doble jornada. La carga horaria de la Educación Media es baja y está desconcentrada en distintas instituciones, lo que incrementa el riesgo

¹ Banco Mundial. (Octubre 2012). "Insumos para mejorar la equidad y calidad del sistema educativo paraguayo" (P129179). Informe estado del arte de la profesión docente en Paraguay (no publicado).

de heterogeneidad en la calidad educativa en todo el país. El 62,8% de los docentes de Educación Media cuentan con menos de 15 horas cátedra semanales en una misma institución y 39,2% atienden rubros en distintas instituciones (Banco Mundial, 2008).

La formación de los docentes es heterogénea. Aunque un alto porcentaje posee formación para el nivel que enseña, esto no garantiza que posea las competencias profesionales adecuadas. La formación se imparte en Institutos de Formación Docente de gestión oficial y de gestión privada. Con la expansión de la educación obligatoria se produjeron una masiva apertura de nuevos institutos y una alta matriculación debido a la demanda de docentes. Tanto fue el crecimiento de la oferta de docentes, que desde el año 2000 y en diversos momentos se tuvo que suspender la apertura de nuevos institutos por la saturación de maestros titulados y desocupados, principalmente en la EEB en los dos primeros ciclos, primero a sexto grados.

En Educación Escolar Básica (tercer ciclo) al 37,8% de docentes no habilitados se agrega un alto porcentaje de docentes que no tiene la formación y habilitación correspondiente para la materia que enseña. En el nivel medio solo el 53% de los docentes tienen formación para enseñar en la Educación Media, el 40% tiene formación para otros niveles y un 7% no posee formación superior (Banco Mundial, 2008).

El actual diseño curricular de la Educación Media (2002-2004) plantea la organización de las disciplinas por áreas, sin embargo, en la grupo organización administrativa los docentes están nombrados por disciplinas. La formación docente en áreas recién se inicia en el año 2002 y se produce al mismo tiempo que la implementación de la reforma en este nivel. Hasta el presente han egresado de los Institutos de Formación Docente menos de 10 cohortes de docentes formados para la implementación curricular por áreas².

Los docentes cuya formación académica más alta alcanzada es la EEB (tercer ciclo) enseñan en su mayoría en escuelas indígenas y rurales. Debido a la expansión educativa para estas poblaciones, las desigualdades se acentúan, pues las escuelas que atienden a estudiantes que comúnmente provienen de familias de menores ingresos económicos o indígenas tienen menores recursos y cuentan con personal menos cualificado (MEC, 2010).

Los problemas de titulación se reflejan en el desempeño de docentes y directores. Según datos del Ministerio de Industria y Comercio (MEC, 2011), en las pruebas escritas del *Concurso Público de Oposición para la Selección de Educadores* de febrero de 2011, solamente un 31,5% de los docentes pasó la prueba y el 68,5% no alcanzó el mínimo de 35 puntos. De los directores que se presentaron al concurso 27,8% pasó la prueba escrita y el 72,2% restante no la aprobó.

2 La formación docente inicial priorizó algunas áreas en el año 2002 pero luego se extendió a las demás áreas.

El alto porcentaje de docentes y equipos directivos que no aprueba el concurso del año 2011 no es un hecho puntual sino que responde a una tendencia. Si se examinan los resultados del *Concurso Público de Oposición de Educadores*, Convocatoria N° 02/2010, se verifica también un alto porcentaje de docentes y directivos que obtienen resultados insatisfactorios. La distribución geográfica de reprobados de ambos concursos (2010 y 2011) muestra grandes inequidades entre regiones. Aquellos docentes con menos de uno hasta cinco años de antigüedad representan el 75% de quienes no aprueban el concurso 2010 (MEC, 2010). Esta evidencia brinda claras indicaciones acerca de la necesidad de apoyar a los nuevos docentes en sus primeros años de ejercicio profesional y también alerta respecto a las debilidades de la formación inicial.

Los déficits en el desempeño de docentes y directores en las aulas se deben a múltiples factores entre el perfil de quienes ingresan a estudios de formación docente. Hoy no son los jóvenes con mayor capital cultural quienes se interesan en ser docentes. Según el informe de Rojas (2011, p. 16) respecto al perfil socioeconómico de los futuros docentes, un total de 5.187 estudiantes encuestados del tercer año de Formación Docente en el año 2004, prácticamente un 50% habitaban en hogares sin agua potable. El origen social de los estudiantes de las carreras de formación docente se ha modificado por el ingreso de sectores sociales bajos que ven en el trabajo docente la posibilidad de acceder a un empleo estable.

Otro de los factores intervinientes en la calidad de la formación de docentes y directores guarda relación con quiénes se ocupan de su preparación y, en ese plano, la evidencia es preocupante. Muchos formadores no poseen el perfil requerido para impartir cursos en un Instituto de Formación Docente (IFD) ya que no tienen título de grado o no han finalizado su carrera docente. La contratación del formador se realiza a través de concursos pero un cierto número ha asumido su cargo hace muchos años y no ha pasado por selección alguna. Muy pocos se han jubilado y muchos tienen carácter interino.

El desempeño de docentes y directivos se vincula con la formación inicial y también con la formación continua la que históricamente en Paraguay se ha implementado mediante talleres, encuentros y seminarios. Diversas instituciones ofrecen cursos entre las cuales las universidades. El MEC ofrece cursos por medio del Departamento de Formación Docente y, en general, la participación de los docentes es voluntaria, salvo algunos casos en que la asistencia es obligatoria. Muchos docentes trabajan en más de una institución educativa y carecen de tiempo y energía para asistir a cursos y actividades de formación. Por otra parte, existen impedimentos económicos (desplazamiento a los centros de formación, compra de libros) que constituyen un freno a los procesos de formación continua de los docentes.

La formación continua se encuentra estrechamente ligada a la temática de las condiciones laborales de los docentes y directivos. La comparación de Paraguay, con la información disponi-

ble proveniente de las encuestas de hogares de diecisiete países latinoamericanos, muestra que, al igual que en otras naciones, los salarios-hora de los docentes paraguayos son inferiores a los de los profesionales y técnicos, tanto asalariados como –especialmente– no asalariados, aunque superiores a los percibidos por el “ocupado promedio”. Este último aparece representado por un trabajador que, independientemente del sector donde se desempeñe, no es profesional ni técnico y no ha completado su educación secundaria (Louzano y Morduchowicz, 2011).

El *estado del arte* (Banco Mundial, 2012) ha permitido identificar diversas dependencias que tienen competencias directas en materia de políticas docentes con la consiguiente dispersión en materia de toma de decisiones referidas a la profesión docente. La estructura actual del Ministerio de Educación y Cultura no facilita la toma de decisiones en materia de políticas docentes.

En síntesis, el *estado del arte* (Banco Mundial, 2012) evidencia la necesidad de rearticular políticas docentes que son a menudo insuficientes para mejorar el desempeño de docentes y directores en el Paraguay. Se demandan al docente tareas para las cuales no está preparado. Existen serios déficits en el reclutamiento de candidatos a la docencia y también en el desempeño de los docentes en las aulas. La profesión docente presenta dificultades a la hora de atraer y retener a los buenos docentes. Hoy más que nunca se hace necesario identificar experiencias inspiradoras para las políticas docentes y es a esa temática que dedicamos a continuación.

Políticas docentes en clave comparada: ¿cuáles son las ideas inspiradoras?

La información e insumos disponibles para Paraguay evidencia la necesidad de rearticular políticas educativas. El acceso de los alumnos a la escuela mejoró en las últimas décadas, pero no el rendimiento académico, asociado entre otras razones a la falta de profesionales preparados para asumir nuevas funciones y exigencias de la educación. Para apoyar el mejoramiento de la situación actual y atender a los nudos críticos es que hemos identificado algunas experiencias exitosas a nivel regional e internacional que muy brevemente describimos en los párrafos que siguen.

La gestión de recurso humano docente y directivo

En el Ministerio de Educación y Cultura se comprueba una falta de articulación y de coordinación entre las dependencias que tienen competencia en temas docentes. El organigrama actual evidencia dicho desfase y un cierto “desorden” que contribuye a la ingobernabilidad del sistema. Son muchas las direcciones que actúan en la materia: aquellas que forman a los docentes no se

relacionan con quienes los contratan y estos no lo hacen con quienes los evalúan. Un caso de interés a nivel internacional es el de **Inglaterra**, donde se ha realizado –desde larga data– un esfuerzo sistemático para evitar la fragmentación de decisiones en materia de políticas docentes.

El caso de Inglaterra

La contracara de la fragmentación constatada en muchos países en materia de políticas docentes ha sido la creación de instituciones que gestionan esas políticas de manera global y sistémica. Tal es el caso de Inglaterra en el Reino Unido, donde en el año 1994 se creó una institución especializada en la formación y el desarrollo profesional docente³. Se trata de un organismo público cuyo principal objetivo es estimular el reclutamiento de buenos candidatos para la docencia a través de una oferta de formación de excelencia. El organismo identifica y selecciona proveedores para los cursos de formación inicial de docentes con base en criterios y estándares especificados por la Secretaría de Estado de Educación. Luego se ocupa de monitorear si esas instituciones cumplen con los criterios y estándares establecidos.

La gestión de las políticas docentes de Inglaterra se organiza a partir de cuatro dimensiones:

- a) requisitos de ingreso para los estudiantes de los programas;
- b) descripción de las modalidades de formación y su evaluación;
- c) formas de colaboración y alianzas entre instituciones y;
- d) mecanismos para asegurar la calidad en las instituciones formadoras.

Cuadro 1 – Gestión de las políticas docentes en Inglaterra

Dimensión	Principales fuentes de evidencia
Características de los estudiantes	<ul style="list-style-type: none"> – Prueba de ingreso para estimar el nivel que el estudiante alcanzará al egreso. – Calificación mínima requerida en pruebas de lengua y matemáticas para el ingreso. – Aprobación de exámenes físicos y psíquicos requeridos para ejercer la docencia. – Realización de al menos una entrevista personal al momento del ingreso.
Formación y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> – Diseño e implementación de programas de formación que permitan a los futuros docentes cumplir con los estándares preestablecidos. – Adecuación de los programas a las necesidades individuales de los estudiantes. – Preparación de los estudiantes para enseñar en al menos dos niveles educativos. – Carga horaria de 32 semanas en los programas de grado de 4 años de duración y carga de 24 semanas en los programas de tres años de duración. – Realización de prácticas en al menos dos centros educativos para cada estudiante.
Colaboración y alianzas	<ul style="list-style-type: none"> – Trabajo conjunto entre las instituciones formadoras y los centros educativos, tanto en la planificación de la formación, como en la selección de los estudiantes y su evaluación de acuerdo a los estándares preestablecidos.

³ Teacher Development Agency (TDA). Hasta setiembre de 2005, este organismo llevaba el nombre de Teacher Training Agency. Para más información sobre el funcionamiento del organismo ver <http://www.education.gov.uk/get-into-teaching>

Calidad	<ul style="list-style-type: none">- Acceso de los estudiantes a libros, tecnologías y otros materiales necesarios para la formación inicial.- Revisiones periódicas de curriculum, con identificación de áreas de mejora y diseño de acciones para asegurar la calidad a futuro.
---------	---

Fuente: Marcelo y Vaillant, 2002.

Las reformas impulsadas en Inglaterra para la formación, desarrollo y certificación de docentes han estado centradas, por un lado, en elevar los estándares para la formación y el ejercicio de la docencia y, por otro, en reclutar y retener un número suficiente de docentes. La existencia de un **organismo público que coordina la oferta de formación** ha contribuido a incrementar el número de candidatos para la enseñanza y a mejorar sensiblemente la calidad de la formación inicial.

La formación docente inicial

Existe una cantidad importante de egresados de formación docente inicial sin posibilidad de empleo y un excedente importante de formadores y de infraestructuras. Esta sobreoferta a su vez ejerce una presión sobre el sistema que sigue contratando docentes sin que sea necesario, lo que hace que el promedio de alumnos por sección de la EEB es uno de los más bajo de América Latina. Lo anterior representa una inversión muy importante en recursos humanos sin efecto actual sobre la calidad del aprendizaje. Los cambios que se considera que es preciso llevar a cabo son radicales, ya que abarcarían un ordenamiento general de la formación inicial de los docentes: instituciones responsables, revisión del currículum y calidad de formadores.

El *estado del arte* (Banco Mundial, 2012) identifica la evaluación y acreditación de las instituciones formadoras como uno de los nudos críticos principales. Ya se han dado pasos concretos para atender la proliferación anárquica de los Institutos de Formación Docente (IFD) a través de medidas de intervención como la suspensión de apertura y habilitación de los IFD de gestión oficial y privada. Se han cerrado institutos y se han diseñado normas, procedimientos e indicadores para el proceso de autoevaluación institucional así como un proceso de evaluación externa. Pero aún queda mucho por hacer para el desarrollo de las políticas de calidad y la institucionalización de un mecanismo permanente de evaluación de las instituciones formadoras, el seguimiento del desempeño en el aula mediante la certificación y el uso de toda esa información para el desarrollo del sistema de formación continua de los educadores

Existe en el mundo una preocupación creciente por la temática de la evaluación y acreditación de la formación inicial docente. Es así que en Europa y a partir de los acuerdos de Bolonia⁴ los países europeos han puesto en marcha diversas reformas. También en los últimos años, y fuera del

4 La Declaración de Bolonia es un compromiso asumido por 29 países europeos para reformar las estructuras de los sistemas de educación superior de manera convergente. El sistema está en marcha desde el año 2010.

contexto europeo, otros países han generado nuevos mecanismos para la mejora de la formación inicial de docentes. Tal es el caso de Australia y los Estados Unidos, donde han establecido criterios de selección de los candidatos a la formación docente para atraer a personas con un perfil más adecuado para desempeñarse en la profesión.

Cuadro 2 - Iniciativas mundiales para evaluar y acreditar la formación docente

Característica principal	Tipo de reforma	País
Acreditación estándares	Evaluación con base en estándares preestablecidos	Australia
	Acreditación de instituciones formadoras y aseguramiento de la calidad en la formación	Estados Unidos
Evaluación externa	Agencia independiente	Holanda
	Inspecciones de Educación Básica	Inglaterra
	Agencia educativa	Suecia

Fuente: Marcelo y Vaillant, 2012

A continuación mencionaremos las experiencias que nos parecen más significativas y de interés para repensar la formación inicial de docentes en el Paraguay. Entre estas señalaremos los casos de **Australia, Estados Unidos, Holanda, Inglaterra y Suecia**.

Evaluación con base en estándares en Australia

En Australia, la administración de la educación es responsabilidad del gobierno federal y de las provincias, quienes tienen la responsabilidad financiera de la educación escolar. La gran mayoría de instituciones educativas pertenece al Estado y muy pocas son privadas. La formación inicial de los maestros y profesores australianos se desarrolla en más de 40 instituciones. La mayoría son universidades públicas, aunque existe un pequeño grupo de instituciones privadas de educación superior que también se ocupan de la preparación inicial de docentes. Son los estados y provincias quienes tienen la responsabilidad de los procesos de acreditación. Esa diversidad permite identificar algunos modelos que podrían ser inspiradores para el Paraguay.

Un ejemplo interesante es la provincia de Queensland⁵, en la que la acreditación se basa en un conjunto de estándares estructurados en cinco grandes áreas:

- los conocimientos profesionales y disciplinares impartidos,

⁵ El estado de Queensland tiene una población aproximada de 4,5 millones de personas y está ubicado en la región noreste del país.

- el número y tipo de estudiantes,
- la capacidad de crear un entorno intelectualmente desafiante para los estudiantes,
- las relaciones profesionales y la práctica ética, y
- los niveles de aprendizaje y de reflexión de los estudiantes.

El proceso de aprobación de los programas de formación inicial requiere que las instituciones formadoras provean información sobre:

- la articulación de sus cursos,
- la evidencia empírica sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje,
- las formas de impartir los cursos,
- la presencia de tecnologías,
- los vínculos entre las experiencias de aprendizaje y la evaluación,
- la retención de los estudiantes y su desempeño.

Las instituciones formadoras deben entregar un reporte anual sobre la implementación de los cursos, incluyendo transformaciones menores, y advertir a las autoridades provinciales sobre cualquier cambio sustantivo en los contenidos, las formas de impartir los cursos o la evaluación.

Acreditación de instituciones formadoras en Estados Unidos

Como mencionábamos anteriormente, son muchos los países que registran experiencias de alto interés en materia de estándares para la formación de docentes. Además del caso citado de Australia, nos interesa resaltar un caso interesante en Estados Unidos: el Consejo Nacional para la Acreditación de la Formación Docente⁶ (NCATE, por sus siglas en inglés) en el estado de California.

El NCATE, creado en 1954, opera como cuerpo independiente en la acreditación de la formación de maestros y profesores, y cuenta con el aval de las principales organizaciones profesionales de docentes e instituciones formadoras. El NCATE acredita a instituciones formadoras de docentes con referencia a un conjunto de estándares que son revisados cada siete años con base en un amplio proceso de consulta entre educadores, tomadores de decisiones e investigadores en el campo educativo. Para el NCATE, los estándares miden la efectividad de las instituciones

6 En inglés, *National Council for Accreditation of Teacher Education* (NCATE)

formadoras para alcanzar una formación de alta calidad. Para lograr la acreditación una institución debe aplicar formalmente y, a partir de este momento, se agenda una visita de acreditación y, luego de ello, la institución debe preparar un reporte en el que describe su situación en relación a los estándares planteados (NCATE, 2008).

Los estándares utilizados parten de una visión concreta respecto de los saberes y habilidades que los egresados de la formación docente deben tener para trabajar en forma efectiva con sus estudiantes. En este sentido, proveen una guía que se estructura con base en seis ejes que aparecen descriptos en el Cuadro 3.

Cuadro 3 – Guía de estándares docentes en el Estado de California, EE.UU.

Estándar	Descripción
Conocimientos y habilidades de los candidatos	Los candidatos que egresan del programa de formación tienen y demuestran conocimientos sobre contenidos, entorno y prácticas pedagógicas y requisitos profesionales para ayudar a todos los estudiantes a aprender.
Sistema de evaluación	La institución formadora posee un sistema de evaluación que recoge y analiza datos sobre las calificaciones de los postulantes a los programas, el desempeño de sus estudiantes y las acciones institucionales que contribuyen a mejorarlo.
Experiencia en campo y prácticas	La institución formadora y sus centros escolares asociados diseñan, implementan y evalúan experiencias en campo y prácticas para que los candidatos a la docencia desarrollen y demuestren los saberes, habilidades y suposiciones profesionales necesarios para ayudar a todos los estudiantes a aprender.
Diversidad	La institución formadora diseña, implementa y evalúa su currículum y provee experiencias para que todos sus candidatos puedan trabajar con un alumnado diverso y en distintos contextos socioeconómicos.
Calificación y desempeño de los formadores	Los profesores están calificados y son modelos de práctica profesional en el plano académico, de servicio y de docencia, incluyendo la capacidad para evaluar su propia efectividad. También colaboran con colegas en las escuelas de práctica asociadas.
Gobierno y recursos	La institución formadora tiene el liderazgo, la autoridad, el presupuesto, el personal, la infraestructura y los recursos para que la preparación de los candidatos a la docencia alcance los estándares estatales y los propios de la institución formadora.

Fuente: Marcelo y Vaillant (2012) con base en NCATE, 2008.

Estos estándares son utilizados para acreditar a las instituciones formadoras, cualquiera sean los programas que ofrezcan. Por esta razón, el NCATE también ha desarrollado estándares específicos para la acreditación de los programas de formación docente, que se basan en la revisión de expertos. El NCATE acredita programas de formación docente en campos tan variados como educación inicial, educación tecnológica, educación ambiental, docencia de lenguas extranjeras, ciencias básicas, ciencias sociales y educación física (NCATE, 2008: 47-48).

Evaluación externa en Holanda, Inglaterra y Suecia

En los últimos años, los países europeos han incrementado los procedimientos de evaluación de la formación docente por parte de organismos no involucrados directamente con la misma (Eurydice, 2006). Esta evaluación externa recoge información y evidencia relacionada con las instituciones formadoras y con los programas de preparación de docentes para establecer el grado en que cumplen con determinados estándares de calidad. Normalmente, estos procesos son liderados por equipos de expertos, pares o supervisores, para construir un juicio independiente en relación a la calidad de la formación ofrecida por cada programa.

En Holanda, Inglaterra y Suecia la evaluación externa es un requisito formal de los sistemas de formación docente y es implementada por una agencia evaluadora, comité o cuerpo independiente, que actúa en representación de las autoridades públicas. En Holanda un comité y una agencia independiente coordinan los procedimientos de evaluación externa. En Inglaterra, la formación docente inicial es evaluada externamente por las Inspecciones de Educación Básica. En el caso de Suecia, una agencia educativa lleva a cabo la evaluación externa.

Tanto en Holanda como en Inglaterra o en Suecia, la evaluación externa tiene diverso alcance y refiere al contenido curricular de los programas de formación, a los métodos de enseñanza o a las prácticas de evaluación de maestros y profesores. Puede también considerar el tiempo ocupado por los contenidos disciplinares y por los específicamente pedagógicos, las modalidades de gestión y las características de las instituciones formadoras, las alianzas potenciales entre éstas y las escuelas, y los recursos humanos empleados. Otros aspectos importantes que pueden ser evaluados son el desempeño de los estudiantes, sus actitudes y motivaciones, sus opiniones sobre la preparación que están recibiendo, y la infraestructura general de las instituciones formadoras (incluyendo bibliotecas y acceso a tecnologías).

La información recogida para Holanda, Inglaterra y Suecia indica que la evaluación para la acreditación de la calidad de la formación docente inicial observa un amplio conjunto de dimensiones, que consideran tanto los contenidos y procesos de enseñanza, como la infraestructura, los equipos docentes y la visión de los estudiantes. La utilización de las diferentes estrategias de evaluación parece estar bastante extendida, aunque existen algunos países donde los mecanismos son utilizados pero no existen regulaciones formales al respecto.

Los mecanismos de evaluación externa son variados aunque los más utilizados son las visitas a las instituciones formadoras y los informes de expertos. Las visitas pueden incluir entrevistas o encuestas a gestores, académicos, y administrativos, así como a estudiantes. En algunos casos, la evaluación externa incluye también observaciones de clases.

Es importante señalar que las visitas a las instituciones son obligatorias en los tres países analizados (Holanda, Inglaterra y Suecia). Lo mismo ocurre con las evaluaciones internas, un mecanismo ya muy extendido en los tres países. En contrapartida, las observaciones de clase como instrumento para evaluar la calidad de la formación docente son mucho menos frecuentes.

La puesta en marcha de procesos de evaluación externa está acompañada de una serie de debates referidos, entre otros, a los procedimientos de evaluación, ya que la apreciación externa de los procesos de formación docente implica contar con una “base de información” que no siempre está disponible. Además, la evaluación externa requiere un marco referencial con las capacidades y competencias que debe tener un buen docente, lo que a menudo no existe de manera explícita.

Otro de los temas polémicos tiene que ver con la utilización de los hallazgos de las evaluaciones externas en los procesos de decisión que pautan la acreditación o reacreditación de instituciones. La publicación de un ranking de resultados para los centros de formación es también un tema polémico.

La formación continua

En el ámbito de la formación continua la experiencia de Paraguay así como la de muchos países de América Latina presenta limitaciones considerables en vista de factores tales como la discontinuidad de los programas y las acciones; las escalas de operación; los modelos, diseños y procesos frecuentemente alejados de intereses, entornos y necesidades de los sujetos; las dificultades de acceso; la precariedad de los formadores; la insuficiencia de recursos y la falta de definición sobre el tiempo que los individuos o los colectivos pueden dedicar a estos procesos dentro de las jornadas laborales y sin perjuicio de la atención a los estudiantes.

La tendencia internacional en materia de formación continua muestra que, en la mayoría de los países, las actividades pasaron a ser obligatorias para todos los docentes, y en muchos casos a adoptarse como un prerrequisito básico para ascender en la carrera profesional. Esta tendencia se combina, como surge del Cuadro, que se muestra a continuación, con la consolidación de un rol más protagónico para las escuelas en muchos países donde la formación continua ya se imparte en las escuelas, replicando el modelo “basado en la escuela” que se está ensayando en algunos casos para la formación inicial, la creación de centros de docentes y la adaptabilidad de la formación continua según el contexto.

Cuadro 4 – Iniciativas internacionales para la mejora de la formación continua

Énfasis principal	Iniciativas destacadas
Centralidad de las escuelas	Japón
Centros de profesores	España
Diversidad según contexto	América Latina

Fuente: Marcelo y Vaillant (2009).

Seguidamente, presentaremos una serie de propuestas de formación continua que han tenido impacto en las aulas. Entre estas las de **Japón y España**. También hablaremos de algunas innovaciones implementadas en **América Latina**.

Centralidad de las escuelas en Japón

Un ejemplo interesante de transformaciones que reflejan la centralidad de las escuelas en el desarrollo profesional es el de Japón. Ocupando sistemáticamente lugares destacados en los rankings de las evaluaciones PISA (Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes o Informe PISA, por sus siglas en inglés: Program for International Student Assessment), el sistema educativo japonés está fuertemente asentado en la noción de aprendizaje a lo largo de la vida, pone un fuerte énfasis en los estudiantes y se adapta fácilmente a los cambios vinculados a la globalización, el acceso a la información y las tecnologías de la comunicación (Manso y Ramírez, 2011 y MEXT, 2003). La educación es responsabilidad del gobierno nacional y de los gobiernos estatales y municipales.

En Japón, los docentes disfrutan de un estatus social relativamente alto. La docencia aparece sistemáticamente entre las profesiones más prestigiosas. Esto se debe a diversos factores, entre ellos, la alta importancia prestada por el país a la formación de sus recursos humanos, la garantía de estatus que el gobierno ofrece a los docentes que trabajan en las escuelas públicas, las remuneraciones, la alta calidad de la formación docente en el sistema universitario.

