



SITUACIÓN DE LA FORMACIÓN DOCENTE INICIAL Y EN SERVICIO EN BOLIVIA, PARAGUAY Y PERÚ

Elaborado por

Marta López de Castilla

2004

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	9
MARCO DE REFERENCIA	12
1. Marco conceptual	12
2. La formación docente en los foros internacionales	16

PRIMERA PARTE: BOLIVIA

CAPÍTULO I

LA FORMACIÓN DOCENTE EN EL SISTEMA EDUCATIVO BOLIVIANO	20
1. Fines y objetivos generales de la educación boliviana	20
1.1. Conceptos básicos	20
1.2. Significado de la reforma educativa	22
1.3. La participación popular en el sistema educativo boliviano	23
2. Estructura actual del sistema educativo boliviano	25
2.1. Organización general del sistema educativo	25
2.2. Niveles educativos	27
2.2.1. Nivel inicial	27
2.2.2. Nivel primario	28
2.2.3. Nivel secundario	29
2.2.4. Nivel superior	29
3. La legislación boliviana en materia de educación	30
3.1. Otros instrumentos legales	31
3.2. La normatividad sobre el magisterio y la formación docente	32

4.	La formación docente	35
4.1.	Marco conceptual	35
4.2.	La formación docente en la reforma educativa boliviana	36
4.3.	El sistema nacional de formación docente	37
4.4.	El fortalecimiento del sistema de formación docente en el programa de reforma educativa	39
	Información Estadística	41
CAPÍTULO II		
LA FORMACIÓN DOCENTE INICIAL		43
1.	De las escuelas normales a los institutos normales superiores	43
1.1.	El proceso de conversión	45
1.2.	El convenio del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes con las universidades	46
2.	El currículo de formación docente	47
2.1.	El currículo como respuesta al diagnóstico y al perfil	47
2.2.	Estructura curricular	49
3.	La formación docente en Educación Bilingüe Intercultural	51
4.	La formación docente inicial en las universidades	52
CAPÍTULO III		
LA FORMACIÓN EN SERVICIO		57
1.	La formación en servicio en el marco de la Reforma Educativa	57
2.	Funcionamiento del sistema de capacitación	57
3.	La formación en servicio en las universidades	59
4.	La profesionalización de los maestros interinos	61
5.	El Instituto Superior de Educación (ISE)	62

CAPÍTULO IV	
SISTEMA DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN	64
1. El Sistema Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa (SINAMED)	64
2. Redes internacionales de medición de la calidad	65
2.1. El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)	65
2.2. La Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES)	66
CAPÍTULO V	
EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN	68
1. El gasto público en educación	68
2. La cooperación internacional	69
CAPÍTULO VI	
ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	73
 SEGUNDA PARTE: PARAGUAY	
<hr/>	
CAPÍTULO I	
LA FORMACIÓN DOCENTE EN EL SISTEMA EDUCATIVO PARAGUAYO	78
1. Fines y objetivos generales de la educación paraguaya	78
1.1. Principios y fines de la educación	78
1.2. Significado de la Reforma Educativa	80
2. Estructura actual del sistema educativo paraguayo	83
3. La legislación paraguaya en materia de educación	85
3.1. Las disposiciones de la Ley sobre el Magisterio	86
3.2. Otros instrumentos legales	88

4.	La Formación Docente	88
4.1.	La formación inicial y continua	88
4.2.	El Proyecto Maestros del Futuro	92
	Información Estadística	95
CAPÍTULO II		
LA FORMACIÓN DOCENTE INICIAL		97