El país cuenta con un abanico exitoso de políticas orientadas a la calidad docente que le ha permitido, entre otras cosas, evitar el problema de la escasez de docentes calificados, un desafío compartido por la mayor parte de los países. En particular, en el campo de la formación, Japón cuenta con un sistema avanzado de “comunidades de práctica” asociadas a sesiones de “estudio de lecciones”, en las que los docentes trabajan en conjunto para mejorar y juzgar críticamente los contenidos y la forma de las clases que cada uno de ellos debe impartir. Los docentes suelen visitar a sus pares, y las actividades de intercambio están centradas en lograr que las buenas prácticas sean conocidas por el colectivo docente (Mckinsey, 2007).

Las sesiones de “estudio de lecciones” se plantean en tres fases: la preparación, la clase propiamente dicha, y las sesiones de revisión. En la fase de preparación, el docente selecciona y recopila los materiales necesarios para la lección, adaptando su clase a los objetivos de la lección y escribiendo un plan para llevarla a cabo. En la segunda fase, el docente presenta la lección con base en lo preparado frente a otros docentes, el director, supervisores, maestros y profesores de otras escuelas, etc. Finalmente, en la etapa de revisión, el docente evalúa el trabajo hecho y recibe comentarios por parte de los asistentes a la lección. Las evaluaciones disponibles indican que el uso del modelo de “estudio de lecciones” con base en las escuelas es muy efectivo en el desarrollo de las habilidades de enseñar de maestros y profesores (Maklad, 2008).

Los centros de profesores en España

Desde 1984, la formación continua en España se organiza en torno los Centros del Profesorado, que reciben una denominación diferente en cada una de las comunidades autónomas (Centros de Profesores y Recursos, Centros de Formación, Innovación y Recursos Educativos). Los Centros del Profesorado son instituciones con un funcionamiento y una organización bastante independientes. Cuentan con un plantel de formadores, denominados asesores, que desempeñan tareas formativas en diferentes modelos de formación. Los asesores son docentes que han participado en proyectos de innovación educativa, y que dejan provisionalmente la docencia para implicarse en las tareas formativas. Cabe señalar que las universidades formalmente no participan en los Centros de Profesores que son gestionados por el propio profesorado (Marcelo y Vaillant, 2009).

Una de las características de los Centros de Profesores en España es la variedad de las modalidades de formación. Así, junto a los cursos de formación, ha ido creciendo una oferta formativa relacionada con proyectos de innovación, grupos de trabajo, proyectos de formación centrada en la escuela y proyectos de mejora escolar. En este tipo de modalidad de desarrollo profesional son los propios centros educativos y sus profesores los que deciden sobre las temáticas de formación o innovación, los que se organizan y participan en los proyectos, contando con el apoyo de los asesores de los Centros del Profesorado. Por lo tanto, el desarrollo profesional del profesorado en España ha intentado acercarse a las necesidades de los docentes, dando prioridad a iniciativas que vayan más allá de las acciones puntuales en cursos de formación, para aproximarse a una formación más ligada a la mejora y a la innovación escolar.

Aunque existen múltiples ejemplos, hemos elegido el caso de una experiencia de colaboración entre tres Centros de Profesorado de la provincia de Almería que han constituido una plataforma virtual para el trabajo colaborativo del profesorado al que atienden. Se trata del Portal CEPINDALO⁷, que brinda respuesta a las demandas formativas de los centros educativos en temáticas va-

7 Ver <http://aula.cepindalo.es/moodle/>

riadas: coeducación, plurilingüismo, TIC, interculturalidad, convivencia, cultura emprendedora, bibliotecas, competencias básicas, investigación, educación permanente. El citado portal ha congregado a miles de docentes en diversas actividades formativas y cursos en modalidad e-learning.

Junto con el espacio para ofertar formación formal, se ha creado un espacio para las redes de profesores ya constituidas. Estas cuentan con un amplio número de recursos en diferentes formatos que son aportados tanto por los formadores como por los propios docentes. Es de destacar también el espacio *Mahara-Indalo*⁸; se trata de una herramienta que permite la creación de portafolios electrónicos. En el portafolio se puede usar el espacio personal para compartir experiencias, materiales personales, aprendizajes no-formales, información relevante que pueden ser útiles a otros usuarios. Cada usuario tiene la libertad de elegir el nivel de “difusión” de su material.

Las propuestas en América Latina

La formación continua de la década de los 80 y de los 90 provocó duras críticas en América Latina y tuvo poco efecto en las aulas (Vaillant, 2009). Muchos países recurrieron al perfeccionamiento docente como una forma de compensar las insuficiencias de la formación profesional inicial de los maestros y profesores. Se buscó “a veces con éxito, a veces sin él” mejorar los conocimientos y habilidades pedagógicas de los maestros mal capacitados. También se intentó integrar conocimientos especializados en materias en las cuales se diagnosticó una clara deficiencia. A pesar de un panorama a veces desalentador, existieron algunas iniciativas de éxito (Terigi, 2009) como evidencia el Cuadro 5, a continuación.

Cuadro 5 – Acciones destacadas en América Latina para la formación continua de docentes

País	Nombre del proyecto	Objetivo
Argentina	Red Federal de Formación Continua	Articular un sistema a instituciones formadoras para brindar formación docente en servicio,
Brasil	Formación Profesores en Ejercicio	Capacitar a profesores sin formación específica en cumplimiento de las leyes que exigen emplear docentes titulados
Colombia	Microcentros	Constituir grupos de trabajo con profesores y/o directores.
Chile	Grupos Profesionales de Trabajo	Organizar en los liceos grupos de trabajo (GPD) para el desarrollo profesional de los profesores
El Salvador	Bono de Desarrollo Profesional	Permitir a los docentes identificar sus necesidades de formación y las respuestas adecuadas con la ayuda de asesores pedagógicos
México	PRONAP	Ofrecer oportunidades flexibles de actualización permanente a los maestros de Educación Básica

Fuente: Marcelo y Vaillant (2009).

8 Ver <http://www.cepindalo.es/mahara/>

Varios son los países que han establecido estructuras específicas para coordinar la formación docente continua. Así, en Argentina, resulta particularmente inspiradora la iniciativa de reordenar la formación continua a través de una Red Federal con el objetivo de congregarse a las instituciones de capacitación docente según parámetros de calidad. Se trató de una herramienta para establecer estrategias nacionales de capacitación con participación de las autoridades educativas de las provincias del país. En cada una de ellas hay un organismo designado para funcionar como cabecera jurisdiccional de la Red, que formula un Plan Global de Formación Docente Continua que aprueba el ministerio nacional. La Red distribuye el financiamiento al que pueden acceder todas las instituciones que la integran, a condición de que sus propuestas estén aprobadas por la cabecera nacional o estén integradas en el Plan Global de una provincia.

En Brasil, la Secretaría de Educación del estado de San Pablo ha implementado un Programa para promover el desarrollo profesional continuo de los educadores de la red estadual de primer grado (primaria). Además, se han creado equipos pedagógicos con docentes de diversas áreas para facilitar la tarea pedagógica de la escuela y facilitar la actualización de docentes.

Otras iniciativas en América Latina en el campo de la formación en servicio se basan en el concepto de un docente que aprende en la práctica y en colaboración con otros. Tal es el caso de los “círculos de aprendizaje” que operan en varios países con distintos nombres, las redes de docentes que tienen mucha vigencia en Colombia, las pasantías nacionales e internacionales que desarrolla Chile para sus docentes, y las “expediciones pedagógicas” que constituyen una experiencia muy exitosa de aprendizaje docente en Colombia, realizada mediante viajes y observación que realizan maestros y profesores en distintas situaciones docentes del país (Ávalos, 2006).

El problema con muchas de estas iniciativas es que suelen ser apoyadas inicialmente desde los ministerios de educación, pero dejadas de lado al surgir otras necesidades o programas que se consideran de más urgentes. Es el caso de los Grupos Profesionales de Trabajo en Chile que se difundieron entre profesores de Enseñanza Media durante los años 90 y que lograron movilizar activamente a profesores secundarios pero que finalmente no se instalaron como programa en el Ministerio de Educación.

El desarrollo profesional tiende cada vez más a incluir una variedad de experiencias formales e informales. Por ejemplo, el “Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio” (PRONAP) de México, combina diversas acciones como talleres breves de actualización, cursos presenciales, actividades de autoaprendizaje y asesoramiento especializado en los centros de maestros. Se trata de acciones orientadas a mantener una oferta continua y permanente para todos los maestros de la Educación Básica, así como para el personal directivo y de apoyo técnico pedagógico en todos sus niveles, tipos y modalidades.

En algunos países latinoamericanos las propuestas de formación se han concentrado en la enseñanza en contextos vulnerables, tal es el caso del Proyecto Maestro + Maestro, del Programa Zonas de Acción Prioritaria (ZAP) de la ciudad de Buenos Aires, en Argentina. La iniciativa consiste en incorporar al aula de primer grado un segundo maestro (el “maestro ZAP”) que colabora con el maestro de grado en las tareas pedagógicas necesarias para asegurar el aprendizaje de los alumnos. Gran parte de la potencialidad del proyecto se juega en la integración de equipos de trabajo con el docente a cargo del grado, con miras a la mejora del manejo grupal y el trabajo con grupos reducidos de alumnos. Para desarrollar esta potencialidad, el proyecto sostiene una línea de “capacitación docente en lectoescritura y en temáticas relevantes para la atención educativa en las zonas más desfavorecidas”, y otra de asistencia técnica a maestros y escuelas, con énfasis en la contextualización curricular (Marcelo y Vaillant, 2009).

Cuadro 6 – Formación para el docente que se desempeña en contextos vulnerables

País	Nombre del proyecto	Objetivo
Argentina	Maestro+Maestro del Programa de Acción Prioritaria	Capacitación en lectoescritura y contextualización curricular para mejorar los primeros grados de educación primaria.
Brasil	Programas de Aceleración	Preparar a los maestros mientras enseñan a partir de materiales fuertemente estructurados.
Colombia	Educación en el campo, en situación de violencia y para gente especial.	Entrenar maestros para la especificidad de situaciones de enseñanza.
Chile	Grupos Profesionales de Trabajo	Organizar en los liceos grupos de trabajo (GPD) para el desarrollo profesional de los profesores
El Salvador	Aulas Alternativas	Fortalecer a los maestros en aspectos técnicos.
Uruguay	Maestros Comunitarios	Formar a los maestros en estrategias pedagógicas de inclusión educativa.

Fuente: Marcelo y Vaillant, 2009.

Otro caso de interés refiere a la propuesta de formación para maestros que enseñan en el *Programa de Aceleración* de varios estados y municipios de Brasil (Terigi, Perazza y Vaillant, 2009), destinado a alumnos con extraedad y rezago educativo en el nivel primario. El programa de formación incluye materiales fuertemente estructurados que guían a los maestros en su actividad docente. Otro programa similar es el de formación para maestros que actúan en las *Aulas Alternativas* de El Salvador. La actualización de los docentes se basa en el desarrollo de las competencias técnicas exigidas por el trabajo con niños con extraedad.

La idea de “maestros entrenados para cada situación” estructura un conjunto de propuestas de formación desarrolladas por el Ministerio de Educación de Colombia entre las cuales “Adultos en el ciclo de Educación Básica”; “Educación en el campo”; “Educación en medio de la violencia” y “Educación especial para gente especial”.

En Uruguay se ha desarrollado desde el año 2005 el *Programa de Maestros Comunitarios* que atiende la problemática de los alumnos en escuelas situadas en contextos de alta vulnerabilidad social. La propuesta de formación continua de los maestros comunitarios se centra en estrategias pedagógicas de inclusión educativa, y busca dotar a los docentes de herramientas conceptuales y metodológicas, a través de instancias grupales presenciales y apoyo técnico permanente durante el transcurso del programa (Marcelo y Vaillant, 2009).

Condiciones laborales y carrera docente

Se han hecho considerables esfuerzos por parte del Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay para implementar concursos que permitan evaluar el nivel de desempeño de docentes y de directores y avanzar en una propuesta para la carrera docente. Sin embargo, el *estado del arte* (Banco Mundial, 2012) permite constatar que aún se requieren esfuerzos sostenidos para mejorar la evaluación tanto en lo que hace a las competencias evaluadas como en lo referido a aspectos técnicos. En el caso de las competencias, actualmente se evalúan aspectos generales referidos a los cargos pero no se realiza una evaluación en función del nivel o modalidad educativa (EEB, EM,...). Otro de los insumos que surgen del *estado del arte* efectuado en el año 2012 es que habría que diseñar pruebas específicas por niveles/modalidades, lo que requiere invertir en recursos humanos especializados para la elaboración de pruebas.

El tratamiento de la temática referida a condiciones laborales y carrera docente es de alto voltaje y complejidad y aparece frecuentemente asociado a fenómenos que provocan debate y confrontación. Remuneraciones, incentivos, progresión en la carrera, condiciones de trabajo y evaluación docente son dimensiones que constituyen un espacio de controversias entre diversos grupos de actores (Marcelo y Vaillant, 2009). El gran desafío del reclutamiento docente en Paraguay y en América Latina no consiste simplemente en aumentar la oferta docente total y mejorar las propuestas de carrera, sino más bien en atraer candidatos altamente calificados y capaces de enseñar en escuelas de necesidades críticas y en áreas especializadas como ciencias o matemática.

La carrera docente se regula, en Paraguay y en la mayoría de los países de América Latina, por los estatutos docentes, que son el instrumento que da legitimidad a la actividad de la enseñanza y establece derechos y obligaciones. Tal lo afirmado en la primera parte de este informe, la mayoría de los docentes paraguayos trabajan en centros escolares públicos, son funcionarios estatales y, por lo tanto, gozan de la estabilidad en su cargo.

Salvo en algunos países (como en Chile), América Latina no ha desarrollado sistemas que vinculen el ascenso en la carrera con el desempeño profesional de los docentes. A nivel internacional, existen algunas experiencias exitosas entre las que podemos identificar la propuesta desarrollada en Singapur. A continuación, analizamos estos dos casos.

La propuesta de carrera en Chile

Chile tiene desde el año 1996 un Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) que evalúa cada dos años el desempeño de los establecimientos municipales y particulares subvencionados a partir de la medición de los resultados de los estudiantes según el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). Los establecimientos, que son bien evaluados por este sistema de medición, reciben recursos adicionales durante dos años, a través de la Subvención por Desempeño de Excelencia. Estos recursos son distribuidos en su totalidad entre los profesores de los establecimientos seleccionados. Este programa se basa en el principio de que un buen docente es aquel que logra que sus estudiantes aprendan lo que deben aprender, de esta manera, el SNED genera incentivos directos a los docentes sobre la base de los resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas (Peirano, Falck y Domínguez, 2007).

Chile además cuenta, desde el año 2003, con el Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente cuyo objetivo es evaluar cada cuatro años a los docentes con base en los estándares nacionales presentes en el Marco de la Buena Enseñanza (MBE). La evaluación tiene cuatro componentes: a) una autoevaluación, que representa el 10% de la evaluación; b) un informe de referencia de terceros (director de la escuela y jefe técnico pedagógico) con un peso del 10%; c) una evaluación de un par de un centro educativo diferente, con una ponderación del 20%; y d) una carpeta (portafolio) que representa el 60% (Peirano, Falck y Domínguez, 2007).

Si el docente obtiene una de las dos mejores calificaciones –destacada o competente– puede rendir un examen de conocimiento sobre la/s materia/s que enseña para obtener la Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI). Este adicional salarial se otorga de manera trimestral y representa entre el 5% y el 25% de la Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN). El docente que obtiene una de las dos peores calificaciones –básica o insatisfactoria– debe capacitarse para mejorar. La evaluación identifica los puntos sobre los cuales debe trabajar en los planes de superación profesional. Quien obtiene la calificación insatisfactoria debe volver a presentarse a la evaluación al año siguiente, luego de haber seguido la capacitación. En caso de volver a obtener dicho resultado, debe dejar la responsabilidad de aula seguir una formación de superación profesional luego de la cual vuelve a ser evaluado. En caso de obtener por tercera vez el resultado insatisfactorio, el profesional debe abandonar el sistema.

Los trayectos y tramos: el caso de Singapur

El ingreso a la docencia en Singapur es altamente competitivo. Los candidatos provienen del tercio con mejores calificaciones en la universidad, y una vez seleccionados reciben un estipen-

dio mensual para completar entre uno y tres años más de formación en el Instituto Nacional de Educación. Luego de este período, tienen la obligación de permanecer en la profesión docente por tres años.

Desde 2002, el Ministerio de Educación impulsa un nuevo sistema de incentivos para estimular a los docentes a permanecer en sus cargos, a través de un “bono por retención” que se otorga por cada tres a cinco años que permanecen en la profesión. Con el objetivo de aumentar la permanencia en la profesión se ha desarrollado también un sistema de pago por desempeño que ha estado en funcionamiento por casi una década. Más recientemente se han diseñado tres trayectos de carrera a los que los docentes pueden aspirar (Olson, 2007).

El sistema de pago por desempeño provee premios a los docentes individuales y a los equipos docentes en relación a la contribución que realizan en cada escuela. Adicionalmente, además de su salario básico, los docentes son elegibles para recibir bonos anuales que van desde la mitad de un salario a tres salarios mensuales, sobre la base del juicio de un panel experto.

Luego de sus primeros tres años de docencia de aula, los docentes pueden elegir uno de los tres trayectos de carrera: el de liderazgo, el de especialista y el de docente de aula (Olson, 2007). A su vez, los docentes pueden moverse en la carrera en los siguientes niveles: “senior teacher”, “master teacher” y “master teacher de nivel 2”. El pasaje entre estos niveles supone aumentos salariales que reflejan que los docentes tienen experiencia probada y a la vez van asumiendo nuevas responsabilidades.

Para moverse en los niveles, los docentes deben satisfacer determinados criterios que muestren que tienen los conocimientos, las habilidades y las competencias para los desafíos de cada puesto, para lo cual presentan un informe o “portafolio” sobre su trabajo a un panel evaluador dentro de su propia escuela. Entre otras cosas, deben demostrar las contribuciones que han realizado a la organización escolar, su habilidad para colaborar con los padres y la comunidad, su contribución al aprendizaje de sus estudiantes.

Bajo el sistema de carrera docente, un maestro que elige el trayecto de la docencia de aula y que además alcanza el nivel de master 2, suele recibir un salario equiparable al de un subdirector. De esta forma, el modelo permite que aquellos que demuestran excelencia en la tarea de enseñar en el aula puedan permanecer en ella recibiendo salario acorde a su trayectoria y desempeño (Olson, 2007).

Algunas sugerencias

En este informe hemos intentando evidenciar que existen hoy experiencias a niveles latinoamericano e internacional que cumplen con los requisitos planteados por Fullan hace casi quince años (1998) cuando indicaba que para mejorar la profesión docente habría que rediseñar los programas de formación para fortalecer los vínculos entre la teoría y la práctica; reformar las condiciones de trabajo en las escuelas; desarrollar y monitorear estándares externos para los programas y desarrollar investigación rigurosa y dinámica centrada en la docencia.

La categorización de experiencias realizada en este informe han sido ilustradas por una serie de casos que evidencian que es posible transformar la formación inicial y continua de docentes así como las propuestas de carrera. Los casos expuestos adoptan diversos caminos que pasan por el establecimiento de estándares que permitan retroalimentar las propuestas de formación que deben, a su vez, basarse en explícitas evidencias sobre el aprendizaje y la enseñanza y la investigación. Además se establecen también como elementos importantes la articulación con las escuelas y la evaluación externa.

Además, se han reseñado las características técnicas de una serie de experiencias vinculadas con la formación inicial y continua de docentes así como propuestas de carrera docente, partiendo del supuesto de que éstas pueden ser inspiradoras para otros contextos. Es a partir de las experiencias exitosas identificadas que se sistematizan algunas sugerencias esperando que estas llamen la atención de los tomadores de decisiones, especialistas y representantes sindicales sobre asuntos que requieren la consideración de todos.

Una formación de calidad

Se debería convertir a la formación docente en una carrera atractiva para jóvenes con buenos resultados educativos en la Educación Media, aumentando el nivel académico exigido. Y para que la formación no quede en mera retórica e incida efectivamente en lo que los docentes hacen en el aula y en lo que aprenden los alumnos de los centros educativos, habría que:

- **Establecer criterios profesionales** que constituyan marcos para una buena enseñanza y que sean el requisito básico para una formación y un desempeño laboral de calidad. La elaboración de criterios profesionales representa un esfuerzo por describir en una forma observable, lo que los docentes deben saber y ser capaces de hacer en el ejercicio de su profesión. Se trata de un marco de actuación que toma en cuenta lo que dice la investigación y los propios docentes acerca de los conocimientos, capacidades y competencias que

ellos deben tener. Los criterios profesionales también refieren a las responsabilidades de los docentes respecto a la formación integral y los logros de aprendizaje de sus alumnos, así como de su propio desarrollo profesional. Estos criterios identifican las características esenciales de una buena enseñanza, dejando espacio a distintas maneras de ejercerla. La formulación de marcos referenciales, como los indicados al final de este resumen, podría convertirse en uno de los importantes instrumentos para guiar al docente en el desarrollo de su trabajo diario.

- **Fijar requisitos para la certificación profesional** en los programas de formación inicial del profesorado que incluyan la necesidad de realización de un periodo de prácticas en la escuela. Durante este periodo el profesorado no está completamente capacitado y normalmente se consideran “candidatos” o “profesores en prácticas”. Desempeñan total o parcialmente las funciones que corresponden a los docentes plenamente cualificados en un ambiente de trabajo real (un centro educativo) durante un periodo de tiempo considerable y sus actividades son remuneradas. Al finalizar esta etapa y tras superar una serie de criterios de evaluación, se consideran profesionales plenamente cualificados.
- **Monitorear las instituciones de formación docente** mediante bases de datos actualizadas que incluyan, por ejemplo, el rendimiento por cohortes de los estudiantes. Se requiere mejorar la producción de investigaciones dando prioridad a los estudios que evalúen la formación que realizan las instituciones. El monitoreo de las instituciones de formación debería permitir que éstas, de manera prospectiva, identifiquen las posibles demandas en educación.
- **Mejorar los mecanismos de reclutamiento** para diversificar el ingreso de aspirantes a la profesión docente y revertir la tendencia que sólo postulantes de bajo nivel cultural e ingresos y en su mayoría mujeres postulen al mismo. Habría que lograr que la elección de la profesión docente sea la primera opción de carrera. Para lograrlo es necesario prestar particular consideración al perfil sociodemográfico de maestros y profesores y a la mejora de las condiciones de trabajo y de la estructura de remuneración e incentivos.
- **Seleccionar con rigurosidad a los formadores** para que ellos respondan eficazmente a los nuevos requerimientos de la formación docente. Generar condiciones para que los formadores que hoy están en la formación de docentes, revisen sus marcos conceptuales y sus prácticas. En algunos casos se deberá pensar en mecanismos que permitan que los formadores que tengan mejor disposición a adoptar las nuevas visiones, reemplacen a aquellos que no las tienen.

- **Promover programas de inserción a la docencia** como una de las opciones de política más interesantes para asegurar un buen desempeño. La forma como se aborde el periodo de inserción tiene una importancia trascendental en el proceso de convertirse en un profesor. Además este tema podría convertirse en una puerta de entrada para articular la formación inicial y el desarrollo profesional docente.
- **Formular adecuados análisis de costos** de la formación docente continua que permitan estimar las inversiones que deberán realizar en los próximos años, tanto para impulsar un sistema de formación ligado al desarrollo profesional, como para asegurar la formación inicial a los numerosos docentes en ejercicio sin la titulación adecuada. Se hace necesario discutir el problema de la inversión sostenible para la formación continua, pues ningún planteamiento de conjunto y a largo plazo es verosímil si no se atiende este aspecto crucial de las políticas.

Un entorno profesional facilitador

Para que las reformas funcionen habría que construir un ambiente “profesional” que mejore la capacidad del sistema educativo de retener a los mejores maestros y profesores en la docencia. Para lograrlo es necesario brindar adecuadas condiciones de trabajo y una apropiada estructura de remuneración e incentivos. También es importante impulsar modalidades de promoción dentro de la profesión docente que eviten que el sistema de ascensos aleje al docente del aula. Más concretamente las políticas docentes deberían:

- **Implementar una carrera docente para mejorar la calidad de la educación** es la precondición para cualquier cambio interesante. Llegó el momento de imaginar estrategias superadoras, con buenos márgenes de negociación, que hagan atractivos algunos cambios. Habría que instalar nuevas modalidades de carrera profesional, con certificaciones objetivas (exámenes nacionales) para el ingreso y con recertificaciones periódicas ligadas a las posibilidades de ascenso.
- **Impulsar modalidades de promoción** dentro de la profesión docente que eviten que el sistema de ascensos aleje al docente del aula. Habría que lograr que la carrera profesional no se construya solamente a partir de niveles en los cuales se avanza en forma automática por el paso del tiempo o combinación de factores como la antigüedad. También sería importante evitar la salida a funciones directivas o administrativas como única posibilidad de progreso. La diferencia de remuneración entre docentes que ocupan un mismo cargo debería darse por la antigüedad pero también por otros criterios de ascenso e incentivos, como el desarrollo profesional, la investigación o competencias específicas.

- **Pensar modelos alternativos de evaluación docente** basados en el concepto de carrera profesional que establezcan tramos en la carrera de los maestros y profesores; que determinen competencias y capacidades para el ingreso a cada etapa de la carrera y que desarrollen metodología que indiquen si los docentes han alcanzado o no los criterios establecidos. Según este modelo, los estadios de carrera proporcionan incentivos positivos para el desarrollo profesional. Al igual que en otras profesiones, la fijación de competencias y capacidades y de la metodología de evaluación debería determinarse por equipos técnicos en consulta con los docentes y también con la administración educativa.
- **Otorgar incentivos para trabajar en contextos vulnerables** evitando que los docentes avancen en la carrera en función de la “llegada a los mejores centros”. Habría que lograr que los docentes de aula más experimentados vayan a las escuelas donde las necesidades de aprendizaje son mayores. La estructura de la carrera docente debería evitar un alejamiento de los centros que en principio son menos atractivos considerando el reclutamiento del plantel docente y las medidas que permitirían evitar la movilidad y rotación.
- **Atender las lagunas cualitativas** particularmente las referidas al área de matemática y ciencias. Se debería regular adecuadamente la cantidad de profesores que se requieren para cubrir las necesidades de todas las escuelas, lo que supone adecuar la cantidad de graduados de las instituciones formadoras y sus perfiles para cubrir de manera homogénea todo el territorio nacional. El exceso de oferta de algunas modalidades, junto con la gran escasez de otras, remite a la necesidad de crear, relocalizar y rediseñar instituciones de formación docente, con los conflictos que implican las últimas opciones. Estas decisiones solo se pueden sostener en el marco de una estrategia de largo plazo, que ofrezca salidas interesantes para los profesores y para las instituciones involucradas.

Los ingredientes de una buena receta

Las políticas educativas son dependientes de realidades muy diferentes en función de su historia, tradiciones, posibilidades económicas, prioridades en educación. Cada país debe encontrar las direcciones adecuadas a sus propias circunstancias. Las recetas no existen, aunque sí es posible inventariar cuáles son los ingredientes de una “buena receta”. Es así que a través de las experiencias analizadas en este informe, y a pesar de la heterogeneidad de contextos, podemos identificar una serie de factores que actúan positivamente en la calidad de los sistemas educativos.

Si algo sabemos hoy, es que un sistema educativo no será mejor que los maestros con los que cuenta. Esto genera un doble reto: atraer candidatos bien calificados y promover su mejor desempeño. Y ninguno de estos dos aspectos puede ser considerado de forma independiente: el reclu-

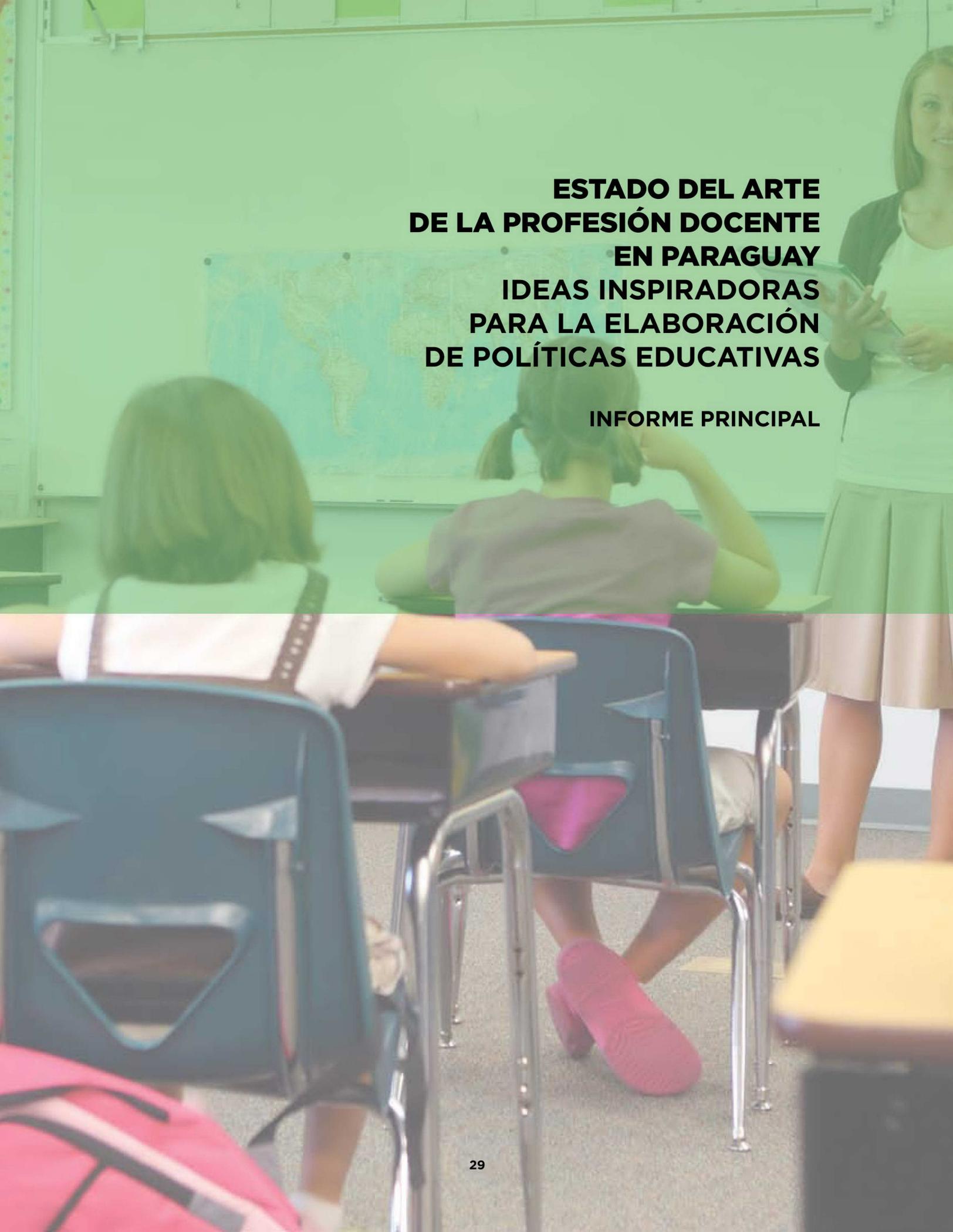
tamiento de buenos candidatos para ingresar a la carrera docente deriva en un mejor desempeño de la tarea de enseñar y un buen desempeño de los maestros en actividad incide en el modo cómo se reclutan buenos estudiantes para la formación inicial.

Los docentes importan para influir en el aprendizaje de los alumnos y para mejorar la calidad de la educación. Importan en definitiva como un recurso necesario e imprescindible para la sociedad del conocimiento. Y puesto que el profesorado cuenta, necesitamos que nuestros sistemas educativos sean capaces de atraer a los mejores candidatos para convertirse en docentes. Necesitamos buenas políticas para que la formación inicial de estos profesores les asegure las competencias que van a requerir a lo largo de su extensa trayectoria profesional. Y la sociedad necesita buenos maestros y profesores cuya práctica profesional cumpla los estándares profesionales de calidad que asegure el compromiso de respetar el derecho de los alumnos a aprender.

BIBLIOGRAFÍA

- Ávalos, B. (2007). “El desarrollo profesional continuo de los docentes: lo que nos dice la experiencia internacional y de la región latinoamericana”, en *Revista Pensamiento Educativo*, Vol. 41, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.
- Banco Mundial. (Octubre 2012). “Insumos para mejorar la equidad y calidad del sistema educativo paraguayo” (P129179). *Informe estado del arte de la profesión docente en Paraguay* (no publicado).
- Banco Mundial. (2008). *Educación Media en el Paraguay. Logros, opciones y desafíos*. Informe N° 42665-PY. Washington, Banco Mundial.
- Consejo Nacional de Educación y Cultura. (2012). *Informe de la Situación de la Educación en Paraguay*. Asunción, CONEC.
- Eurydice. (2006). *Quality assurance in Teacher Education in Europe*. Bruselas, Eurydice.
- Louzano, P. and Mourduchowicz, A. (2011). *Addressing the EFA Teacher Gap in Latin America and the Caribbean*. What Makes Effective Policies and Practices. Chile Country Report Santiago, UNESCO/OREALC.
- Maklad, A. (2008). “In-service teacher training program: A Comparative study between Egypt and Japan”. *NUE Journal of International Educational Cooperation*, Volume 3, 107-112.
- Manso, J. y Ramírez E. (2011). *Formación Inicial del Profesorado en Asia*. Foro de Educación, N° 13, pp. 71-89.
- Marcelo, C. y Vaillant, D. (2009). *Desarrollo Profesional Docente. ¿Cómo se aprende a enseñar?* Madrid, Narcea.
- McKinsey and Company. (2007). *How the world's best performing school systems come out on top*. McKinsey and Company.
- MEXT. (2003). *Japan Background Report Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2011). *Dirección de Evaluación para el Acceso a la Carrera Docente*. Informe de la Prueba Escrita del Concurso Público de Oposición-Convocatoria 01/2011MEC. Asunción, MEC.
- Mourshed, M., Chijioke, Ch. & Barber, M. (2010). *How the World's Most Improved School Systems Keep Getting Better*. McKinsey & Company. Report Londres.
- Olson, L. (2007). *Lessons form abroad. Teaching Policy to Improve Student Learning*. Education Week, N° 14.
- Peirano, C., Falck, D. y Domínguez, M. (2007). *Evaluación Docente en América Latina*. Documento de trabajo preparado para el Grupo de Trabajo de Desarrollo Profesional Docente de PREAL (no publicado).

- Rojas, S. (2011). Informe: recopilación de datos y sistematización para el Informe CONEC 2011.
- Terigi F. (2009). “Carrera Docente y políticas de desarrollo profesional”, en Velázquez de Medrano C. y Vaillant D. *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*. Madrid: OEI y Fundación Santillana.
- Terigi, F, Perazza, F y Vaillant, D. (2009). *Segmentación urbana y educación en América Latina: el reto de la inclusión escolar*. Madrid: OEI.
- UNESCO-UIS (2008). *Una mirada al interior de las escuelas primarias*. Estudio comparativo realizado en el marco del proyecto de Indicadores Mundiales de Educación.
- Vaillant, D. (2009) “Políticas para el desarrollo profesional docente efectivo”, en *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*, OEI-Fundación Santillana, España.
- Vaillant, D. y Marcelo García, C. (2012). *Ensinando a Ensinar: as quatro etapas para uma aprendizagem*. Curitiba: Universidad Tecnológica de Paraná.



**ESTADO DEL ARTE
DE LA PROFESIÓN DOCENTE
EN PARAGUAY
IDEAS INSPIRADORAS
PARA LA ELABORACIÓN
DE POLÍTICAS EDUCATIVAS**

INFORME PRINCIPAL

INTRODUCCIÓN

El presente informe sistematiza los siguientes temas: las principales características de los docentes paraguayos; los procesos de Formación Docente Inicial; la oferta de formación continua y los rasgos centrales de la carrera docente. En la última sección y a partir de la información recabada, se examinan los nudos críticos de las políticas docentes en el Paraguay.

Hemos tratado de identificar la totalidad de estudios sobre políticas docentes en Paraguay con particular énfasis en la última década. Entre algunas limitantes de este estudio debemos señalar algunas “lagunas de información” productos de la escasez de investigaciones y estudios sistemáticos sobre la profesión docente en el Paraguay.

A partir del presente estado del arte y de la identificación de nudos críticos, se generará un segundo informe en el que se plantearán escenarios futuros y algunas recomendaciones de relevancia para las políticas. Por otra parte, se buscará proveer un análisis en clave comparada aportando la situación de otros países de la región.

CAPÍTULO 1 EL ESCENARIO EDUCATIVO

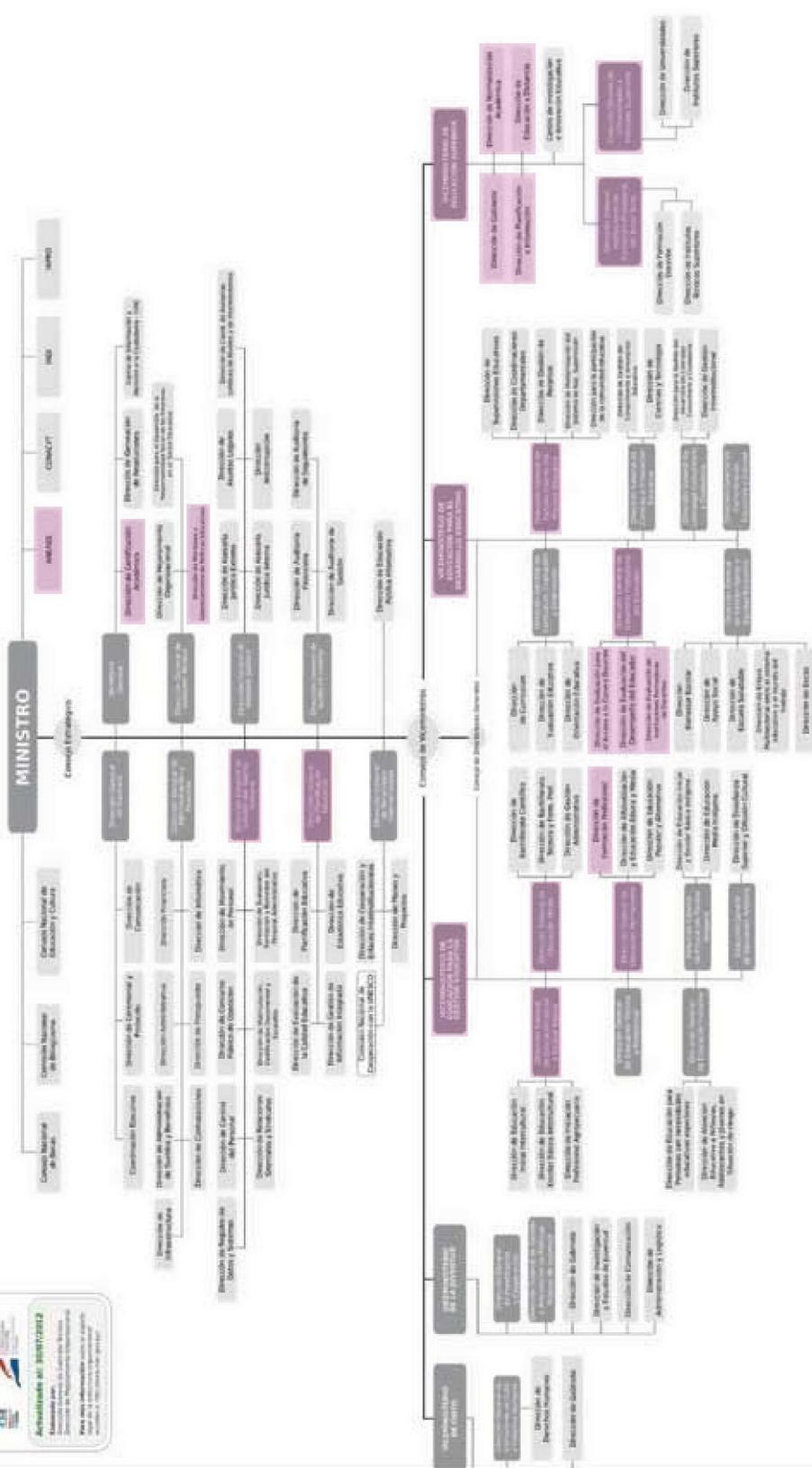
El órgano responsable de la educación nacional en Paraguay es el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), y el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), quien propone las políticas educativas y acompaña su implementación. La estructura educativa de Paraguay se compone de tres niveles. El primero comprende la Educación Inicial (EI) –con un ciclo hasta 3 años de edad y otro hasta los 5– y la Educación Escolar Básica (EEB); el segundo nivel, la Educación Media (EM); el tercer nivel, la Educación Superior (ES). La Ley General de Educación de 1998 establece la obligatoriedad de la Educación Escolar Básica, con la inclusión del preescolar.

La Formación Docente abarca la inicial, de nivel superior, y la continua, con menor grado de institucionalización. La Formación Inicial se realiza en Universidades, Institutos Superiores e Institutos de Formación Docente. La Formación Docente Continua refiere a una amplia gama de actividades realizadas en los establecimientos educacionales y fuera de ellos.

Existen varios organismos y dependencias en el país que tienen competencia en materia de políticas docentes.

En el organigrama que figura más abajo se han marcado algunas de las dependencias del Ministerio de Educación y Cultura que tienen competencias directas en materia de políticas docentes. Un examen más exhaustivo incluiría aún más marcas en el organigrama. Una de las conclusiones más evidentes, es la dispersión que existe en materia de toma de decisiones referidas a la profesión docente.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA



Fuente: Ministerio de Educación y Cultura, Paraguay, 23 de Noviembre de 2010.

Entre las diversas dependencias con competencia en materia de políticas docentes, cabe señalar:

- la Dirección General de Educación Superior del MEC, que 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.
- la Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador, de la que depende la Dirección de Evaluación de Instituciones Formadoras, que coordina y asesora técnicamente a los Institutos de Formación Docente en la etapa de autoevaluación Institucional y acompaña a la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) en el proceso de evaluación externa¹.
- la Dirección General de Fortalecimiento del Proceso Educativo en el marco de la cual actúan los coordinadores departamentales de supervisiones de todo el país, así como los directores y técnicos de instituciones educativas.
- la Dirección General de Gestión del Talento Humano, que, entre otras funciones, provee a las Comisiones de Selección de Educadores la lista oficial de cargos concursables disponibles y el cronograma de la convocatoria.
- la Dirección General de Planificación, que a través de la Unidad de Estadística recoge datos de matrícula, egreso, graduación y tasa de retención de los Institutos de Formación Docente que son publicados anualmente.
- la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) que depende del Ministerio de Educación y Cultura, pero goza de autonomía técnica y académica para el cumplimiento de sus funciones. Creada por ley de la Nación, tiene a su cargo los procesos de evaluación y acreditación de las universidades, institutos superiores e instituciones profesionales del tercer nivel².

1 Conforme a los ajustes incorporados en el mecanismo de licenciamiento (en el año 2012), la evaluación externa se realizará durante una primera etapa con los profesores que obtuvieron el Magíster del Programa Liderazgo Educativo financiado por el MEC. La segunda etapa, la acreditación, será responsabilidad exclusiva de la ANEAES.

2 La Ley N° 2072 de creación de ANEAES no menciona taxativamente las instituciones superiores ni las profesionales de tercer nivel, pero se deduce de la expresión "instituciones de educación superior", como está expresada en dicha ley, que esta abarca a las mismas.

CAPÍTULO 2

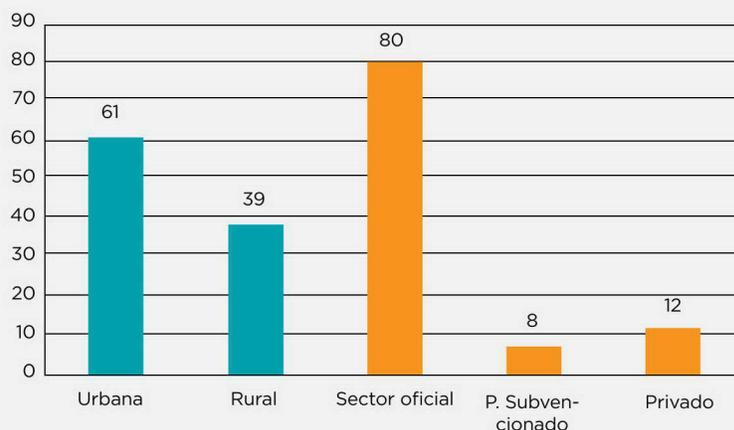
PRINCIPALES RASGOS DE LOS DOCENTES PARAGUAYOS

Nivel y zona donde enseñan

Según datos de Ministerio de Educación y Cultura (MEC) del año 2010, Paraguay cuenta con un total de 76.944³ docentes en los diversos sectores. Como muestra el Gráfico 1, los docentes paraguayos se concentran principalmente en las zonas urbanas y en el sector oficial, lo que se asocia directamente con la demanda existente y la consiguiente cantidad de instituciones educativas.

³ La cifra refiere a la cantidad de docentes pero hay que tener en cuenta que un docente puede enseñar en más de un nivel. Generalmente en la presentación de datos se contabiliza a los docentes de cada nivel.

Gráfico 1 - Porcentaje de docentes de todos los niveles y modalidades según sector y zona de trabajo



Fuente: MEC-DGPE. SIEC 2010⁴

Según muestra el gráfico que sigue, unos 36.052 maestros corresponden al primer y segundo ciclo de Educación Escolar Básica (EEB) y unos 29.180 en el tercer ciclo de EEB. En el nivel de Educación Media se registran unos 26.051 profesores en el año 2010⁵. En el primer y segundo ciclo de la EEB los docentes se dividen prácticamente un 50% en urbano-rural. A medida que se asciende en el nivel, el porcentaje aumenta a favor del contexto urbano, donde ejerce el 71% de los docentes en la Educación Media.

4 El porcentaje refiere a la nómina de docentes declarada en los instrumentos de recolección de datos de aquellas instituciones educativas que reportaron sus estadísticas de informe inicial en el año 2010. Un docente puede enseñar en más de un sector educativo y en instituciones ubicadas en zonas distintas. Para contabilizar a los docentes se priorizó el sector oficial sobre el subvencionado y privado por zona, se priorizó la urbana sobre la rural. Es decir, un docente que enseña en la zona urbana y rural está contado solo en la zona urbana.

5 En los datos no se incluye formación docente e importa señalar que el proceso de recolección de datos está basado en las planillas estadísticas presentadas por los centros educativos en el año de referencia. Un docente puede enseñar en más de un sector educativo y en instituciones ubicadas en zonas distintas. Para contabilizar a los docentes se priorizó el sector oficial sobre el subvencionado y privado por zona, se priorizó la urbana sobre la rural. Es decir, un docente que enseña en la zona urbana y rural está contado solo en la zona urbana. Además hay que tener en cuenta que un docente puede enseñar en más de un centro educativo y en instituciones ubicadas en zonas distintas. Lo anterior explica la complejidad que tienen la contabilización de datos y la prudencia en su lectura.

Cuadro 1 - Docentes por nivel, según zona y sector (2010)

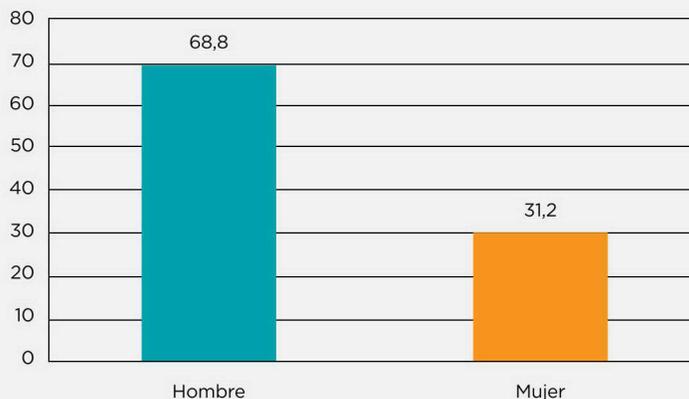
Zona y sector	Educación Inicial		Educación Escolar Básica		Educación Media	Educación Básica Bilingüe para Jóvenes y Adultos	Educación Media Alternativa para Jóvenes y Adultos	Educación Media a Distancia para Jóvenes y Adultos	Educación Técnica Superior	Formación Docente Inicial	Profesionalización Docente	Especialización Docente
	Formal	No formal	Primer y segundo ciclo	Tercer ciclo								
Zona												
Urbana	4.643	79	17.642	18.756	18.664	2.300	547	660	257	532	97	157
Rural	3.652	31	18.410	10.424	7.387	1.060	23	86	5	62	13	5
Sector												
Oficial	5.507	83	28.839	23.978	21.090	3.095	24	741	5	356	110	136
P. Subvencionado	1.107	15	3.545	2.437	1.328	29	-	5	-	-	-	-
Privado	1.681	12	3.668	2.765	3.633	236	546	-	257	238	-	26
Sexo												
Hombre	1.282	2	10.701	10.819	10.198	908	200	231	86	195	30	36
Mujer	7.013	108	25.351	18.361	15.853	2452	370	515	176	399	80	126
Total	8.295	110	36.052	29.180	26.051	3.360	570	746	262	594	110	162

Fuente: MEC-DGPE. SIEC 2010.

Género

En Paraguay, al igual que en la mayoría de los países de América Latina, la proporción de mujeres entre los maestros y profesores supera las tres cuartas partes del total. Tal como lo evidencia el gráfico que sigue, el ejercicio de la docencia en Paraguay es una actividad predominantemente femenina ya que un 68,8 % de los docentes del país son mujeres (de un total de 74.944 docentes de distintos niveles en el año 2010). Esta composición por sexo en alguna medida refleja las normas sociales y las tradiciones del Paraguay, y también es un indicativo de la situación del mercado laboral para los docentes (MEC, 2010)

■ Gráfico 2 - Porcentaje de docentes según género



Fuente: MEC-DGPE. SIEC 2010⁶

Los datos disponibles acerca de los hombres y las mujeres que ejercen la docencia por sector evidencian que en el nivel de Educación Inicial se desempeña un 84,5% de mujeres mientras que en la Educación Media ese porcentaje disminuye (60,6% son mujeres vs. 39,4% son hombres).

En Paraguay, el predominio de mujeres en el cuerpo docente contrarresta claramente con la distribución de género en otras profesiones no docentes, en las que suele predominar el sexo masculino o en las que la distribución parece ser más equitativa.

Edad promedio de docentes y directores

La evidencia referida a seis países de la región, entre los cuales Paraguay (UNESCO-UIS, 2008)⁷, sugiere que los **docentes** en las escuelas primarias tienen una edad que se sitúa entre los 26 y 41 años. Los **directores**, generalmente seleccionados del propio cuerpo docente, tienen una edad en el entorno de 40-50 años. En algunos países la media se acerca –e incluso supera– a los 50 años.

6 El dato refiere a la nómina de docentes declarada en las planillas estadísticas de aquellas instituciones educativas que reportaron sus estadísticas de informe inicial en el año 2010. Incluye docentes responsables de etapa/división, grado o curso de EI, EEB, EM, EE, EP, ETS, FD y ED. No incluye ayudantes de grado. Para contabilizar a los docentes se tiene en cuenta que sea único por cédula de identidad.

7 Este estudio ofrece una perspectiva acerca de lo que sucede dentro de las aulas de escuelas primarias de 11 países: Argentina, Brasil, Chile, Filipinas, India, Malasia, Paraguay, Perú, Sri Lanka, Túnez y Uruguay.

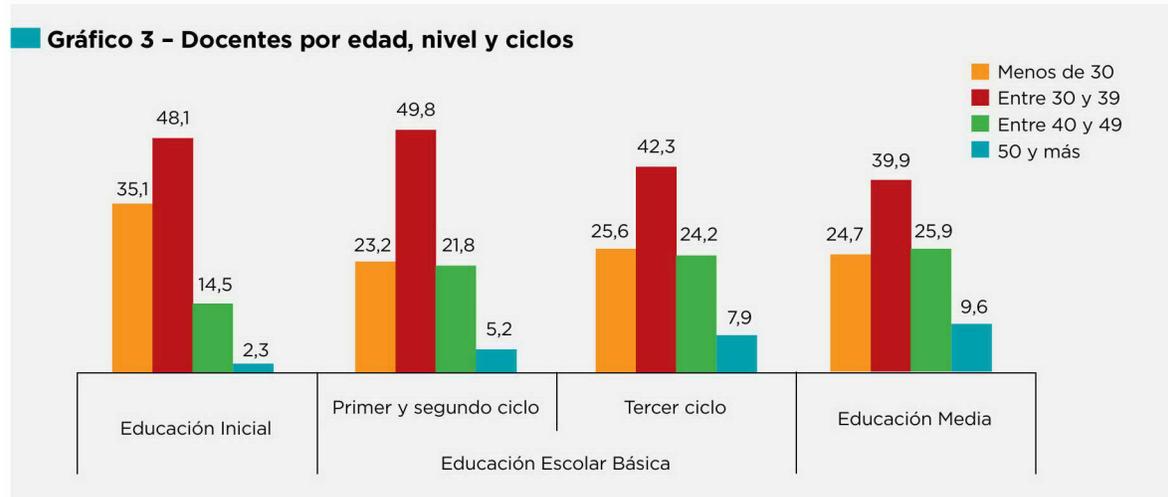
En Paraguay los docentes tienen una edad promedio de 34 años mientras que la de los directores se ubica en los 40,3 años. Esto es consistente con un perfil de carrera docente en la región que premia la antigüedad para el ascenso, incluyendo el acceso a cargos de gestión y liderazgo (Vaillant y Rossel, 2006).

Cuadro 2 - Edad promedio - Maestros y directores en 6 países de América Latina

	Docentes	Directores
Argentina	--	49,4
Brasil	26,4	42,5
Chile	41,3	53,9
Paraguay	34,4	40,3
Perú	38	46,3
Uruguay	41,8	49,4

Fuentes: Vaillant y Rossel (2006) y UNESCO-UIS (2008).

En Paraguay, la estructura de edades de los docentes varía de acuerdo con el nivel educativo en el que imparte la enseñanza. Tal como ilustra el Gráfico 3 que sigue, la edad de los docentes es menor en los niveles más bajos del sistema educativo y es mayor en los más altos.



Fuente: MEC-DGPE, SIEC 2009.

La estructura por edades da una idea de cuál es la tasa de renovación de los diversos planteles según nivel, lo que tiene implicancias para la planificación de la demanda futura de docentes. Además esa estructura nos ofrece una visión general de la experiencia de los profesores.

Docencia en comunidades indígenas

De acuerdo al informe de Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC, 2012), los docentes paraguayos no están formados en educación bilingüe, el currículum escolar es único y no considera a las zonas rurales ni a los guaranihablantes. Allí donde se ofrece enseñanza en lengua vernácula, esta suele ser de escasa calidad, con lo que la escuela agrava las desventajas de la penuria social y económica. De unos 900 docentes que trabajan en las comunidades indígenas de Paraguay, solo la tercera parte terminó la Educación Básica y menos de dos tercios hablan el idioma vernáculo (López, 2009).

Paraguay se ha caracterizado históricamente por la enseñanza del guaraní en las escuelas y por la promoción de una educación bilingüe. Sin embargo todavía hay mucho qué hacer en materia de currículum, acceso a mejor educación en zonas rurales y calidad de la Formación Inicial y continua de los docentes que trabajan en zonas indígenas.

En Paraguay existen 17 etnias que se agrupan en cinco familias lingüísticas (guaicurú, matabo, mataguayo, lengua maskoy, zamuco y guaraní). Sin embargo la mayoría de los niños crecen en hogares donde la lengua de comunicación preferida es el guaraní. Según los datos de la Encuesta de Hogares Indígena 2008, la población indígena asciende a 108.308 personas que representan el 1,7% de los habitantes del país. El analfabetismo⁸ afecta al 38,9% de la población indígena de 15 años y más. Las familias guaraní (44,2 %) y zamuco (39,9%) presentan niveles de analfabetismo superior al promedio de la población indígena.

Desde hace más de 20 años, se impulsa en Paraguay el Programa de Educación Bilingüe, que respeta la lengua materna de los niños con incorporación gradual y sistemática de la segunda lengua. La política de educación bilingüe se sustenta en la Constitución de 1992 y en la Ley General de Educación de 1998. El Programa contempla dos modalidades:

- para los hispanohablantes el idioma de instrucción es el español como lengua materna y el guaraní es considerado como segunda lengua;
- para los guaranihablantes la instrucción es el guaraní (lengua materna) y el español es considerado como segunda lengua.

En años recientes se han hecho importantes avances tales como: la creación de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), la elaboración y distribución de materiales en lengua

⁸ Paraguay utiliza el nivel académico como una variable proxy para medir el analfabetismo (sabemos que no es lo comúnmente utilizado). La definición nacional corresponde al porcentaje de la población de 15 años y más que no cuentan con el segundo grado aprobado o su equivalente.

originaria para cinco pueblos indígenas y el delineamiento curricular para la Formación Docente Indígena (MEC 2009a).

A juicio de los expertos, es imprescindible avanzar en el modelo didáctico para la educación bilingüe. Los docentes no están capacitados para enseñar dos lenguas dependiendo del contexto lingüístico que predomine en el aula. En muchos casos se enseña el guaraní como se enseña el inglés. En otros, no se consigue que el guaraní se convierta en la lengua de aprendizaje, a pesar de que sea la lengua de uso de los estudiantes en determinados entornos. La falta de modelo didáctico y de formación docente se hace especialmente grave en los primeros cursos de la escolarización por su importancia para la alfabetización del alumno (Martín y Marchesi, 2007).

Carga horaria

En la Educación Inicial y la Educación Básica los docentes tienen una carga horaria de cuatro horas por turno pero suelen laborar doble jornada: mañana y tarde. El Decreto N° 6417/94, referido a la jornada laboral para educadores, establece un máximo de dos turnos para los docentes de todos los niveles y modalidades. Además se limita a 260 las horas cátedra que podrá ejercer un docente que se rige por ese régimen, no pudiendo sobrepasar 130 horas cátedra por turno.

La carga horaria de los docentes de Educación Media es baja y está desconcentrada en distintas instituciones, lo que incrementa el riesgo de heterogeneidad en la calidad educativa en todo el país. El 62,8% de los docentes de Educación Media cuentan con menos de 15 horas cátedra semanales en una misma institución y 39,2% atienden rubros en distintas instituciones. Incluso se agregan las horas cátedra en distintas instituciones, 50% de los docentes imparten menos de 15 horas semanales. La carga horaria de la mayoría de los docentes no solo es baja, sino que está ampliamente diversificada en distintas instituciones así como en la enseñanza de materias variadas (Banco Mundial, 2008).

La carga horaria total y en una misma institución tiende a aumentar con la experiencia, por lo que los docentes menos experimentados tienen una carga horaria menor y bastante diversificada. La presencia de un mayor número de “docentes taxi” con menor concentración horaria en las instituciones, aparece como el fenómeno predominante, sobre todo en las instituciones educativas más pequeñas (Banco Mundial, 2008).

Formación de los docentes en ejercicio

En Paraguay, al igual que en otros países latinoamericanos, la formación de los docentes es heterogénea. Aunque un alto porcentaje posee formación para el nivel que enseña, esto no garantiza que el cuerpo docente posea las competencias profesionales adecuadas.

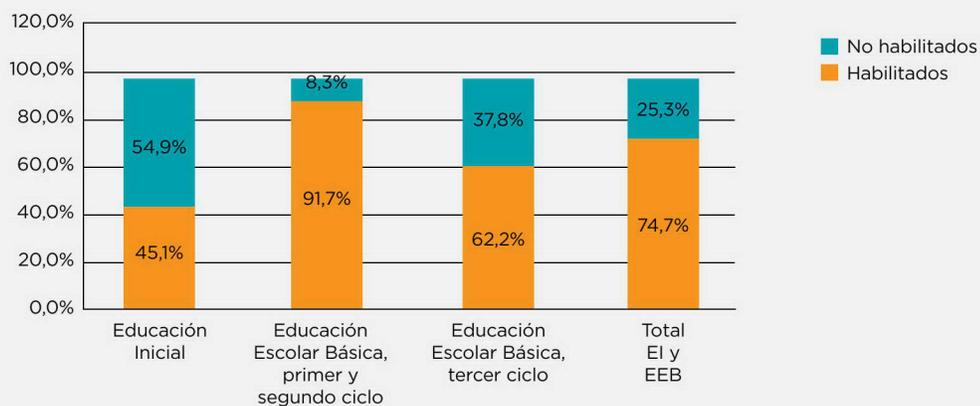
Para ejercer la profesión docente en los niveles Educación Inicial, Educación Escolar Básica y Educación Media se requiere como mínimo título habilitante para el nivel respectivo, es decir que los docentes deben ser egresados de los Institutos de Formación Docente (nivel terciario no universitario). Según el Artículo 2 de la Ley N° 1.725/01, que establece el Estatuto del Educador, *“es educador profesional en Paraguay, la persona que posea título habilitante en cualesquiera de las ramas del saber humanístico, científico y tecnológico, que se dedique en forma regular a alguna actividad docente en establecimientos, centros o instituciones educativas o de apoyo técnico-pedagógico a la gestión educativa, y que se halle matriculado”*.

La formación se imparte en Institutos de Formación Docente de gestión oficial y de gestión privada. Con la expansión de la educación obligatoria, se produjeron la masiva apertura de nuevos institutos y una alta matriculación debido a la demanda de docentes. El crecimiento de la oferta de docentes fue de tanta importancia que desde el año 2000 y en diversos momentos se tuvo que suspender la apertura de nuevos institutos por la saturación de maestros titulados y desocupados, principalmente en la EEB en los dos primeros ciclos, primero a sexto grados.

El Gráfico 4 indica que en Educación Inicial un 45,1% de los docentes tiene título habilitante mientras que el primer ciclo de Educación Escolar Básica registra el 91,7% y el tercer ciclo de Educación Escolar Básica posee un 62,2%. Probablemente los mayores índices de titulación en el primer ciclo de Educación Escolar Básica se deben a que la obligatoriedad de ese nivel es más antigua que la de los otros dos.

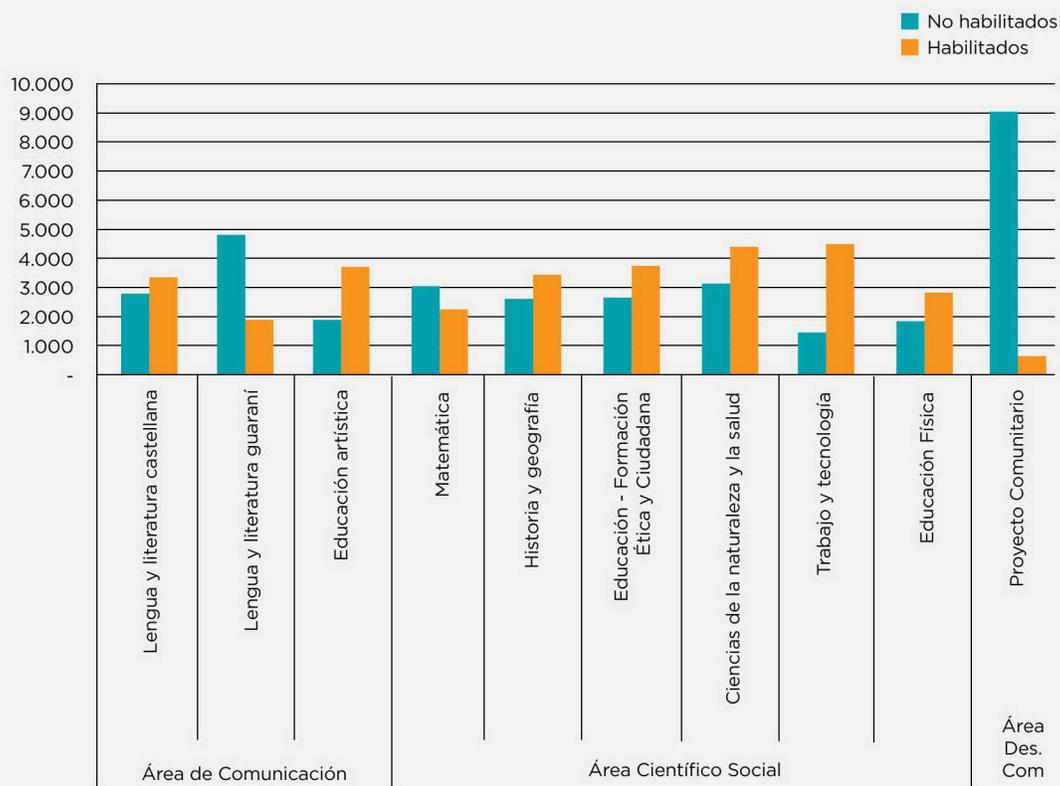
En Educación Escolar Básica, tercer ciclo, al 37,8% de docentes no habilitados se agrega un altísimo porcentaje de docentes que no tienen la formación y habilitación correspondiente para la materia que enseña. El Gráfico 5, referido a los docentes del tercer ciclo de Educación Escolar Básica, es altamente ilustrativo.

Gráfico 4 - Porcentaje de docentes habilitados por ciclo educativo



Fuente: MEC-DGPE, SIEC, 2009.

Gráfico 5 - Habilidad por área de docentes en el tercer ciclo de EEB



Fuente: MEC-DGPE, SIEC 2010.

Casi todas las materias del tercer ciclo de la EEB registran más docentes no habilitados, exceptuando el caso del Guaraní y Matemática, donde se constata que hay un tanto por ciento mayor de docentes habilitados para la materia que enseñan. El área de proyecto comunitario es impartida por docentes habilitados de área indistinta.

En el nivel medio solo el 53% de los docentes tienen formación para enseñar en la Educación Media, el 40% tiene formación para otros niveles y un 7% no posee formación superior (Banco Mundial, 2008). El actual diseño curricular de la Educación Media (2002-2004) plantea la organización de las disciplinas por áreas, sin embargo, en la organización administrativa los docentes están nombrados por disciplinas. La formación docente en áreas recién se inicia en el año 2002 y se produce al mismo tiempo que la implementación de la Reforma en este nivel. Hasta el presente han egresado de los Institutos de Formación Docente menos de 10 cohortes de docentes formados para la implementación curricular por áreas⁹.

Los docentes cuya formación académica más alta alcanzada es la EEB (tercer ciclo) enseñan en su mayoría en escuelas indígenas y rurales. Debido a la expansión educativa para estas poblaciones, las desigualdades se acentúan debido a factores internos del sistema, pues las escuelas que atienden a estudiantes que comúnmente provienen de familias de menores ingresos económicos o indígenas tienen menores recursos y cuentan con personal menos cualificado (MEC, 2010).

El desempeño de docentes y de directivos

Según datos que figuran en el informe de la Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador (MEC, 2011), en febrero del año 2011 se realiza la *Prueba Escrita del Concurso Público de Oposición para la Selección de Educadores*. Las pruebas tuvieron carácter nacional y se buscó evaluar conocimientos generales y específicos requeridos en los cargos docentes y directivos. Entre los docentes, solamente un 31,5% sorteó la prueba y el 68,5% no alcanzó el mínimo de 35 puntos. De los directores que se presentaron al concurso 27,8% pasó la prueba escrita y el 72,2% restante no la aprobó.

Fueron evaluadas las siguientes dimensiones:

- gestión de implementación del currículum social (Planificación, conducción y evaluación del proceso de enseñanza y aprendizaje);

9 La Formación Docente Inicial priorizó algunas áreas en el año 2002 pero luego se extendió a las demás áreas.

- gestión de vinculación social (Vinculación con actores educativos. Leyes y normativas afines a la educación) y
- gestión del desarrollo profesional (Competencia comunicacional de los idiomas oficiales, comprensión lectora y gramática aplicada).

De las dimensiones evaluadas, las que mejor desempeño obtuvieron fueron aquellas que implicaron la aplicación de las habilidades de los concursantes. Las medias más altas se encuentran siempre en los ítems que miden aplicación.

El alto porcentaje de docentes y equipos directivos que no aprueba el concurso del año 2011 no es un hecho puntual sino que responde a una tendencia. Si se examinan los resultados del *Concurso Público de Oposición de Educadores*, Convocatoria N° 02/2010, se verifica también un alto porcentaje de docentes y directivos que obtienen resultados insatisfactorios. De acuerdo a los datos de la Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador del MEC, en el mencionado concurso, un 52% de los docentes no aprueba. Entre los directivos el porcentaje es ligeramente mejor ya que un 49,6% logra los mínimos requeridos.

La distribución geográfica de reprobados en los concursos tanto del año 2011 como del 2010 muestra grandes inequidades entre regiones. Algunas registran sistemáticamente los porcentajes mayores de reprobación, como Caaguazú, Guairá y Alto Paraná, tanto para docentes como para directivos (ver Anexo 1).

De los docentes que aprueban los concursos, ocupan los cargos aquellos que obtienen los mejores puntajes. Con el Reglamento 2012 se cambió la modalidad de concurso: los docentes que sortean exitosamente las pruebas escritas forman parte de un banco de datos. Cuando hay vacantes se realiza un llamado para concurso de oposición entre los docentes que integran el mencionado banco. Aquellos que obtienen los mayores puntajes son quienes ocupan los cargos. En julio de 2012 se llamará a concurso nuevamente y a partir del 2013 se hará un llamado por año. Las vacantes se publican en la página web y en las coordinaciones, supervisiones y a través de los gremios.

Las organizaciones sindicales

Los sindicatos docentes son organizaciones sin fines de lucro cuyo objetivo es organizar y representar a los docentes (tanto afiliados como no afiliados) para la defensa de sus intereses individuales y colectivos, sobre todo en lo referente a las condiciones de trabajo y el salario, pero también en relación con la implementación de políticas educativas (Vieira Ferreira, 2010). En

una perspectiva amplia, se pueden reconocer tres modelos de organización o coordinación de las organizaciones docentes en América Latina (Palamidessi y Legarralde, 2006):

- dispersión de organizaciones que actúan con independencia o escasa coordinación entre sí o constituyendo alianzas coyunturales, como en Paraguay;
- sindicatos docentes integrados en confederaciones, como en Argentina y Brasil;
- organizaciones sindicales o colegios profesionales de escala nacional y prácticamente única, como en Chile.

Estudios sobre sindicatos docentes (Vaillant, 2004) indican que los paros constituyen la medida más adoptada para reivindicar mejores condiciones de trabajo ante los Ministerios de Educación. En América Latina en el periodo 1998-2003 más del 50% de las protestas refieren a paros organizados por los sindicatos y que su origen está relacionado en un 75% de los casos al mejoramiento de las condiciones laborales de los agremiados mientras que un 28% se asocia a la oposición a políticas educativas implementadas (Vaillant, 2004). Paraguay se sitúa en la misma tendencia que el resto de los países de América Latina. En ese sentido, en el estudio realizado por Becker y Aquino (2009) se menciona que en Paraguay “el actor gremial reaparece preocupado, fundamentalmente, por las condiciones en que realiza su labor docente...”.

La vida sindical de los trabajadores paraguayos ha estado signada por largas décadas de ruptura institucional. Con la instalación de la democracia, se establecieron una serie de derechos sindicales, entre los cuales el expresado en el Decreto N° 468, que reglamenta la licencia sindical. Las licencias son otorgadas de acuerdo con la escala de cotizantes. A nivel nacional se otorga una licencia por cada 3.000 afiliados, hasta un máximo de cinco por organización. A nivel departamental se otorga una licencia por cada 500 afiliados hasta un máximo de 2 licencias por organización.

El estudio de Becker y Aquino (2009) identifica veintidós sindicatos docentes según los datos aportados por el Ministerio de Educación y Cultura en el año 2007. Además existen varias asociaciones regionales de docentes, entre las cuales, la Asociación de Educadores del Guairá (AREG), la Asociación de Educadores de San Estanislao (AESE), la Asociación de Educadores del Este (AEDE), la Asociación de Educadores de Caazapá (AECA) y Crecimiento Docente (CEPP).

Los tres sindicatos más importantes son la Unión Nacional de Educadores (UNE-SN), la Federación de Educadores del Paraguay (FEP) y la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay (OTEP). La creación de la Unión Nacional de Educadores (UNE) coincide con la realización de los congresos educativos, regionales y nacionales, llevados a cabo durante la reforma educativa de los años 90 y 2000. Según Becker y Aquino (2009, p. 26), se trata de un sindicato de carácter nacional, autónomo, participativo, pluralista, democrático, solidario con otros sectores

y comprometido con la justicia social, que inspira sus acciones en los principios del humanismo cristiano, que se propone mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los profesionales de la educación y la cultura y luchar por mantener la enseñanza pública, gratuita y de calidad y ayudar a construir una nueva sociedad con equidad social. El aporte a la organización se expresa en una cuota social de 0,5% del salario mensual.

Por su parte, según Becker y Aquino (2009), la Federación de Educadores del Paraguay (FEP) pasa de 94 asociaciones afiliadas en el 1980 a 106 en el año 2009. La federación tiene tres instancias organizativas principales: la Convención, la Comisión Directiva y la Sindicatura. El tercer sindicato mencionado en la literatura es la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay-Sindicato Nacional (OTEP-SN). Se trata de un sindicato fundado por docentes provenientes de escuelas, colegios privados y católicos, docentes del sector público, intelectuales y directores propietarios de instituciones educativas privadas con claro compromiso con la educación del país y la lucha de los maestros. En sus inicios la presencia de la OTEP se manifestó mediante denuncias y reclamos; su discurso político era directamente antidictatorial (Becker y Aquino, 2009, p. 20). Al igual que la FEP, la OTEP ofrece talleres de capacitación y tiene una vinculación internacional con asociaciones y sindicatos. En el 2009 la OTEP contaba con 14.000 asociados, cada uno de los cuales aporta un 0,5 del salario.

CAPÍTULO 3

FORMACIÓN DOCENTE INICIAL

Al igual que en otros países de América Latina, las oportunidades de formación docente existentes tienen impacto limitado en las prácticas de aula. El énfasis de la formación es teórico y poco orientado a desarrollar comportamientos y prácticas pedagógicas específicas. Esa situación ya era señalada por Reimers (1993) en Paraguay hace casi veinte años. Es poco lo que se ha modificado desde que los Institutos de Formación Docente Inicial pasaran a integrar el Nivel Terciario en el año 1974. Y es mucho lo que aún queda por hacer ya que las carreras docentes son poco atractivas para los jóvenes.

Una serie de documentos internacionales de políticas docentes (UNESCO UIS, 2006; Marcelo y Vaillant, 2009, Mourshed, Chijoike & Barber, 2010) proporcionan indicaciones acerca del camino que se debiera seguir para mejorar los procesos de formación docente y el desempeño de quienes comienzan a enseñar en los centros educativos.

Según un reciente informe (UNESCO-OREALC, 2011), entre las indicaciones que despiertan mayor consenso para la mejora de la formación inicial de docentes figuran las siguientes:

- calificaciones docentes acordes con las demandas de los niveles de enseñanza de cada sistema educativo (suficientes profesores titulados);
- criterios definidos de selección para la Formación Docente Inicial que consideren calidad

y necesidades cuantitativas de los sistemas educacionales, incluyendo el contar con docentes para zonas aisladas, rurales e indígenas;

- instituciones de formación docente bien gestionadas y sujetas a procedimientos de acreditación de esta gestión;
- personal docente formador bien calificado en conocimientos, capacidades docentes y experiencia escolar relevante;
- regulaciones respecto a condiciones de egreso y certificación o titulación de profesores, y de acceso al ejercicio docente;
- calidad de los programas (currículum, procesos de formación y experiencias prácticas), medios de verificación de esta calidad, correspondencia con lo requerido en los niveles educacionales para los que se prepara;
- sistemas de competencias o estándares que sirvan para orientar la formulación de contenidos curriculares de la formación y la evaluación de los logros de aprendizaje y capacidad docente de los futuros profesores y
- rol del Estado (o estados) en la elaboración de políticas de mediano y largo plazo y de instrumentos de apoyo para el desarrollo, monitoreo y evaluación de los programas.

A la luz de las mencionadas indicaciones internacionales que ofrecen pistas de mejora para la Formación Docente Inicial es que examinaremos en la evidencia existente en Paraguay para intentar identificar los nudos problemáticos.

El marco legal

La malla legal en educación que Paraguay tiene como referente fundamental la Constitución del Estado. A partir de ella, y con las prioridades que se le asigna, se ha ido vertebrando cada sub-sistema educativo. En lo que respecta a la formación docente, la Ley General de Educación N° 1264 de 1998 es el que regula la educación en ese nivel. Está actualmente en estudio la Ley de Educación Superior que aún no ha sido aprobada.

Recordemos que el Instituto Superior de Educación Dr. “Raúl Peña” (ISE) fue creado en 1970 y fue durante muchos años el referente de la Formación Docente Inicial en Paraguay. Luego en los años 1970-74 se crean los institutos de formación docente con el cometido principal de formar docentes para el profesorado de Educación Inicial, Básica y Media. En 1998, con la promulgación de la Ley General de Educación N° 1264, las universidades y el ISE quedan habilitados para im-

partir las Licenciaturas en Ciencias de la Educación. La única universidad que otorga título de Licenciatura en Educación Parvularia es la Universidad Católica.

Las instituciones que pueden formar docentes en Paraguay son las siguientes:

- Universidades, como instituciones de educación superior que abarcan una multiplicidad de áreas específicas del saber en el cumplimiento de su misión de investigación, enseñanza, formación y capacitación profesional y de servicio a la comunidad.
- Institutos superiores, que se desempeñan en un campo específico en cumplimiento de su misión de investigación, formación profesional y servicio a la comunidad.
- Instituciones de Formación Profesional de Tercer Nivel, como institutos técnicos que brindan formación profesional y reconversión permanente en diferentes áreas del saber técnico y práctico, habilitando para el ejercicio de una profesión

La base institucional de la formación docente en Paraguay es similar a la de muchos países de América Latina y deriva de sus orígenes en las Escuelas Normales establecidas a lo largo del siglo XIX y de las cuales permanecen aún resabios concretos. Esto comenzó a cambiar progresivamente desde fines de los años sesenta, pero con más fuerza a partir de fines de los ochenta en lo que se ha llamado la “terciarización” de la formación docente de nivel primario. En así que tanto en Paraguay como en muchos países de América Latina se ha verificado una tendencia a transferir los programas de formación inicial desde la Educación Media hacia la Educación Superior, aumentando levemente los años de escolaridad requerida para obtener el título docente. Esto tuvo lugar principalmente desde los años 80, y se acompañó por un aumento del número de años de los planes de formación y, en muchos casos, por un incremento de la escolaridad requerida para el ingreso a los estudios docentes (Vaillant, 2009).

Estructura de la formación según nivel

Los Institutos de Formación Docente (IFD) se ubican en el nivel superior no universitario y contemplan como requisitos para el ingreso haber concluido el bachillerato y la aprobación de un examen de ingreso. Los IFD comprenden los siguientes programas: Formación Docente Inicial, Formación Docente Continua, Especialización y Profesionalización Docente.

Los Institutos de Formación Docente han implementado históricamente dos mecanismos de admisión:

- hasta el año 2005, un examen de Ingreso para lo cual se cursaban durante un mes clases diarias en áreas curriculares instrumentales como Matemática, Lengua Castellana y Guaraní, cuya evaluación era diseñada desde la Dirección de Formación Docente para todos los Institutos de Formación Docente de gestión oficial y privada del país;
- a partir del año 2006, curso propedéutico que constituye un nuevo mecanismo de admisión a la carrera docente. Ese curso propedéutico tiene una carga horaria de 420 horas, desarrolladas a través de 4 módulos de 105 horas cada uno, con un nivel de exigencia del 60% por cada módulo.

Para las universidades e institutos universitarios, nacionales y privados el único requisito para el ingreso es ser egresado de la Educación Media y contar con título de Bachiller.

La Formación Docente Inicial comprende los siguientes programas (Ver Anexo 2):

- Profesorado de Educación Inicial (3 años de duración).
- Profesorado de Educación Escolar Básica primer y segundo ciclo (3 años de duración).
- Profesorado de Educación Escolar Básica tercer ciclo, por áreas de especialidad (1 año más sobre el profesorado de EEB primer y segundo ciclo).
- Profesorado para el nivel medio por áreas de especialidad (3 años de duración). Entre ellas se citan: Lengua y literatura Castellana y Guaraní, Estudios Sociales, Matemática, Ciencias Naturales, Física, Química y Educación Artística.

También en los IFD se desarrollan programas de formación dirigido a bachilleres en ejercicio de la docencia (Ver Anexo 2). Estos educadores acceden a programas diferenciados de formación, con la modalidad semipresencial y al concluirlo optan al título de:

- Profesor de Educación Escolar Básica de primer y segundo ciclo profesionalizado.
- Profesor de Educación Escolar Básica tercer ciclo, para un área específica (Castellano, Guaraní, Formación Ética y Ciudadana, Historia y Geografía, Matemática y Ciencias de la Naturaleza y Salud) profesionalizado.
- Profesor de Educación Media en una disciplina específica (Lengua y Literatura, Matemática, Ciencias Básicas con énfasis en Ciencias Naturales, Física o Química, Ciencias Sociales, Educación Física) profesionalizado.

Los estudiantes que completan exitosamente los requisitos para egresar, dependiendo de la institución formadora, reciben el título de Profesor, de Licenciado en una disciplina con efecto habilitante o de Licenciado en Ciencias de la Educación, con énfasis en una disciplina.

Profesores de Educación Inicial

Entre los hitos que marcan la formación de docentes de Educación Inicial en Paraguay se identifica, en 1983, la oferta por parte del Instituto Superior de Educación Dr. “Raúl Peña” (ISE) de un profesorado de Preprimaria. Posteriormente estos servicios se extienden al interior del país. En ese mismo año, la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” pone en marcha una carrera intermedia para maestros de niños, con el título de Profesor de Educación Parvularia. Ese título se complementa con una nueva oferta a partir del año 2000, de una Licenciatura en Educación Parvularia ofrecida por la misma Universidad Católica.

La formación de docentes para la Educación Inicial se concentra en los Institutos de Formación Docente (IFD) y en las Universidades y ha sido objeto de diversas reformas. Esos cambios curriculares se produjeron en buena medida por el mandato ministerial de obligatoriedad del nivel que llevó a la necesidad de mejorar cobertura y calidad. Entre las estrategias impulsadas figura la implementación desde el año 2003 de un Programa para el Mejoramiento de la Educación Inicial y Preescolar, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El Proyecto del BID contempló, entre otros, el apoyo a la formación y capacitación docente para los estudiantes docentes y los docentes en servicio mediante programas de profesionalización de docentes; capacitación de formadores de formadores; capacitación de la Red de Técnicos de Educación Inicial, supervisores, directivos y profesores; el desarrollo de seminarios, talleres, pasantías nacionales e internacionales (Demellenne, D., 2010, p.8). Uno de los resultados del Programa con apoyo del BID fue la elaboración de un nuevo currículo para la Formación Docente Inicial y la formación de formadores de los IFD para la implementación del nuevo currículo.

En el año 2006-2008 se implementa, en forma experimental, un marco normativo pedagógico con el objeto de definir el Diseño Curricular Nacional para la Educación Inicial. Se implementa en cinco IFD oficiales y dos instituciones formadoras como grupo control por Resolución Ministerial N° 11416/06 para la formación inicial. Igualmente por la Resolución Ministerial N° 114415/06 se implementa el currículum de la Especialización y la Profesionalización en Educación Inicial en 27 IFD. En el año 2009 se revisa, ajusta y evalúa el Diseño Curricular para la Formación Docente de Educación Inicial (Rojas, 2011).

Profesores de Educación Escolar Básica

La Educación Escolar Básica es el nivel que ofrece servicios al mayor número de niños, niñas y adolescentes de Paraguay. Abarca 10 años de formación formal y obligatoria, según la Ley de General de Educación (1998) que expresa que la Educación Inicial y Escolar Básica es el primer nivel educativo. El nivel Educación Básica corresponde al primer, segundo y tercer ciclo del sis-

tema educativo, siendo garantizado por la Constitución Nacional como un *derecho* de todo niño, niña y adolescente de la nación. Por ello este nivel es gratuito y obligatorio, según el Artículo 76, el cual establece la obligatoriedad y gratuidad.

La formación para la docencia en el nivel de Educación Básica se imparte en los Institutos de Formación Docente (IFD). Un alto porcentaje de docentes se forma en instituciones de gestión pública concentradas mayoritariamente en el sector urbano. Como veremos en secciones ulteriores, el número de Instituciones formadoras de nivel privado registra un alto crecimiento en el año 2001 desde su surgimiento en los años 90. Luego se produce una brusca caída a partir del 2007 que se puede explicar por la resolución emanada del Ministerio de suspender la formación inicial de los docentes para el nivel básico.

Para identificar los nudos problemáticos que registra la formación inicial para el nivel de EEB es necesario realizar una breve contextualización histórica. Según Demellenne (2007) en 1990 Paraguay contaba con 17 IFD (16 públicos y un privado). Un 86% de los IFD fueron creados después del inicio del proceso de reforma educativa de mediados de los años 90, y este crecimiento se concentró principalmente en el sector privado, que representa hoy día aproximadamente el 65% de los Institutos de Formación. Correlativo al crecimiento de la cantidad de instituciones se produjo una explosión a nivel de la matrícula de los estudiantes en formación docente entre 1995 y 2000. Esta explosión de matrícula e instituciones, además de haber producido una formación de baja calidad, genera actualmente un problema importante de sobreoferta en el sistema educativo.

El plan curricular para la formación docente nivel de Educación Básica aún no ha incorporado competencias y capacidades para el primer y segundo ciclo, como lo han hecho los niveles de Educación Inicial, tercer ciclo de EEB y Media. El plan de formación se rige por el implementado al inicio de la Reforma. Si bien los planes curriculares para los estudiantes que cursan este nivel responden a competencias y capacidades (Rojas, 2011).

Profesores de Educación Media

En la actualidad existen tres modos o trayectorias que habilitan para enseñar en el nivel medio:

- Título de Profesor de Educación Media seguido de una Licenciatura en Ciencias de la Educación, ofrecida por Universidades e Institutos Superiores de Educación.
- Certificado de Habilitación Pedagógica para Licenciados en áreas no educacionales que se ofrece en Universidades, Institutos Superiores de Educación, Institutos de Formación Docente y Centros Regionales (sistema de formación consecutivo: especialización seguida de preparación profesional).

- Título de Profesor de Educación Media, programa concurrente ofrecido por los Institutos Superiores de Educación (ISE), los Institutos de Formación Docente y Centros Regionales.
- Licenciados en Ciencias de la Educación con sus diversos énfasis.

El actual diseño curricular de la Educación Media (2002-2004) plantea la organización de las disciplinas por áreas aunque la organización administrativa realiza el nombramiento de los docentes por disciplinas. La formación de los docentes por área se inicia en el año 2002, al mismo tiempo que la implementación de la reforma en este nivel. Hasta el año 2009 egresaron de los Institutos de Formación Docente aproximadamente 6 cohortes de docentes formados para la implementación curricular por áreas¹⁰ (MEC, septiembre, 2010). En las universidades, los educadores del nivel medio suelen formarse en disciplinas.

De los docentes que se han formado para la implementación del currículum por áreas muy pocos tienen un cargo en el sistema educativo formal¹¹. De igual forma, el Presupuesto General de la Nación (PGN) no ha previsto aún categorías de rubros por áreas, por lo que la contratación por horas cátedra según disciplina sigue vigente (MEC, septiembre, 2010). Este último dato representa una dificultad prioritaria en el momento de plantear algunas alternativas para el abordaje desde el aula, ya que en su mayoría los docentes que se desempeñan.

Oferta curricular

El fracaso que experimentan muchos docentes en los sucesivos concursos de selección propiciados por el MEC (CONEC, 2012) es resultado, entre otros, de una oferta inadecuada en la formación inicial de docentes. No cabe atribuir el fenómeno a la carencia de programas de formación y capacitación, teniendo en cuenta el sinnúmero de iniciativas llevadas a cabo. Lo que sí es posible reconocer es su limitada cobertura, discontinuidad y carencia de un enfoque sistémico. (Rivarola, 2006).

El Instituto Superior de Educación Dr. “Raúl Peña”, institución dependiente administrativamente del MEC pero con autonomía pedagógica, diseña conjuntamente con especialistas del MEC los programas de estudio de la Formación Docente Inicial. Los contenidos curriculares propuestos en los programas oficiales de formación para la obtención de títulos de profesor de-

¹⁰ El proceso de formación docente inicial priorizó algunas áreas en el año 2002, que luego fue extendiéndose a todas las demás áreas.

¹¹ Los concursos públicos de oposición para el acceso a cargos se realizan desde el año 2004.

ben ser desarrollados íntegramente por las instituciones que forman docentes, sean Institutos de Formación Docente, de gestión oficial o privada, Institutos Superiores o Universidades, permitiéndose no obstante la incorporación de otros contenidos a más de lo propuesto en el diseño (Morduchowicz y Arango, 2010).

La normativa curricular no cubre la formación profesional ofrecida por las universidades, cuyos egresados ejercen la docencia en el tercer ciclo de la EEB y en el Nivel Medio, previa presentación del certificado de haber completado el curso de Habilitación Pedagógica para egresados universitarios.

Expansión de los Institutos de Formación Docente

Tal como se muestra en el Gráfico 6, a partir de la segunda mitad de los años 90, se produce un crecimiento, tanto a nivel nacional como en el sector privado, de los Institutos de Formación Docente, extendiéndose el número de los mismos a 40 de gestión pública¹² y 94 de gestión privada (MEC, 2012). Esto trae como resultado una saturación “*de maestros y maestras para el ciclo de Educación Básica*” (CIDE-2007, p. 136).

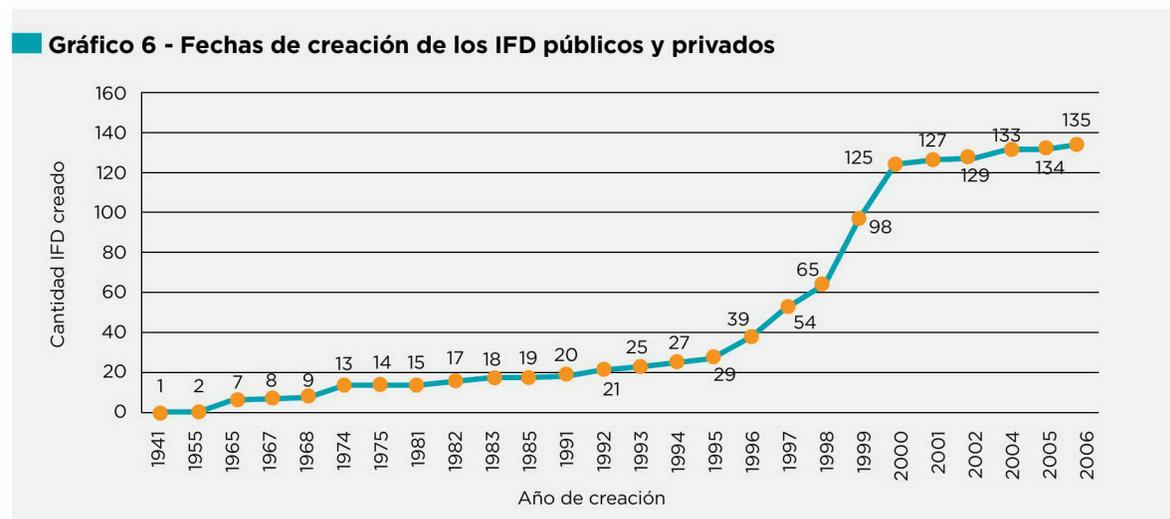
La desmesurada proliferación de IFD privados provocó una notoria degradación de la calidad de la formación y una saturación de educadores en ciertos niveles (Martín y Marchesi, 2007). En efecto, la mayoría de los IFD tanto del sector público como del privado se dedicaban a la formación de profesores de Educación Escolar Básica (primer y segundo ciclo o primaria). Esto generó un superávit de 23.000 docentes titulados sin posibilidades de ingresar a la carrera, debido a la saturación de profesionales. Las estadísticas demuestran que la matrícula está estancada en el primer y segundo ciclo, y que la cobertura es elevada en los 4 primeros grados (Morduchowicz y Arango, 2010).

Las entrevistas realizadas a técnicos del MEC confirman los datos de la información secundaria. Estos nos señalaron que la suspensión de la oferta de la Formación Docente Inicial para el primer y segundo ciclo de la Escolar Básica (2007) se debió a la saturación de la oferta para este nivel. Pero, al mismo tiempo, se verifica un déficit de profesionales para el tercer ciclo de la Educación Escolar Básica y para el nivel medio, en donde existe mucha presión de las cohortes que van subiendo por la sobreoferta del último decenio de la primaria.

Desde el año 2001 no se habilita ningún IFD del sector público y privado, y en 2007 se amplió esta limitación hasta 2013. Los datos disponibles para el año 2011 (Rojas Vittore, 2011) permiten

¹² Ver en el Anexo 2 y en el Anexo 3 los decretos de creación de los 40 IFD oficiales y de 94 de gestión privada

identificar 41 institutos oficiales y 80 privados que se dedican a la formación de profesores para las áreas del tercer ciclo de la Educación Escolar Básica y la Educación Media y a la implementación de programas de formación continua en servicio de los educadores.



Fuente: MEC- Viceministerio de Educación Superior, Abril 2012.

Los estudiantes de Formación Docente

La matrícula total de Formación Docente al año 2009 era de 3.626 estudiantes, de los cuales más del 50% pertenece al sector oficial. El profesorado de Educación Escolar Básica y Educación Media absorbe más del 68% del total de estudiantes matriculados (MEC, 2009).

Cuadro 3 - Formación Docente: matrícula por sector y nivel

Nivel para el cual se forman	Oficial	Oficial (%)	Privado	Privado (%)	Total	Total (%)
Educación Inicial	148	58,7	104	41,3	252	6,9
EEB primer y segundo ciclo	208	37,3	349	62,7	557	15,4
EEB tercer ciclo	388	75,3	127	24,7	515	14,2
EEB y Educación Media	5	0,8	641	99,2	646	17,8
Educación Media	1.062	76,2	332	23,8	1.394	38,4
EI - EEB - EM - Sup. No Universitaria*	262	100,0	-	-	262	7,2
Total	2.073	57,2	1.553	42,8	3.626	100,0

* Profesorado que habilita para Educación Inicial, Escolar Básica, Educación Media y Superior No Universitaria en la especialidad de Educación Física.

Fuente: MEC (2009). Paraguay en cifras.

La distribución de la matrícula a nivel departamental evidencia que Asunción y la región Central concentran, con el 31,1% y el 9% respectivamente, la mayor cantidad de estudiantes de Formación Docente.

Cuadro 4 - Formación Docente: matrícula por departamento y por sexo

Departamento	Sexo		Sexo (%)		Total	Total %
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres		
Asunción	422	707	37,4	62,6	1.129	31,1
Concepción	55	98	35,9	64,1	153	4,2
San Pedro	114	183	38,4	61,6	297	8,2
Cordillera	62	71	46,6	53,4	133	3,7
Guairá	107	176	37,8	62,2	283	7,8
Caaguazú	106	208	33,8	66,2	314	8,7
Caazapá	67	101	39,9	60,1	168	4,6
Itapúa	25	73	25,5	74,5	98	2,7
Misiones	-	11	-	100,0	11	0,3
Paraguarí	84	125	40,2	59,8	209	5,8
Alto Paraná	34	86	28,3	72,7	120	3,3
Central	97	228	29,8	70,2	325	9,0
Ñeembucú	41	74	35,7	64,3	115	3,2
Amambay	6	38	13,6	86,4	44	1,2
Canindeyú	34	33	50,7	49,3	67	1,8
Pdte. Hayes	29	44	39,7	60,3	73	2,0
Boquerón	15	72	17,2	82,8	87	2,4
Alto Paraguay	-	-	-	-	-	-
Total	1.298	2.328	35,8	64,2	3.626	100,0

Fuente: MEC (2009). Paraguay en cifras.

En Misiones se registra el menor número de matriculados en formación docente con un 1% del total. Los datos referidos a género evidencian una tendencia al aumento del sexo masculino, quienes representan el 35% del total e incluso en algunos departamentos (Canindeyú) se equiparan a la población femenina.

Datos compilados en el informe de Rojas (2011, p. 16) respecto al perfil socioeconómico de los futuros docentes indican que de un total de 5.187 estudiantes encuestados del tercer año de Formación Docente en el año 2004, prácticamente un 50% habitaban en hogares sin agua potable.

Otro dato relevante es que más del 90% de los encuestados, manifiestan que se informan principalmente a través de medios audiovisuales, especialmente por medio de la televisión; más de la mitad se comunica con celular y solo un 3% cuenta con conectividad. Este dato del año 2004 ha probablemente mejorado en los últimos años.

Los datos sobre perfil socioeconómico de los futuros docentes son congruentes con lo que nos dice la bibliografía (Vaillant, 2010) que señala que el origen social de los estudiantes de las carreras de formación docente se ha modificado por el ingreso de sectores sociales bajos que ven en el trabajo docente la posibilidad de acceder a un empleo estable.

Formadores de docentes

La temática referida a los formadores de docentes de los Institutos de Formación Docente (IFD) es un territorio poco explicado y menos aún explorado, cuyos espacios de reflexión son casi inexistentes en la bibliografía pedagógica paraguaya.

Los trabajos que conceptualizan la figura del formador en América Latina (Vaillant, 2002) lo definen como quien está dedicado a la formación de maestros y profesores y realiza tareas diversas, no solo en formación inicial y en servicio de docentes, sino también en planes de innovación, asesoramiento, planificación y ejecución de proyectos en áreas de educación formal, no formal e informal.

La tabla que sigue muestra el número de formadores que se desempeñan en los IFD, en los cursos de profesionalización y en los cursos de especialización. Sin embargo tenemos muy poca información sobre la calidad de su desempeño.

Cuadro 5 - Formadores de los Institutos de Formación Docente (por curso, zona, sector y género). (2010)

	Formadores		
	Formación Docente	Profesionalización	Especialización
Totales	594	110	162
Zona urbana	532	97	157
Zona rural	62	13	5
Sector oficial	356	110	136
Sexo Masculino	195	30	36
Sexo Femenino	399	80	126

Fuente: MEC - DGPE. SIEC 2010.

Tal como indica el Cuadro 5, la mayoría de los formadores se desempeñan en zonas urbanas. El género femenino duplica al masculino en los IFD y es ampliamente mayoritario en los cursos de profesionalización y especialización. Según uno de los entrevistados del MEC, muchos formadores no tienen el perfil requerido para impartir cursos en un IFD ya que no tienen título de grado o no han finalizado su carrera docente. La contratación del formador se realiza a través de concursos pero un cierto número ha asumido su cargo hace muchos años y no ha pasado por selección alguna. Muy pocos se han jubilado y muchos tienen carácter interino. Los directores de los Institutos y Centros Regionales son los que han asumido el cargo a través de concursos.

Parecería que el diagnóstico realizado en el año 1998 por CARE está aún vigente. En ese estudio se indicaba que los docentes de IFD tienen un conocimiento superficial de los principios y propuestas para Formación Docente. Existen problemas no resueltos: excesiva carga horaria, falta de seguimiento del nivel central, escasez de materiales didácticos y el sistema de evaluación.

Según las entrevistas realizadas para este informe, parecería que los formadores en los IFD tienden a utilizar un estilo de enseñanza frontal similar al que recibieron tanto en su Educación Básica y Media como en su formación profesional. La formación y capacitación que han recibido están escasamente orientadas a la práctica, lo que se traduce en una incoherencia entre la metodología que se propone promover (por ejemplo, el aprendizaje activo y participativo) y la metodología utilizada en la formación inicial y continua de los candidatos a la docencia y de los maestros y profesores en ejercicio.

La evaluación de los Institutos de Formación Docente

Los datos provenientes de los tres operativos desarrollados en los años 2001, 2003 y 2005 para la evaluación censal del rendimiento académico de los estudiantes del último año de la carrera de los Institutos de Formación Docente (IFD) de gestión oficial y privadas, evidencian magros resultados. Las áreas evaluadas fueron Lengua Castellana, Lengua Guaraní, Producción de Textos, Matemática, Estudios Sociales, Ciencias y Tecnología.

Cuadro 6 - Logros nacionales de los estudiantes del IFD, tercer curso (2005)

Porcentaje de respuestas correctas	
Área	%
Lengua Castellana	50,27
Lengua Guaraní	54,88
Matemática	50,63
Ciencias y Tecnología	60,15
Estudios Sociales	59,05

Fuentes: MEC, DGDE, SNEPE 2005/2006.

Tal como lo muestra el Cuadro 6, en el año 2005 las pruebas evidenciaron bajos resultados de los estudiantes fundamentalmente en dos áreas básicas, Lengua Castellana y Matemática. Los resultados comparativos por sector, privado y público, no presentan mucha variante y permiten constatar que un altísimo porcentaje de estudiantes no alcanza al mínimo requerido del 70% para aprobar.

Según Lafuente (2009), los magros resultados obtenidos por los estudiantes del tercer año de IFD hicieron pensar seriamente en el mejoramiento permanente de los institutos, para lo cual se avanzó en el diseño y validación del sistema de licenciamiento y acreditación de las instituciones formadoras de educadores.

La acreditación de las instituciones formadoras

A partir de los años 2000 se llevaron adelante procesos de autoevaluación de los Institutos de Formación Docente (IFD), para lo cual fueron diseñados manuales de procedimientos (MEC, 2000 MEC, 2003). La construcción de los diseños y la validación de instrumentos para la evaluación de los IFD contaron con el apoyo de créditos internacionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial. En el año 2009 debía aplicarse una serie de mecanismos en forma experimental para el licenciamiento de un grupo de institutos. Se propuso que el mecanismo de licenciamiento estuviera a cargo del MEC, los resultados serían utilizados con fines formativos para el mejoramiento de las instituciones que forman maestros y como fase preparatoria para la acreditación. La acreditación estaba pensada como una fase posterior y a cargo de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES).

El diseño del Mecanismo de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes se realizó en el marco de la reforma educacional dirigida a la mejora de la calidad de la educación y eficacia del sistema educativo. El Programa de Reforma denominado “Reforma de la Educación con énfasis en la Educación Media” fue ejecutado por el MEC con el apoyo del Banco Mundial (MEC/BIRF-Préstamo N° 7190 PA-Ley N° 2408/04). Dicho programa delineó varios componentes, entre ellos, el de Desarrollo Institucional que, encaminado a fortalecer la capacidad de gestión del sistema, incluye la implementación de tres procesos complementarios, siendo uno de ellos la acreditación de entidades de formación docente (Morduchowicz y Arango, 2010).

En el Mecanismo de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes diseñado se establecen normas y procedimientos, matriz de dimensiones, componentes, criterios e indicadores de calidad, proceso de autoevaluación, proceso de evaluación externa y formularios básicos para la recolección de datos evaluativos para la etapa de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes, con fines de certificación en cumplimiento de los criterios esenciales de calidad de instituciones responsables de la formación de docentes en el Paraguay.

El MEC a través de la Dirección de Evaluación de Instituciones Formadoras de Docentes, dependiente de la Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador, coordina y asesora técnicamente a los Institutos de Formación Docente en la etapa de autoevaluación Institucional. El Mecanismo de Acreditación de las Instituciones Formadoras de Docentes distingue dos etapas en la evaluación de las Instituciones Formadoras de Docentes (Morduchowicz y Arango, 2010).

En una primera etapa se evalúa el cumplimiento de los criterios esenciales de calidad para formar a los docentes para el sistema educativo. En una segunda etapa se evalúan aquellas Instituciones Formadoras de Docentes que superaron exitosamente la primera etapa y, por consiguiente, están en condiciones de someterse al proceso de acreditación administrado por la ANEAES. El Ministerio de Educación y Cultura, a través de la Dirección General de Educación Superior y la Dirección de Formación Docente, vela por el cumplimiento de las normativas para la acreditación de una carrera, lo que implica dar cumplimiento a los siguientes criterios: vinculación con el medio; infraestructura adecuada; organización y gestión; recurso humano calificado; ubicación estratégica; equipamiento tecnológico y demanda de la carrera dentro del departamento del país.

El certificado de licenciamiento de instituciones de formación docente expedido por el MEC tiene una vigencia de 5 años, al cabo del cual si la institución no se ha sometido al proceso de acreditación administrado por la ANEAES, deberá presentarse nuevamente al proceso de licenciamiento.

CAPÍTULO 4 FORMACIÓN CONTINUA

La bibliografía (Ávalos, 2007; Tenti, 2007; Vaillant, 2009; Terigi, 2010) muestra que en el ámbito de la formación continua, la experiencia de América Latina presenta limitaciones considerables en vista de factores tales como la discontinuidad de los programas y las acciones; las escalas de operación; los modelos, diseños y procesos frecuentemente alejados de intereses, entornos y necesidades de los sujetos; las dificultades de acceso; la precariedad de los formadores; la insuficiencia de recursos y la falta de definición sobre el tiempo que los individuos o los colectivos pueden dedicar a estos procesos dentro de las jornadas laborales y sin perjuicio de la atención a los estudiantes.

Pese a la situación indicada, una importante ventaja es que el conocimiento experto ha avanzado en la comprensión de la relación entre prácticas docentes y logro educativo y ha identificado los rasgos de los modelos, opciones, contenidos y procesos de desarrollo profesional que logran brindar genuinas oportunidades de aprendizaje a los docentes (Vaillant, 2010; Ávalos, 2007; Vaillant y Marcelo, 2009; Vélaz de Medrano y Vaillant, 2009).

A pesar del activismo que se registra a lo largo de las últimas tres décadas en América Latina en torno a la formación continua de docentes, los análisis revelan su bajo impacto en el aula y evidencian una opinión adversa de los propios sujetos sobre los cursos, talleres, programas compensatorios y del vasto conjunto de esfuerzos que, más allá de las intenciones, no correspondieron

a las expectativas de mejora de las prácticas educativas necesarias para incrementar de manera sostenida el logro de todos los estudiantes (Murdochowicz, 2002; Vaillant, 2006; Ávalos, 2007; Terigi, 2009).

La evidencia disponible muestra que la preparación del profesor no es una variable más en el diseño de la política educativa, sino uno de los ámbitos más relevantes de la actuación gubernamental, puesto que, en ausencia de profesores capaces y comprometidos, cualquier propuesta de mejora es inviable (Mourshed, Chijioke y Barber, 2010). Y este es el caso también de Paraguay, donde en la formación continua se constatan las mismas limitaciones que en el resto de América Latina.

Marco legal y estructura

El Decreto N° 468 que reglamenta la Ley N° 1725, en el Capítulo II, Sección A, Artículo 5, expresa una serie de consideraciones referidas a los cursos de formación docente continua. Entre las acciones de formación comprendidas en la ley figuran:

- los cursos de formación pedagógica, dirigidos a egresados universitarios sin formación pedagógica;
- los cursos de profesionalización docente, dirigidos a bachilleres sin título habilitante en ejercicio de la docencia, conforme a lo establecido en el Artículo 60 de la Ley N° 1725;
- los cursos de especialización, dirigidos a docentes titulados, a fin de profundizar sus conocimientos en un área específica; y
- otros cursos, seminarios y talleres orientados a mejorar el desempeño docente.

El Artículo 6 del Decreto N° 468 establece que es el Ministerio de Educación y Cultura, en coordinación con los gobiernos departamentales, municipales y otros organismos interesados, el que promueve la formación en servicio en las instituciones educativas de las diferentes localidades y distritos.

Además el Artículo 7 de la citada ley establece que el Ministerio de Educación y Cultura 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. Los educadores participantes del mencionado programa serán evaluados conforme a la naturaleza de la temática desarrollada, debiendo aprobar satisfactoriamente para la acreditación, siendo esta actividad uno de los requisitos para el ascenso en la carrera del educador.

La Formación Continua depende del Departamento de la Formación Docente Continua e históricamente ha sido objeto de diversas propuestas y reformas. Entre una serie de iniciativas que se desarrollaron en el pasado vale la pena mencionar el Sistema Nacional de Actualización Docente (SINAD) mandatado para la formación en servicio en el año 1994. Ese ente tuvo a su cargo la planificación, desarrollo, evaluación y seguimiento del programa de actualización docente en todos los niveles y modalidades. Su estructura operativa estaba conformada por la Unidad Técnica de Actualización Docente (UTAD), los Equipos de Gestión Departamental (EGD) y los Equipos de Gestión Escolar (EGE). Uno de los programas más importantes puestos en marcha por el SINAD fue el Plan Nacional de Seguimiento, creado para acompañar en forma técnica y pedagógica a la implementación de la reforma curricular. El Plan preveía asistir en la práctica a todos los docentes y centros que estaban desarrollando la reforma educativa.

Oferta formativa

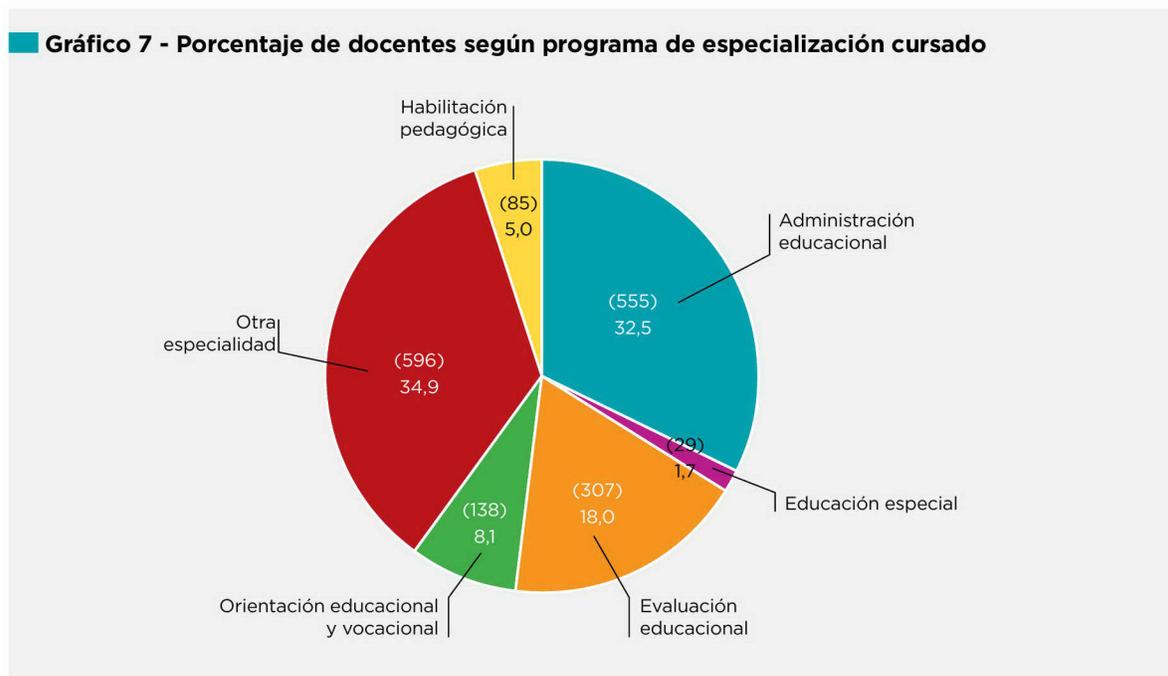
Históricamente en Paraguay la formación en servicio se ha implementado mediante talleres, encuentros y seminarios. En muchos casos se ha capacitado a los técnicos que tenían a su cargo la formación continua. También se han desarrollado *círculos de aprendizaje*, donde un grupo de docentes o personal 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).

En el periodo 2000-2012 con la implementación del “*Programa Escuela Viva Hekokatúva*”, con financiamiento del BID, se instalaron una serie de estrategias promovidas por el SINAD, siendo una de ellas los *círculos de aprendizaje*. Estos se definen como una estrategia de mejoramiento de la competencia del docente y fueron concebidos como uno de los mecanismos destinados a fortalecer la necesidad de formación permanente de los maestros. Tuvieron el objetivo de crear un escenario en el que se puede aprender de los mismos pares, desarrollar una actitud crítica y de respeto al pensamiento o criterios de los otros y a la vez tener la posibilidad de realizar aportes de orden personal. Entre las dificultades en el empleo de esas estrategias se constató que en ciertos casos los círculos no eran sistemáticos ni planificados con los temas vinculados a las necesidades del cuerpo docente de las escuelas y que además no se registraban los debates y acuerdos.

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 continua 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).

Según datos del MEC (2009), en los programas de Especialización Docente se encontraban matriculadas 1.710 personas, la especialidad con más participantes es Administración Educativa, que alberga al 32,5% de la matrícula, mientras que los participantes en el programa de Evaluación Educativa representan 18% de la matrícula. Estos cursos de especialización no han tenido un impacto directo en el escalafón. Efectivamente, cada cinco años se asignan puntajes y es posible para el docente “escalafonarse” en ese periodo, luego de la presentación de la documentación correspondiente. Durante muchos años y a pesar de la existencia de resolución de escalafón, los docentes no recibían ningún aumento porque el Ministerio no contaba con los recursos correspondientes. En el último periodo analizado en este informe (2010-2011) han existido recursos y los docentes han recibido un aumento cuando se acepta su ascenso en el escalafón. En el apartado “La evaluación de la formación continua” (página 65 de este informe), complementamos el examen y análisis de ese proceso.



Fuente: MEC-DGPE. SIEC 2009.

En los cursos de formación continua impartidos durante el año lectivo 2009 participaron en total 1.161 docentes en los cursos de Educación Escolar Básica, mientras que para los cursos dirigidos a maestros de Educación Inicial solo participaron 28 personas, todas mujeres (MEC, 2010).

Cuadro 7 - Participantes en cursos de Formación Docente Continua

Formación	Hombre	Mujer	Total
EI	-	28	28
EEB	432	729	1.161
EM	205	381	586
EI, EEB, EM y ES	10	8	18
Total	647	1.146	1.793

Fuente: MEC-DGPE. SIEC 2009.

Según datos proporcionados por la Dirección General de Educación Superior todos los Institutos de Formación Docente, tanto públicos como privados, son sedes de cursos, especialización o actualizaciones para los docentes en ejercicio en el Sistema Nacional.

La evaluación de la formación continua

No se ha encontrado demasiada evidencia acerca del impacto que tiene la formación continua en la práctica de aula. Entre los estudios relevados una investigación realizada por Instituto Superior de Educación Dr. “Raúl Peña” (ISE, 2008) acerca del desempeño de los egresados de dicha institución en sus lugares de trabajo, muestra que solamente 3 de cada 10 egresados prosiguen su formación continua. Diversos factores parecerían explicar esa situación, entre los cuales razones de índole personal y financiera. Muchos docentes suelen trabajar en más de una institución educativa y carecen de tiempo y energía para asistir a cursos y actividades de formación. Por otra parte, existen impedimentos económicos (desplazamiento a los centros de formación, compra de libros) que constituyen un freno a los procesos de formación continua de los docentes.

Parecería que uno de los temas que más concitan el interés de los docentes a la hora de formarse son los cursos vinculados con la evaluación educativa. En efecto, una investigación del ISE (2008) evidencia que entre los egresados que optan por continuar especializándose, una amplia mayoría lo hace en cursos relacionados a Evaluación Educativa, lo que parece ser coherente con otro de los hallazgos referido a las dificultades que registran los docentes para en la implementación de estrategias pedagógicas y en la evaluación de sus estudiantes.

CAPÍTULO 5

CARRERA DOCENTE

El tratamiento de la temática referida a carrera docente es de alto voltaje y complejidad y aparece frecuentemente asociado a fenómenos que provocan debate y confrontación. Remuneraciones, incentivos, progresión en la carrera, condiciones de trabajo y evaluación docente son dimensiones que constituyen un espacio de controversias entre diversos grupos de actores (Marcelo y Vaillant, 2009).

Los ministerios de Educación son los empleadores públicos más importantes que tienen los países de América Latina y el Caribe, lo que explica el peso de las decisiones que se toman en el ámbito de la carrera docente. De acuerdo a la UNESCO-UIS (2009), será preciso reclutar unos 750.000 nuevos maestros en América Latina y el Caribe para el año 2015 a los efectos de mantener la actual fuerza de trabajo docente y llenar los nuevos puestos docentes necesarios para lograr el objetivo de la educación primaria universal.

El gran desafío del reclutamiento docente en América Latina no consiste simplemente en aumentar la oferta docente total y mejorar las propuestas de carrera, sino más bien en atraer candidatos altamente calificados y capaces de enseñar en escuelas de necesidades críticas y en áreas especializadas como ciencias o matemática (UNESCO, 2008).

Desde una perspectiva amplia, puede entenderse por carrera docente el régimen legal que establece el ejercicio de la profesión docente dentro de un ámbito determinado, regulando, entre otras

materias, el sistema de ingreso, ejercicio, movilidad, desarrollo, ascenso y retiro de las personas que ejercen esta profesión (McKinsey, 2007, Terigi, 2009).

La carrera docente se regula en la mayoría de los países por los estatutos docentes, que son el instrumento que da legitimidad a la actividad de enseñanza y establece derechos y obligaciones (Vaillant y Rossel, 2006). En gran parte de los países latinoamericanos los docentes trabajan en centros escolares públicos, son funcionarios estatales y, por lo tanto, gozan de la estabilidad en su cargo.

Algunas de las características más salientes de la carrera docente en América Latina se vinculan con la estructuración en niveles, el alto peso de la antigüedad y la tendencia a la salida del aula a un puesto de director o de supervisor como principal forma de ascenso (Vaillant y Rossel, 2006). Por lo general existe en la carrera una modalidad de promoción vertical y otra horizontal (UNESCO, 2006). La primera tiene relación con la posibilidad de dejar la función docente para tomar otras responsabilidades, y la segunda se refiere a la existencia de posibilidades de desarrollo profesional sin que sea necesario dejar de ejercer como profesor de aula.

Según Morduchowicz (2002), muchos países parecen otorgar un lugar especial a la antigüedad como el principal componente para que el docente pueda avanzar en una carrera profesional que finaliza en una posición máxima sin trabajo de aula, con responsabilidades de administración y gestión. Para un docente solo hay una mejora sustancial de su ingreso si pasa a ser director de la escuela, y de allí a supervisor. Esta es la realidad de la mayoría de países latinoamericanos compartida por Paraguay como veremos en los párrafos que siguen.

Ingreso del docente al sistema educativo

El ingreso a la docencia se hace por el cargo de menor jerarquía del escalafón respectivo y por lo general se establece formalmente que es necesario contar con título docente para poder ejercer como maestro o como profesor, aunque esta condición no siempre se cumple.

América Latina registra básicamente cuatro formas para la selección de docentes por parte de las administraciones correspondientes: las oposiciones, los méritos, el concurso y la selección libre según autoridad local. El acceso por oposición refiere al proceso de selección mediante que ordena a los docentes según la calificación obtenida en un examen o prueba de evaluación donde los candidatos han de demostrar sus conocimientos y aptitudes para la docencia y para la materia o especialidad a la que se presentan (UNESCO, 2006).

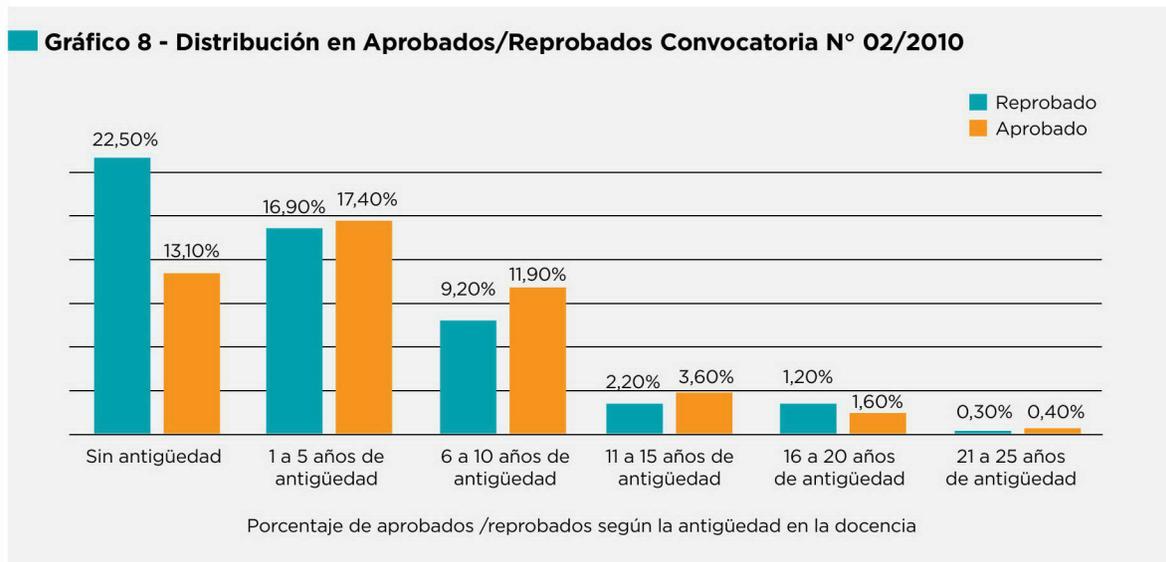
En Paraguay, para ingresar, el postulante debe poseer título habilitante. En el sector público se realiza una prueba de admisión para acceder al nombramiento en el sistema. Los docentes podrán ser titulares (quienes acceden al cargo por nombramiento o por contrato, público o privado) o interinos (cargo temporal, en remplazo de los titulares). El Ministerio de Educación y Cultura podrá contratar educadores interinos en casos especiales, no podrán exceder de un año y no podrá renovarse su contrato (Terigi, 2010).

La situación de Paraguay es muy similar a la del resto de América Latina donde (De Shano, 2010 y Terigi, 2010) un buen número de docentes comienza su carrera en la categoría de suplentes, pero, una vez alcanzada la categoría de titular, la estabilidad laboral es permanente hasta la jubilación. En la mayoría de los casos los docentes nuevos ingresan a la carrera en condición de interinos o en períodos de prueba, tras los cuales (concurando nuevamente o superando diferentes pruebas y evaluaciones) adquieren derechos como parte del cuerpo docente.

El ingreso a la carrera suele producirse en centros ubicados en los contextos más desfavorables y son escasos los incentivos para que los docentes con mejor desempeño enseñen en los centros con peores condiciones socioeconómicas (Terigi, 2010). Además los maestros se trasladan de zonas poco pobladas a centros más cercanos a su domicilio y migran con frecuencia de cargos de trabajo en el aula o cargos de gestión o responsabilidad administrativa. Este fenómeno de rotación atenta contra la construcción de colectivos docentes estables y un mayor capital social en las escuelas (Vaillant y Rossel, 2006).

Los datos en Paraguay son congruentes con lo que nos indica la literatura en relación a la necesidad de apoyar al docente en sus primeros años de ejercicio profesional. Así el gráfico que sigue muestra los porcentajes de reprobación en la segunda convocatoria para la postulación de cargos docentes del año 2010.

El Gráfico 8 muestra claramente que aquellos docentes sin antigüedad y con 1 a 5 años de antigüedad, representan el 75% de quienes no aprueban el concurso 2010. Esta evidencia nos está brindando claras indicaciones acerca de la necesidad de apoyar a los nóveles docentes en sus primeros años de ejercicio profesional y también alerta respecto a las debilidades de la formación inicial.



Fuente: Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador, 2010.

Organización de la carrera y ascenso

La carrera del docente en Paraguay se rige por un escalafón de cinco grados académicos. El incremento salarial se establece de acuerdo con el escalafón (también por su antigüedad, títulos, méritos y aptitudes). Son requisitos para el ascenso: cinco años en el grado inmediato anterior, haber satisfecho las exigencias básicas del perfeccionamiento establecidas por el reglamento de promoción de la carrera del personal profesional de la educación y haber realizado una investigación educativa, según el área de sus funciones (Terigi, 2010).

Para el ascenso entre el cuarto y quinto grado de la carrera de educador, este debe acreditar su formación pedagógica universitaria. Los concursos de oposición están a cargo de los organismos creados a tales efectos. Los representantes docentes tienen participación en el proceso de selección de educadores.

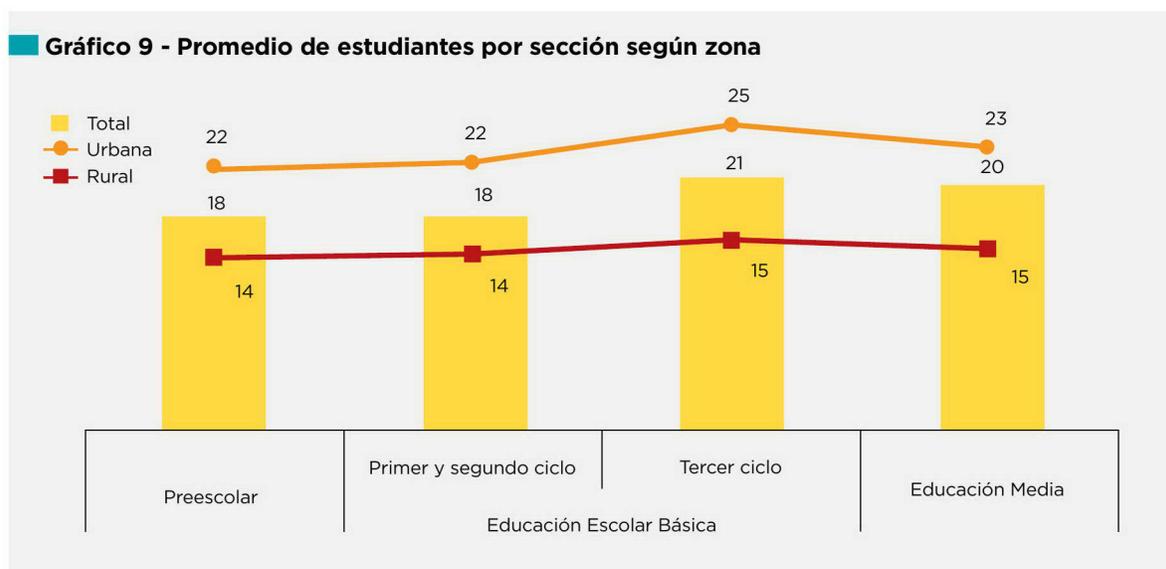
En síntesis, la carrera docente de Paraguay establece cinco grados académicos y hace posible que un mismo puesto esté ocupado por personas con grados académicos distintos; liga la obtención de un grado superior a la titulación, el desempeño, el perfeccionamiento y la investigación; conserva el requisito de antigüedad con un criterio diferente, pues el docente tiene que reunir cinco años de desempeño en el puesto para poder ascender. En cuanto a la segunda condición, en cambio, no se registran regulaciones que modifiquen la lógica según la cual las nuevas funciones se hacen corresponder con nuevos puestos de trabajo.

Condiciones laborales

En una revisión de la literatura sobre demanda y oferta docente realizada por la OECD (2002), se destacan algunos aspectos de las condiciones laborales que se vinculan estrechamente con las propuestas de carrera docente entre los cuales la relación estudiante-maestro, los problemas de disciplina escolar, el tiempo dedicado a la tarea, el multiempleo y los fenómenos referidos a la rotación de docentes.

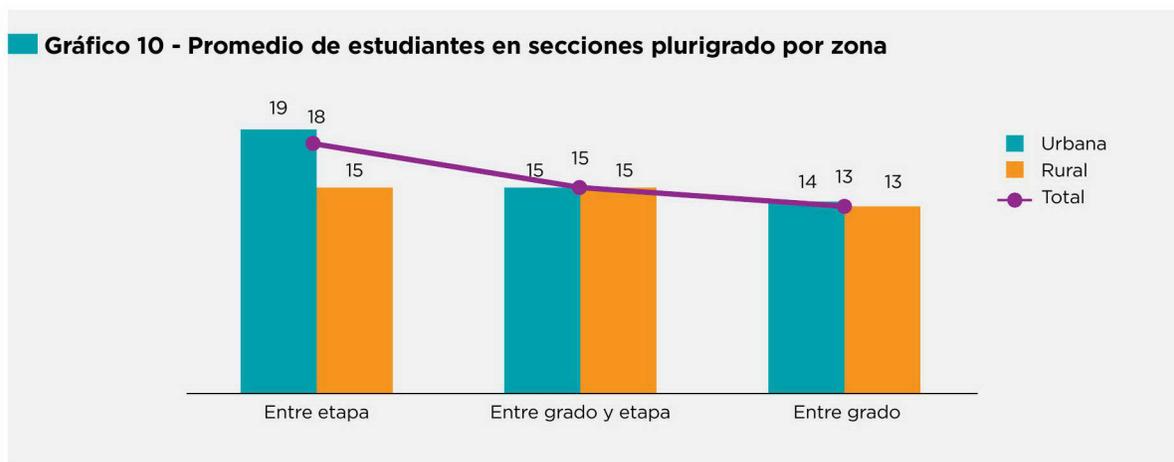
En muchos países de América Latina como también en Paraguay, las condiciones de trabajo en el aula varían considerablemente. A pesar de que la investigación acerca de la influencia del tamaño de la clase sobre el rendimiento escolar, no es concluyente (Vegas & Petrow, 2008), los docentes de la región no enfrentan en promedio clases especialmente grandes. La relación maestro-estudiante en la región en el año 2008 era de aproximadamente 23 en América Latina. Paraguay se sitúa en el promedio latinoamericano.

En Paraguay (ver Gráfico 9) las clases más pequeñas son las correspondientes a la EEB primer y segundo ciclo, donde el promedio de estudiantes es de 18, siendo en la zona urbana más alto que en la rural (22 en urbana y 14 en rural). En el tercer ciclo de la EEB y en la EM el promedio de alumnos por sección es de 21 y 20, respectivamente. En todos los niveles educativos el promedio de alumnos por sección independiente es menor en la zona rural.



Fuente: MEC-DGPE. SIEC, 2009.

La situación de las secciones plurigrado es un tanto diferente. Se trata de grupos escolares integrados por alumnos de distintos grados de la EI y/o EEB coordinados por un único docente. Los plurigrados reúnen en un mismo espacio escolar a alumnos cuyas edades, años de escolaridad y saberes difieren de manera significativa. El promedio de alumnos en secciones plurigrados donde hay combinación de etapas de EI y grados de EEB es de 15 alumnos; mientras que en aquellas secciones que se encuentran integradas por alumnos de distintos grados de la EEB es de 13 alumnos en promedio (ver Gráfico 10).



Fuente: MEC-DGPE. SIEC, 2009.

Algunos informes OECD (2002) sugieren que los problemas con la disciplina escolar también podrían influenciar las condiciones laborales y en particular la elección de la carrera y la retención de los docentes. Estudios recientes (Marcelo y Vaillant, 2009) muestran que una de las principales razones para la deserción docente incluye los problemas de disciplina en el aula. Parecería que cuando los docentes sienten que tienen un mayor control sobre las políticas disciplinarias de sus escuelas, también están más propensos a seguir en la enseñanza.

Las condiciones laborales en las escuelas paraguayas no se limitan a asuntos de escala o disciplina estudiantil. El país tiene diversidad lingüística y socioeconómica entre sus escuelas y poblaciones de estudiantes. Esta diversidad también contribuye a entornos laborales radicalmente diferentes y es probable que influya sobre las decisiones individuales sobre la opción docente y sobre dónde trabajar (De Shano, 2010).

Otro de los factores a considerar en el examen de las condiciones laborales de los docentes es el tiempo que estos dedican a la tarea, el cual varía según los países. La carga real de trabajo es siempre difícil de determinar (Vaillant y Rossel, 2006) ya que la dedicación horaria en los países latinoamericanos está casi enteramente consagrada al trabajo en el aula. Por lo general, estas no

incluyen el trabajo de planificación, coordinación o evaluación, que en general recae sobre los docentes en su tiempo libre.

El otro dato relevante en cuanto a las condiciones de trabajo de los docentes de América Latina y Paraguay en particular, refiere al multiempleo. La doble jornada laboral constituye una práctica de un alto porcentaje de docentes. Además esta doble jornada se realiza en diferentes establecimientos educativos, lo que contribuye al estrés y el cansancio físico. Esto guarda relación con un índice de estabilidad docente (UNESCO-UIS, 2008) que examina la permanencia de los docentes en una escuela durante cinco años o más. Así, por ejemplo, si 18 de 20 docentes han estado en una escuela durante cinco años o más, la estabilidad sería del 90%. En muchos países de la OECD se llega a esos índices muy adecuados de estabilidad docente. Pero en muchos países de América Latina, entre los cuales el Paraguay, el fenómeno se manifiesta de manera diferente y el índice suele situarse por debajo del 70% (UNESCO-UIS, 2008).

Evaluación de los desempeños

La evaluación de los docentes no ha sido en muchos países de América Latina un tema prioritario, lo cual no significa que no exista una práctica o una normativa al respecto. Tanto los supervisores y directores de centros docentes como los estudiantes y sus familias, muchas veces con mecanismos no formales, evalúan el comportamiento de los docentes (Vaillant y Rossel, 2004 y Román, 2010). Sin embargo, los criterios y las perspectivas de evaluación difieren mucho unos de otros.

Lo que sí aparece como una constante en América Latina y también en Paraguay es que cada vez que se propone hacer una evaluación con carácter sistemático, la primera reacción de los docentes es considerarla como una especie de amenaza. Navarro (2003), al analizar la actitud docente ante la evaluación, afirma que “prevalece un sentido general de insatisfacción en cuanto a la capacidad que los sistemas educativos han tenido para utilizar los resultados de estas evaluaciones de manera efectiva en, por un lado, orientar políticas y reformas nacionales, pero, muy especialmente, para llegar a la escuela y el aula de forma constructiva y práctica” (2003:151).

En Paraguay, durante el período de prueba es el Ministerio de Educación quien evalúa el desempeño profesional del docente para su nombramiento. En el año 2009 –tal como ya hemos referido en secciones anteriores– se aprueba y entra en vigencia el Reglamento “Concurso de Oposición para la Selección de Educadores” aprobado por Resolución Ministerial N° 9131 del 12

de octubre de 2009. Este reglamento fue ampliado y aprobado en enero de 2010 por la Resolución Ministerial N° 13/2010 y nuevamente reformulado en el año 2010.

Importa señalar que el Decreto N° 468 reglamenta el estatuto del Educador y específicamente en la Sección D pauta el ingreso, ascenso, duración y permanencia en la carrera del educador en el sector oficial. El Artículo 27 del mencionado decreto establece que para la promoción del educador en la carrera profesional se deberán considerar los criterios y la escala de ponderación siguientes¹³:

- Evaluación del desempeño del educador 50%
- Calificación y certificación profesional 30%
- Investigación 20%

El Ministerio de Educación y Cultura ha priorizado la evaluación docente y ha incorporado en el Plan Nacional de Educación 2024, como misión, el “ *Seleccionar y Evaluar en base a méritos a los profesionales, educadores y servidores públicos del sistema; elaborar y desarrollar planes de formación continua de los mismos, debido a la necesidad de ir acompañándolo en el proceso de transformación de su profesión; transformación acorde a las exigencias de la sociedad del milenio y a los nuevos desafíos de la institución escolar. En el marco de este proceso, los Concursos Públicos de Oposición, en adelante (CPO), buscan seleccionar al educador con mejor perfil para concretizar el Currículum Nacional*” (MEC, 2010).

El proceso de selección de profesionales docentes responde a lo contemplado en la Ley N° 1264/98, “General de Educación”, que en su Artículo 17 expresa: “*Está garantizada para todos la libertad de enseñar, sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética*”. Por su parte, la Ley N° 1725/01, del Estatuto del Educador, establece en su Artículo 13 del Capítulo IV, referido al ingreso, ascenso, duración y permanencia en la carrera de educador, lo siguiente: “*El acceso a la carrera de educador profesional requiere que el postulante tenga título habilitante, sea de reconocida honorabilidad y buena conducta y sea idóneo para el ejercicio de la función docente. A los efectos de verificar su idoneidad, podrá ser sometido a pruebas de competencia profesional. En el ámbito de la educación del sector público, el acceso a la carrera de educador profesional se hará en cada caso por concurso de oposición*”.

En febrero del año 2009 por Resolución N° 102 se autoriza a la Comisión Nacional de Selección de Educadores a realizar la primera convocatoria de año pero no constituye la primera experiencia del Concurso Público de Oposición ya que dichos concursos con exámenes de conocimiento se realizan desde el año 2005 para cubrir cargos docentes vacantes y de creación del año lectivo.

¹³ A octubre del año 2012, el MEC se encuentra diseñando el reglamento para cumplir con este artículo.

Esta primera convocatoria arroja un resultado de 13% de aprobados del total de 7.000 docentes examinados. Posteriormente, se realiza una segunda convocatoria a cargos docentes y directivos en atención a la Resolución N° 781 de fecha 2 de abril de 2009, arrojando la misma un porcentaje de 23% de aprobados del total de 9.500 docentes examinados.

La situación es preocupante también en lo que respecta a los supervisores ya que en noviembre del año 2009 se realizó la convocatoria N° 03/2009 a cargos de Supervisión Educativa y Direcciones. La Comisión Nacional de Selección se encargó del proceso de selección aplicando el Reglamento vigente desde octubre del año 2009. De 201 postulantes que se presentaron, aprobaron 9% (19 postulantes) y reprobaron 91%.

En febrero del 2010 se produce una nueva convocatoria, en la que se obtuvo un porcentaje de aprobados correspondiente al 28%. El mismo año, se realiza una segunda convocatoria para la cual el porcentaje aumentó en forma significativa a 50,4%. Una de las causas de este fenómeno pudiera atribuirse a las capacitaciones que fueron organizadas en los Institutos de Formación Docente de todo el país. En estas capacitaciones se trataron los ejes temáticos de los Concursos Públicos de Oposición y los docentes acudieron masivamente, actualizándose en temas como planificación, evaluación, legislación educativa y comprensión lectora (MEC, 2010).

La responsabilidad del proceso de concurso público de oposición para la selección de educadores recaía en las Comisiones de Selección de Educadores Nacional y Regional. En el primer caso la presidencia es ejercida por el viceministro de Educación o por su representante. En el caso de la Comisión Regional, la presidencia corresponde al supervisor de Control y Apoyo Administrativo de la región administrativa correspondiente. Además existen dos Direcciones Generales con competencias definidas en el proceso de selección: la Dirección de Gestión del Talento Humano y la Dirección de Desarrollo Profesional del Educador. A partir del año 2012 la responsabilidad del proceso recae solamente en la Comisión Nacional de Selección.

La inscripción de los postulantes se realiza luego de la convocatoria, en las supervisiones administrativas de las diferentes regiones en que se divide cada departamento geográfico del país. Los interesados solo pueden postularse para una región seleccionada. Una vez que se produce la inscripción, el postulante debe sortear diversas etapas:

- Etapa de Certificación Documental, que permite valorar antecedentes académicos y laborales de los educadores, a través de la puntuación de los títulos, certificados y constancias, así como los méritos y los años de experiencia laboral. En esta fase se otorga un puntaje que determina los cargos a los cuales puede acceder por Concurso Público de Oposición. Para los cargos docentes, los antecedentes académicos y de experiencia laboral tienen una ponderación del 30% del porcentaje total del concurso, la evaluación de las competencias

generales y específicas a través de prueba escritas representa el 40% y la evaluación oral el 30%.

- Etapa de Evaluación de los postulantes para cargos de dirección y docencia, que incluye únicamente pruebas escritas y orales. El rendimiento mínimo exigido en la prueba escrita es del 70%. Este rendimiento mínimo es necesario para acceder a la prueba oral. La responsabilidad de esta fase corresponde a la Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador, que se encarga del procesamiento de los datos y la redacción de informes finales de la etapa de evaluación.

Cuadro 8 - Etapas y puntajes en el proceso de evaluación de educadores

Cargos de dirección	
Etapas	Porcentaje asignado
Valoración de la Certificación Documental	30%
Evaluación Escrita*	40%
Evaluación Oral (Estudio de Casos)	30%
Cargos docentes	
Etapas	Porcentaje asignado
Valoración de la Certificación Documental	30%
Evaluación Escrita*	50%
Evaluación Oral (Estudio de Casos)	20%

Fuente: MEC- Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador, 2012.

Las pruebas escritas incluyen la evaluación de las competencias requeridas y congruentes a las necesidades del cargo y como mínimo deben contemplar: competencia comunicacional en los idiomas oficiales del país (castellano, guaraní), conocimientos disciplinarios, conocimientos pedagógicos/gestión, legislaciones afines a la educación y otros temas educativos de interés regional. La evaluación oral consiste en la defensa de la resolución de situaciones problemáticas planteadas, o de un proyecto de mejoramiento del servicio educacional. Las pruebas escritas se basan en un banco de ítems producido por los técnicos de la Dirección de Evaluación para el Acceso a la Carrera Docente. Los ejercicios para la evaluación de la comprensión lectora son elaborados por técnicos especialistas en Lengua Castellana y Guaraní. Una vez finalizado el proceso de elaboración, se somete la prueba a juicio de experto lo que permite ajustar el instrumento.

La prueba de conocimientos consta de cincuenta ítems de selección múltiple. Cuarenta ítems corresponden a *conocimientos generales* y diez ítems a *conocimientos específicos* del cargo. La *competencia comunicacional* es evaluada mediante doce ítems, seis corresponden a Lengua Castellana y seis a Lengua Guaraní. Se presentan una lectura y posteriormente planteamientos que evalúan la comprensión lectora. La *competencia de Gestión del Currículum* es evaluada en la prueba de conocimientos generales y en la prueba específica. En el caso de docentes evalúa la planificación, conducción y evaluación del proceso de enseñanza-aprendizaje. En cuanto a los cargos de supervisión educacional y directivos evalúa la gestión pedagógica-administrativa. La *vinculación con la comunidad y conocimiento de legislación educativa* corresponde al resto de los ítems que conforman la prueba escrita. La administración de la prueba escrita se realiza en forma simultánea en todo el país, los examinadores poseen perfil docente y la duración es de dos horas, y de dos horas y media en caso de que el educador se postulara para cargo directivo y docente.

La prueba oral consiste en una defensa de resolución de situaciones problema, son casos que se dan en el contexto educativo, son elaborados en forma narrativa, con tres cuestionamientos a responder a partir del análisis del mismo. La evaluación se realiza con la guía de indicadores a ser tenidos en cuenta durante la defensa oral. Los miembros de la Comisión de Selección (Nacional o Regional) evalúan primero individualmente y luego deben consensuar los puntajes otorgados a cada indicador. Al finalizar la evaluación deben notificar al postulante sobre el resultado obtenido y ofrecer aclaraciones en caso necesario.

La defensa de un proyecto de mejoramiento del sistema educativo se aplica a postulantes a cargos de supervisión educacional. Los postulantes que hayan aprobado la prueba escrita deberán asistir a un curso semipresencial dictado en los Institutos de Formación Docente de todo el país. El curso está enfocado a guiar al postulante en el proceso de elaboración y defensa de un proyecto de mejoramiento del sistema educativo. La defensa del proyecto se realiza ante los miembros de la Comisión Nacional de Selección de Educadores. Los evaluadores siguen los indicadores del instrumento elaborado para tal efecto.

Remuneraciones e incentivos

El marco legal referido a las remuneraciones e incentivos en Paraguay está delimitado por las normas establecidas en el capítulo V de la Ley N° 1725, Artículos 23 al 29:

- el Artículo 23 define el salario básico tanto para los docentes de instituciones de gestión pública y privadas.

- el Artículo 24 clasifica el cargo de acuerdo al límite máximo de jornada laboral a dos turnos, una jornada completa o su equivalente en horas cátedra.
- en el Artículo 25 se refiere a las instituciones privadas, las cuales se regirán por el Salario Básico Profesional del educador.
- el Artículo 26 refiere al incremento salarial según el escalafón del educador teniendo en cuenta a la antigüedad, títulos, meritos y aptitudes, además de: a) Diez por ciento más por nivel profesional sobre el salario básico profesional, por cada grado a partir del 2º grado y b) Cinco por ciento más por antigüedad, por cada grado, hasta un total de veinticinco años y de manera automática.
- El Artículo 27 se refiere a la educación de gestión privada dando como base limitante el artículo precedente y las que desee implemente la institución privada.
- El Artículo 28 menciona el aguinaldo como remuneración complementaria *“equivalente a la doceava parte de las remuneraciones devengadas durante el año calendario”*.

La comparación de Paraguay, con la información disponible proveniente de las encuestas de hogares de diecisiete países latinoamericanos, muestra que, al igual que en otras naciones, los salarios-hora de los docentes paraguayos son inferiores a los de los profesionales y técnicos, tanto asalariados como –especialmente– no asalariados, aunque superiores a los percibidos por el “ocupado promedio”. Este último aparece representado por un trabajador que, independientemente del sector donde se desempeñe, no es profesional ni técnico y no ha completado su educación secundaria (Louzano y Morduchowicz, 2011).

Las excepciones son Argentina y República Dominicana, en los que los docentes se encuentran desaventajados, también, en relación con ese “ocupado promedio”. Estos cotejos hablan por sí solos sobre el nivel de vida de los docentes comparado con otras profesiones y empleos.

A su vez, las diferencias en la estructura de salarios relativos de las distintas economías de la región tienen su correlato en las distancias que separan a las remuneraciones docentes de las de otros trabajadores: por caso, si el cotejo se efectúa con profesionales y técnicos asalariados, en algunos países (como Nicaragua, Venezuela, o El Salvador) el salario docente no es más de un 10% inferior al percibido por el subgrupo de ocupados referido, mientras que en otros esta brecha supera el 50%.

Cuadro 9 - Ingresos y salarios mensuales medios: 17 países de América Latina

País	En dólares PPA de 2000				Índices base remuneraciones docentes = 100			
	Total ocupados	Profesionales y técnicos	Profesionales y técnicos asalariados	Docentes	Total ocupados	Profesionales y técnicos	Profesionales y técnicos asalariados	Docentes
Argentina (zonas urbanas)	1.299	2.283	1.531	934	139	244	164	100
Bolivia	324	706	697	495	65	143	141	100
Brasil	608	1.697	1.536	892	68	190	172	100
Chile	1.012	2.270	1.719	1.196	85	190	144	100
Colombia	719	1.523	1.547	1.284	56	119	121	100
Costa Rica	861	1.463	1.489	1.268	68	115	117	100
Ecuador	365	669	629	484	75	138	130	100
El Salvador	486	956	961	885	55	108	109	100
Guatemala	548	1.027	937	752	73	137	125	100
Honduras	345	1.144	1.163	936	37	122	124	100
México	788	1.832	1.328	975	81	188	136	100
Nicaragua	652	1.215	936	865	75	140	108	100
Paraguay	627	1.085	1.038	706	89	154	147	100
Perú	411	954	922	476	86	201	194	100
Rep. Dominicana	955	1.473	1.054	698	137	211	151	100
Uruguay (zonas urbanas)	616	1.81	1.059	872	71	124	121	100
Venezuela	747	1.120	931	866	86	129	108	100

Fuente: Morduchowicz (2009) and Lozano (2011).

La situación salarial de los docentes en Paraguay cambia a partir de la reforma de 1973, llamada de “Innovaciones Educativas”, luego de la cual el nivel salarial del docente cayó a la tercera parte. La reforma de la transición iniciada en los años 90 aumenta el salario de los docentes aunque no hay evidencia de que esto haya mejorado la capacidad de atracción de la profesión docente.

Según el Artículo 26 de la Ley N° 1725/01, que establece el Estatuto del Educador, para los educadores profesionales del sector público se establece un incremento salarial de acuerdo al escalafón del educador, conforme a su antigüedad, títulos, méritos y aptitudes, y deberá comprender:

- a. Diez por ciento más por nivel profesional sobre el salario básico profesional, por cada grado, a partir del 2º grado; y

b. Cinco por ciento más por antigüedad, por cada grado, hasta un total de veinticinco años y de manera automática.

Las instituciones educativas del sector privado pueden establecer un incremento salarial para sus educadores de acuerdo con su propio escalafón.

CAPÍTULO 6

NUDOS CRÍTICOS PARA LAS POLÍTICAS

Los antecedentes obtenidos para Paraguay evidencian la necesidad de rearticular políticas docentes que se aprecian a menudo como inorgánicas, inconsistentes e insuficientes. Según un reciente informe sobre el Estado de la Educación en Paraguay 2011, presentado por el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), el acceso de los alumnos a la escuela mejoró desde las reformas educativas de la década de los 90 y 2000, pero no el rendimiento académico, asociado entre otras razones a la falta de profesionales preparados para asumir nuevas funciones y exigencias de la educación. Entre esas nuevas exigencias aparece el bilingüismo, las innovaciones científicas, el manejo de la tecnología y los procesos de competencias académicas.

El informe de CONEC (2012) sostiene que se demandan al docente tareas para las cuales no está preparado, entre las cuales la formación en ciudadanía, el desarrollo de habilidades de pensamiento crítico, el desarrollo de conocimientos, y que además se le solicita que realice la contención psicológica de los alumnos. Las nuevas demandas se acompañan por serios déficits en el reclutamiento y formación de docentes.

La situación de la profesión docente en Paraguay está estrechamente vinculada con las dificultades que registra el sistema educativo en su conjunto y que aparece reflejada en el escenario educativo comparado. Así, a nivel latinoamericano, Argentina, Chile, Cuba y Uruguay son los países

que tienen los valores más altos en el Índice de Desarrollo Humano, mientras que Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay presentan los más bajos (PNUD, 2010).

Es mucho lo que aún queda por hacer en Paraguay en materia de mejoramiento del sistema educativo en términos de cobertura y calidad, y para hacerlo, se hace necesario, más que nunca, identificar los nudos críticos que refieren a las políticas docentes y que muy brevemente describimos en los párrafos que siguen.

Mejorar la gestión de recurso humano docente y directivo

La estructura actual del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) no facilita la toma de decisiones en materia de políticas docentes. Se constata falta de articulación y de coordinación entre las dependencias que tienen competencia en temas docentes. El organigrama actual evidencia dicha compartimentación y un cierto “desorden” que contribuye a la ingobernabilidad del sistema. Son muchas las direcciones que actúan en la materia: aquellos que forman a los docentes no se relacionan con quienes los contratan y estos no lo hacen con quienes los evalúan

Ordenación general de la formación docente inicial

Existe una cantidad importante de egresados de formación docente inicial sin posibilidad de empleo y un excedente importante de formadores y de infraestructuras. Esta sobreoferta a su vez ejerce una presión sobre el sistema que sigue contratando docentes sin que sea necesario, lo que hace que el promedio de alumnos por sección EEB es uno de los más bajo de la región. Lo anterior representa una inversión muy importante en recursos humanos sin efecto actual sobre la calidad del aprendizaje. Los cambios que se considera que es preciso llevar a cabo son radicales, ya que abarcarían la ordenación general de la formación inicial de los docentes: instituciones responsables, revisión del currículum, calidad de formadores.

Evaluación de instituciones formadoras

Se han dado pasos concretos para atender la proliferación anárquica de IFD a través de medidas de intervención, como la suspensión de apertura y habilitación de los institutos de gestión oficial y privada. Desde diciembre de 2000 se han cerrado institutos y se han diseñado normas, procedimientos e indicadores para el proceso de autoevaluación institucional así como un proceso de evaluación externa. Pero aún queda mucho por hacer para el desarrollo de las políticas de calidad y la institucionalización de un mecanismo permanente de evaluación de las instituciones

formadoras, el seguimiento del desempeño en el aula mediante la certificación y el uso de toda esa información para el desarrollo del sistema de formación continua de los educadores.

Repensar la formación continúa

La evidencia colectada en este informe muestra la necesidad de hacer de la inserción a la docencia una política. Los bajos resultados registrados por los docentes principiantes en los concursos evidencian la necesidad de mayores apoyos y preparación de aquellos que inician su ejercicio profesional. Además habría que introducir considerables mejoras a partir de los de iniciativas bien valoradas como los *círculos de aprendizaje*. Parecería que la *formación en cascada* ha sido ineficaz y que los cursos intensivos de dos o tres días, impartidos a un número muy elevado de profesores, constituyen una estrategia que necesariamente responde a un modelo transmisivo e individualista de la formación que difícilmente puede producir cambios relevantes.

Mejorar el soporte para la evaluación del desempeño docente

Se han hecho considerables esfuerzos por parte del MEC para implementar concursos que permitan evaluar el nivel de desempeño de docentes y de directores. Sin embargo habría que hacer esfuerzos sostenidos para mejorar dichos procesos tanto en lo que hace a las competencias evaluadas como en lo referido a aspectos técnicos. En el caso de las competencias, actualmente se evalúan aspectos generales referidos a los cargos pero no se realiza una evaluación en función del nivel o modalidad educativa (EEB, Media). Habría que diseñar pruebas específicas por niveles/modalidades. Se requiere invertir en recursos humanos especializados para la elaboración de pruebas según nivel educativo o modalidad.

Además hay que mejorar el soporte técnico de los procesos de evaluación. Así, por ejemplo, la recepción, control y carga de las hojas de respuestas a los concursos se realizan de forma manual. Los datos son consignados en hojas de respuesta manualmente, lo que implica una excesiva inversión de tiempo. Una mejora sustantiva de los procesos podría operarse mediante el uso de un lector óptico, para optimizar tanto la corrección de las hojas de respuesta como la generación de la base de datos y el análisis estadístico de la prueba escrita.

Rediseñar la carrera docente

En América Latina en general y en Paraguay en particular las carreras solo permiten que el docente ascienda a puestos de trabajo que lo alejan del aula. La paradoja reside en que *se premia*

al mejor docente para que se desarrolle, profesionalmente, fuera del aula. Dos condiciones de las carreras explican este efecto paradójico: i) las carreras no contemplan mecanismos de promoción dentro del mismo cargo; y ii) como se remuneran los puestos de trabajo y no las personas y las actividades que estas desarrollan, existe una marcada tendencia a crear cargos para cada actividad, en desmedro de la posibilidad de asignar a una persona que ya detenta un cargo, funciones adicionales con la remuneración adicional correspondiente. Desarmar este efecto paradójico debe estar en el foco de atención de las políticas vinculadas con la carrera docente.

Crear incentivos para motivar a los docentes

Los incentivos comportan un aspecto instrumental muy importante y están estrechamente referidos al contexto en el que se desarrollan. La respuesta a determinado tipo de incentivos depende, entre otros, de cierta tradición cultural y de las características de los docentes. Y en ese sentido habría que explorar cuáles son los incentivos que permitirían en Paraguay que los mejores docentes enseñen en las escuelas con más necesidades (equidad del sistema).

Formación de equipos directivos

Las condiciones institucionales en Paraguay no favorecen un liderazgo efectivo de los directores dados su inadecuado desarrollo profesional y proceso de promoción, el escaso estatus asignado a esta posición y la recarga cotidiana de tareas burocráticas y administrativas a las que son sometidos. El gran desafío consiste en identificar cuáles son las responsabilidades de los directores de centros educativos y alinear sus atribuciones a dichas responsabilidades. Es relevante el desarrollar las capacidades de los directivos, tanto en aquellos que ya ejercen estas funciones (formación continua) como en los que están iniciando el camino de la dirección escolar (formación inicial y/o inducción).

BIBLIOGRAFÍA

- Ávalos, B. (2007). *El desarrollo profesional continuo de los docentes: lo que nos dice la experiencia internacional y de la región latinoamericana*, en Revista Pensamiento Educativo, Vol. 41, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.
- Banco Mundial (2008). *Educación Media en el Paraguay. Logros, opciones y desafíos*. Informe N° 42665-PY. Washington, Banco Mundial.
- Becker, G. y Aquino, M.A. (2009). *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina de la cooptación a la autonomía: La búsqueda de identidad de las organizaciones docentes en el Paraguay*. Fundación Konrad Adenauer.
- CARE (1998). *Estudio exploratorio sobre la implementación de la reforma curricular en Formación Docente*. Asunción, MEC/CARE.
- Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE). (2007) *Evaluación de Resultados del Programa de Fortalecimiento de la Reforma de la Educación Escolar Básica*. Informe Final.
- Consejo Nacional de Educación y Cultura (2012). *Informe de la Situación de la Educación en Paraguay*. Asunción, CONEC.
- Demellenne, D. (2010). *Informe de Avance Parcial Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial y Preescolar*.
- Demellenne, D. (2007). *Diseño del modelo pedagógico del Programa Escuela Viva. Sistematización de la experiencia realizada en el Ministerio de Educación del Paraguay entre 2000 y 2007* (no publicado).
- De Shano, C. (2010). *El reclutamiento docente: orientaciones para las políticas educativas en América latina*. Informe de trabajo preparado para el Grupo de Desarrollo Profesional Docente de PREAL (no publicado).
- Instituto Superior de Educación. (2008). *Tres Estudios, varios hallazgos*. Asunción, ISE.
- Lafuente, M. (2009). *Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar (RINACE)*. Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa. Vol. 2. N° 1. .
- López, L. E. (2009). *Reaching the unreached: indigenous intercultural bilingual education in Latin America* [Llegar a lo que no se ha llegado: educación bilingüe intercultural indígena en América Latina]. Documento de referencia para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo.
- Louzano, P. and Mourduchowicz, A. (2011). *Addressing the EFA Teacher Gap in Latin America and the Caribbean. What Makes Effective Policies and Practices*. Chile Country Report. Santiago, UNESCO/OREALC.
- Marcelo, C. y Vaillant, D. (2009). *Desarrollo Profesional Docente. ¿Cómo se aprende a enseñar?* Madrid, Narcea.

- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) - Viceministerio de Educación Superior. (Abril 2012 - 2da edición). *Datos sobre la Educación Superior en el Paraguay*. Asunción, MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2012). *Reglamento "Concurso Público de Oposición para la Selección de Educadores"*. Asunción, MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2011). Dirección de Evaluación para el Acceso a la Carrera Docente. *Informe de la Prueba Escrita del Concurso Público de Oposición-Convocatoria 01/2011*. Asunción, MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2010). *Concursos públicos de oposición para la selección de educadores del Paraguay*. Asunción, MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (Septiembre 2010). *Resignificación de la Educación Media: Mboèhaogive Ñamyasãi Arandu Ha Tekoporã. Propuesta Técnica*. Asunción, Dirección General de Educación Media, Unidad de Resignificación de la Educación Media.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2009a). Dirección General de Información, Monitoreo, Planificación y Calidad Educativa. *Población Indígena. Situación Educativa*. Asunción, MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2009b). Plan 2024. *La Educación que queremos para el Paraguay del Bicentenario*. Asunción, MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2009). *Reglamento de Selección del Educador Profesional*. Asunción, MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2008). *Resultados preliminares estudios del preescolar. Documento de circulación*. Asunción: MEC
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2007). *Informe de Resultados de la Educación Media. Segundo Curso. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo*. Programa Reforma Joven. Asunción, MEC-BIRF.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2007). *Informe de Resultados Test de Pensamiento Crítico. Segundo Curso. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo*. Programa Reforma Joven. Asunción, MEC-BIRF
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2007). *Mecanismo de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes*. Asunción, MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2006). *Modelos Conceptuales y Metodológicos en la Evaluación de la Calidad de la Educación Preescolar*. Programa Escuela Viva Hekokatúva. MEC-BID. Asunción, MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2004). *Sistematización de experiencias pedagógicas de instituciones de formación docente*. Documento interno Dirección de Formación Docente. Asunción, MEC.

- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2003). *Manual de procedimientos para la Autoevaluación de los Institutos de Formación Docente*. Asunción, MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2002). *Cuánto aprenden nuestros niños y niñas. Informe de resultados. Tercer Grado y Sexto Grado*. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo. Programa Escuela Viva Hekokatúva. Asunción, MEC-BID.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2002). *Plan Nacional de Educación Inicial y Preescolar*. Asunción, MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2002), (2004) y (2008). *Informe de Resultados. Cómo redactan los futuros maestros*. Asunción, MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2001). *Estatuto del Educador*. Asunción, MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2001). *Informe de las Pruebas Nacionales. Tercer Curso y Sexto Curso*. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo. Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria. Asunción, MEC-BIRF.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2001). *Un horizonte nuevo para los Institutos de Formación docente*. Asunción, MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. (1999). *Estudio sobre Educación Media y desarrollo en el Paraguay*. Programa MECES. Asunción, MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (1998). *Ley General de Educación*. Asunción, MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE). (1998). *La Reforma Educativa Avanza*. Asunción, MEC/CARE.
- Martín, E. y Marchesi, A. (2007). *Evaluación del Sistema Educativo del Paraguay*. Asunción, MEC y OEI.
- Morduchowicz, A. (2009). *La oferta, la demanda y el salario docente: modelo para armar*. Documento de Trabajo N° 45. Santiago de Chile, PREAL.
- Morduchowicz, A. (2002). *Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes*. Documento de Trabajo N° 23. Santiago de Chile, PREAL.
- Morduchowicz, A. y Arango, A. (2010). *Regulaciones sobre formación docente inicial y continua en el MERCOSUR*. Buenos Aires, IPE-UNESCO.
- Mourshed, M., Chijioko, Ch. & Barber, M. (2010). *How the World's Most Improved School Systems Keep Getting Better*. McKinsey & Company. Report Londres.
- Navarro, J. C. (2006). *Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas*. Documentos de trabajo N° 36. Santiago de Chile, PREAL.
- OECD (2002). *Teacher Demand and Supply. Improving Teaching Quality and Addressing Teacher Shortages Education Policy Analysis*. París, OECD.

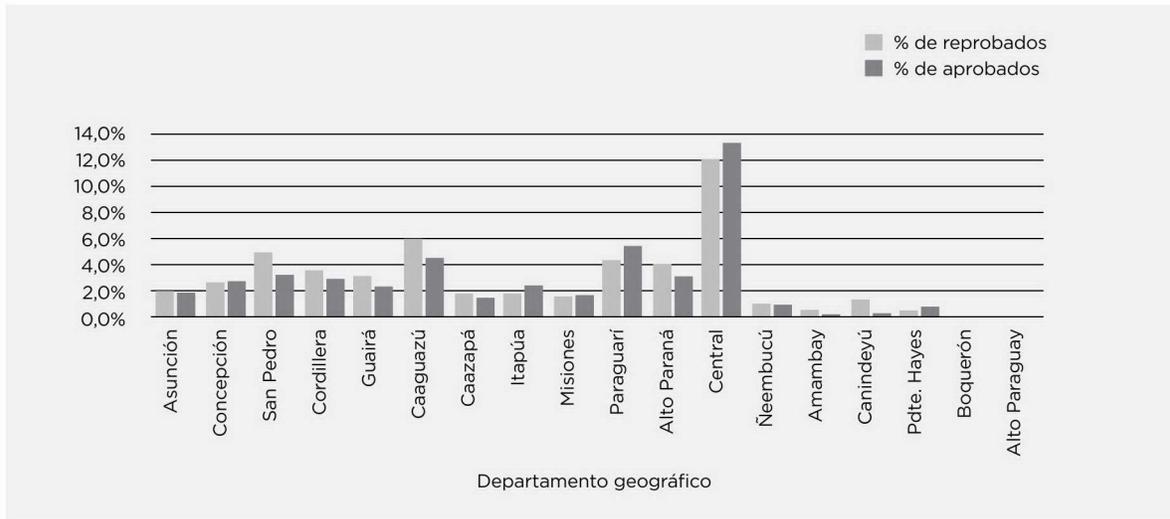
- OEI. (2008). Metas Educativas 2021. *La Educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. España, OEI.
- Palamidessi, M. y Legarralde, M. (2006). *Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: condiciones para el diálogo*. Buenos Aires, Diálogo Regional de Política Educativa. BID.
- Reimers, F. (1993). *Análisis del Sistema Educativo en el Paraguay: Sugerencias de política y estrategias para su reforma*. Asunción, CPES.
- Rivarola, D. (2006). *Paraguay: reforma educativa y crisis de la docencia* (no publicado).
- Rojas, S. (2011). *Informe: recopilación de datos y sistematización para el Informe CONEC 2011*.
- Saravia, L. y Flores I. (2005) *La formación de maestros en América Latina. Estudio realizado en diez países*. Lima, PROEDUCA-GTZ.
- SERCE. (2008). *Los Aprendizajes de los Estudiantes de América Latina y el Caribe*, Primer Reporte de Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Santiago, UNESCO/OREALC.
- SNEPE-IFD. (2003-2004). Informe de resultados. MEC/BID
- SITEAL. (2010). Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina: Metas Educativas 2021. Buenos Aires, IPE-UNESCO. http://www.siteal.iipe-oei.org/informe_2010
- Tenti, E. (2007). *La condición docente: análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, Siglo XXI*, Argentina.
- Terigi, F. (2010). *Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina*. Serie Documentos de trabajo N° 50. Santiago de Chile, PREAL.
- Terigi F. (2009). “Carrera Docente y políticas de desarrollo profesional”, en Velázquez de Medrano C. y Vaillant D. *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*. Madrid, OEI y Fundación Santillana.
- UNESCO - OREALC. (2011). *Profesores para una educación para todos. Proyecto estratégico regional sobre docentes. Estado del arte sobre políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Borrador para discusión. Santiago de Chile, UNESCO.
- UNESCO. (2010). *Paraguay. World Data on Education (WDE)*. Paris, UNESCO.
- UNESCO-UIS. (2008). *Una mirada al interior de las escuelas primarias. Estudio comparativo realizado en el marco del proyecto de Indicadores Mundiales de Educación*
- UNESCO-UIS. (2006). *Teachers and Educational Quality; Monitoring Global Needs for 2015*. Montreal, UNESCO Institute for Statistics.
- UNESCO. (2007). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Garantizando la educación de calidad para todos*. Chile, UNESCO.
- UNESCO. (2008). *Regional Overview: Latin America and the Caribbean*. EFA Global Monitoring Report.

- Vaillant, D. (2010). *Capacidades docentes para la educación del mañana*. Pensamiento Iberoamericano, V. 7, pp. 113-128
- Vaillant, D. (2009). *Políticas para el desarrollo profesional docente efectivo*, en Aprendizaje y desarrollo profesional docente. España, OEI-Fundación Santillana.
- Vaillant, D. (2008). *Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina: Uruguay*. Fundación Konrad Adenauer.
- Vaillant, D. (2006). *Atraer y retener buenos profesionales en la profesión docente: políticas en Latinoamérica*. Revista de Educación, V. 1 340 1, p. 117-140.
- Vaillant, D. (2005). *Education Reforms and Teachers' Unions: Avenue for Action. Fundamentals of Educational Planning-82*. UNESCO-International Institute For Educational Planning.
- Vaillant, D. (2002). *Formación de Formadores: Estado de la Práctica*. Documentos de PREAL, V. 25 1. Santiago de Chile, PREAL.
- Vaillant D. y Rossel C. (2010). *El reconocimiento de la docencia efectiva: la premiación a la excelencia*. Documento de Trabajo N° 48. Santiago de Chile, PREAL.
- Vegas, E. y Petrow, J. (2008). *Learning in Latin America. The challenge for the 21st century*. Washington D.C., World Bank.

ANEXOS

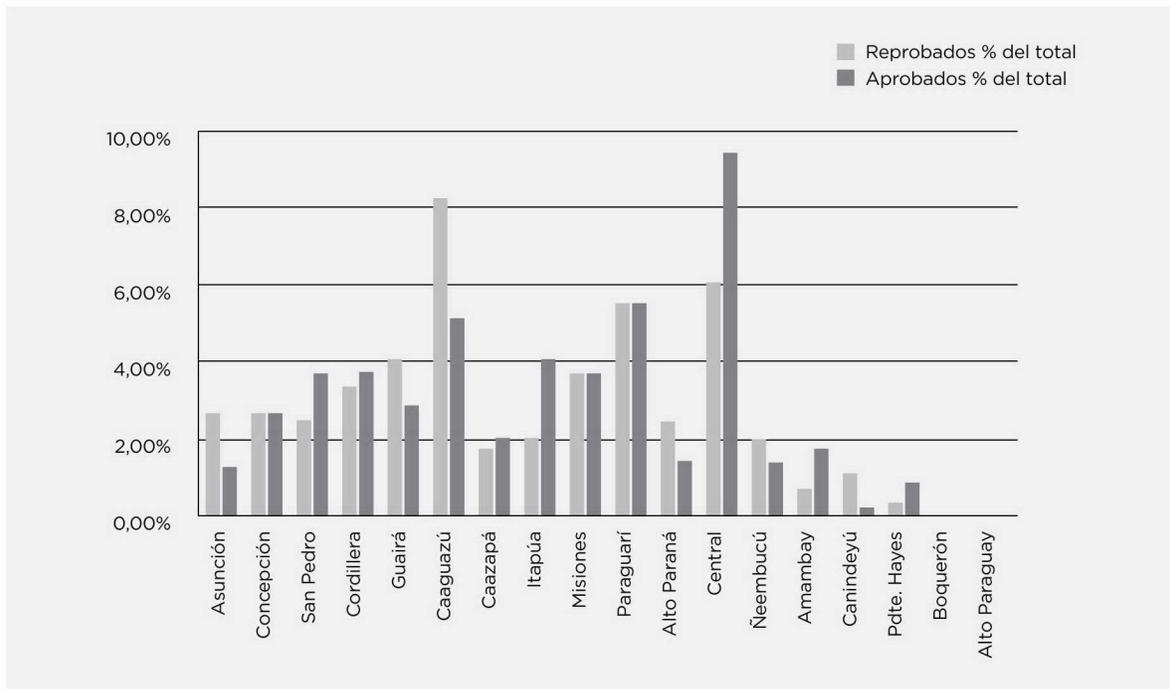
Anexo 1

Aprobados/Reprobados - Departamento Geográfico. Convocatoria N° 02/2010.



Fuente: Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador.

Distribución de Aprobados/Reprobados - Departamento Geográfico. Convocatoria N° 02/2010



Fuente: Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador.

Anexo 2

Titulaciones de formación docente en Paraguay (2010)

Paraguay		
Nivel para el que habilitan	Titulaciones	Duración y estructura
Nivel Inicial Hasta los 5 años de edad	Profesor de Educación Inicial	3 años de duración (sin funcionamiento actualmente)
Educación Escolar Básica 9 años de duración. De los 6 a los 14 años de edad	Primer y segundo ciclo Profesor de Educación Escolar Básica de primer y segundo ciclo	3 años de duración (sin funcionamiento actualmente)
	Tercer ciclo Profesor de Educación Escolar Básica de tercer ciclo, por áreas de especialidad en: <ul style="list-style-type: none"> • Castellano • Guaraní • Formación Ética y Ciudadana • Historia y Geografía • Matemática • Ciencias de la Naturaleza y Salud 	1 año más sobre el profesorado de EEB primer y segundo ciclo (sin funcionamiento actualmente)
Educación Media 3 años de duración De los 15 a los 17 años de edad	Formación Inicial Profesor en el Área de ... para la Educación Media: <ul style="list-style-type: none"> • Lengua y Literatura • Matemática • Ciencias Básicas con énfasis en C. Naturales, Física o Química • Ciencias Sociales • Educación Física • Educación Artística • Inglés • Informática 	Plan Regular 4.869 hs aula (3.645 hs reloj) – actualmente solo habilitado para algunas ofertas de Lengua y de Informática Plan Experimental 3 años de duración. 3.630 hs aula (2.720 hs reloj) organizado en dos áreas curriculares: <ul style="list-style-type: none"> • La Formación Profesional General (33% de la formación) conformada por: <ul style="list-style-type: none"> – un eje de formación personal profesional. – un eje de formación instrumental. – un eje de formación práctica o experiencia profesional. • La Formación Profesional Específica (66,7% de la formación) conformada por: <ul style="list-style-type: none"> – un eje de formación científica. – un eje de formación investigativa. – un eje de formación didáctica.
	Certificado de Habilitación Pedagógica para la Educación Media (Para Egresados Universitarios y Técnicos Superiores que ejercen la docencia en su especialidad, sin formación pedagógica)	1.300 hs aula (975 hs reloj) distribuidas en: <ul style="list-style-type: none"> • Formación General Profesional – 500 hs aula (375 hs reloj) – 38% de la formación • Formación Específica – 300 hs aula (225 hs reloj) – 23% de la formación • Formación Didáctica – 130 hs aula (97,5 hs reloj) – 10% de la formación • Formación Práctica Educativa – 220 hs aula (165 hs reloj) – 17% de la formación • Formación Instrumental – 150 hs aula (112,5 hs reloj) – 12% de la formación
	Profesor en el Área de ... para la Educación Media (Plan transitorio): <ul style="list-style-type: none"> • Lengua y Literatura • Matemática • Ciencias Básicas con énfasis en C. Naturales, Física o Química • Ciencias Sociales • Educación Física • Educación Artística • Inglés • Informática 	1.800 hs aula (1.350 hs reloj) distribuidas en: <ul style="list-style-type: none"> • Formación General Profesional – 200 hs aula (150 hs reloj) – 11% de la formación • Formación Específica – 1.130 hs aula (847,5 hs reloj) – 63% de la formación • Formación Didáctica – 200 hs aula (150 hs reloj) – 11% de la formación • Formación Práctica Educativa – 120 hs aula (90 hs reloj) – 7% de la formación • Formación Instrumental – 150 hs aula (112,5 hs reloj) – 8% de la formación <p>(Para profesores de Educación Inicial, EEB y E. Media o Egresados Universitarios con formación pedagógica que ejercen en áreas diferentes a su formación)</p>

Fuentes: Morduchowicz y Arango, 2010.

SABER - Informe de País - 2012 PARAGUAY - DOCENTES

La iniciativa Enfoque de **Sistemas para Obtener Mejores Resultados Educativos** (SABER, por su sigla en inglés) produce datos e información comparables sobre las políticas e instituciones educativas con el objetivo de ayudar a los países a fortalecer sistemáticamente sus sistemas educativos.

SABER evalúa la calidad de las políticas educativas con relación a estándares globales basados en evidencia, usando nuevas herramientas de diagnóstico y datos detallados de política educativa. Los informes SABER a nivel de país ofrecen a todas las partes interesadas los resultados educativos (desde administradores, docentes y familias hasta políticos y miembros del sector privado), una síntesis objetiva y accesible que ilustra cuán bien las políticas del sistema educativo de cada país están orientadas a garantizar que todos los niños y jóvenes aprendan.

Este informe se centra específicamente en **política docente** de Paraguay.¹

¹ Este informe fue preparado por Andrew Trembley (Consultor, HDNED), con aportaciones de Mary E. Breeding (Consultor, HDNED), Analía Jaimovich (Consultor, HDNED) y Emiliana Vegas (ex Economista Principal, HDNED), y bajo la dirección de Halsey Rogers (Economista Principal, HDNED). Los datos fueron recolectados por Rodolfo Elías, bajo la dirección de Rafael de Hoyos y con el apoyo de Jessica Rodríguez.

Metas de Política	Estado
<p>1. Crear expectativas claras para la carrera docente. Las expectativas para estudiantes y docentes son claras, pero la definición legal del tiempo de trabajo del docente no incluye la cantidad de tiempo que los docentes pasan preparando lecciones o haciendo otras obligaciones.</p>	<p>Emergente</p> 
<p>2. Atraer a los mejores a la carrera docente. La carrera docente no parece atractiva para los potenciales candidatos a la profesión. No hay políticas para vincular el desempeño docente con una mayor remuneración o promoción, lo que puede desalentar a los candidatos altamente motivados a convertirse en docentes. Por otra parte, la inadecuada infraestructura física puede crear un ambiente de trabajo no atractivo.</p>	<p>Latente</p> 
<p>3. Capacitar a los docentes antes de estar frente al grupo. Aunque en realidad los nuevos docentes deben adquirir experiencia práctica como parte de su formación, carecen de las habilidades necesarias para desempeñar adecuadamente sus responsabilidades de enseñanza.</p>	<p>Emergente</p> 
<p>4. Alinear las habilidades docentes con las necesidades de los estudiantes. No hay políticas explícitas que proporcionen incentivos para atraer docentes hacia las escuelas más aisladas y con rezagos educativos.</p>	<p>Latente</p> 
<p>5. Liderar a docentes con directores competentes. Aunque es necesario que los directores apoyen a sus docentes en la mejora de la enseñanza, estos no reciben capacitación necesaria para hacerlo.</p>	<p>Latente</p> 
<p>6. Monitorear el desempeño docente. Los docentes están obligados a participar en las evaluaciones y estas están destinadas a mejorar la práctica. Sin embargo, los datos objetivos de desempeño de los docentes y observaciones en el aula no se utilizan para mejorar la enseñanza.</p>	<p>Emergente</p> 
<p>7. Apoyar a los docentes con capacitación continua. Cada año, los docentes están obligados a recibir una gran cantidad de horas de capacitación. Sin embargo, dicha capacitación no hace uso de prácticas orientadas a mejorar los métodos de enseñanza, tales como redes de docentes, visitas a escuelas, ni está personalizada con base en las necesidades de los profesores.</p>	<p>Latente</p> 
<p>8. Motivar a los docentes a producir resultados. Mientras que los docentes pueden ser despedidos por mala conducta, su desempeño no tiene ninguna implicación para su promoción, compensación monetaria ni permanencia.</p>	<p>Latente</p> 

Las definiciones de los niveles

Latente

No muestra estándares aceptables

Emergente

Aunque tiene estándares bajos, muestra progreso

Establecido

Muestra estándares aceptables

Avanzado

Estándares por encima de los aceptables, mejores prácticas internacionales

Opciones de Políticas para Paraguay²

Basándose en esta corta descripción de las políticas clave sobre maestros, esta sección ofrece algunas opciones para fortalecer el marco de políticas docentes de Paraguay.

Objetivo 1: Crear expectativas claras para la carrera docente.

Las expectativas de los docentes son claras, pero los docentes no tienen tiempo oficial para preparar las clases o cumplir otras funciones.

- **Paraguay podría considerar alinear el tiempo de trabajo docente para reflejar las obligaciones de los docentes fuera del aula.**

Objetivo 2: Atraer a los mejores a la carrera docente.

Una pobre infraestructura y una deficiente estructura de la carrera indican que la enseñanza no es una profesión atractiva para los mejores candidatos.

- **Paraguay podría considerar mejorar las condiciones de las escuelas y aulas.**
- **Paraguay podría revisar la estructura salarial para los docentes y considerar cómo atraer a candidatos de alta calidad.**

Objetivo 3: Alinear las habilidades docentes con las necesidades de los estudiantes.

Las políticas gubernamentales no ofrecen incentivos para que los docentes trabajen en las escuelas o materia con escasez de personal.

- **El gobierno podría identificar formalmente materias sin docentes, monitorear la inscripción de docentes en esas materias y ofrecer incentivos (tales como mejores oportunidades de carrera o compensación).**
- **Algunas políticas podrían ser diseñadas para alentar a los docentes a permanecer en las escuelas especiales y difíciles, diseñar políticas de carrera y transferencia para animar a los docentes a pasar más tiempo en estos centros educativos.**

² La versión completa de este informe se encuentra disponible en inglés en: <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1221666119663/saber.html>. La metodología para la construcción de este informe (en inglés) se puede encontrar en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:23389788-pagePK:148956-piPK:216618-theSitePK:282386,00.html>.

Objetivo 4: Apoyar a los docentes con capacitación continua.

Si bien se requiere que los docentes de primaria y secundaria participen en su desarrollo profesional, este se ofrece a través de cursos tradicionales que no hacen uso de prácticas docentes efectivas para obtener buenos resultados tal y como lo sugieren algunas investigaciones de práctica docentes.

- **En lugar de llevar a cabo el desarrollo profesional en talleres tradicionales, Paraguay podría animar a los profesores a compartir las mejores prácticas a través de redes de docentes, visitas de observación a las escuelas modelo y a las redes escolares.**
- **Paraguay podría ofrecer a los docentes la oportunidad de analizar su práctica educativa a través de consejeros durante toda su carrera.**

Objetivo 5: Motivar a los docentes a producir resultados.

Paraguay requiere periodos de prueba de los nuevos docentes, pero no decide la contratación ni la compensación basada en el desempeño docente.

- **Paraguay podría permitir evaluaciones del desempeño para definir una parte de la remuneración de los docentes.**
- **Paraguay podría utilizar el rendimiento durante períodos de prueba y fundamentar las decisiones de contratación a largo plazo.**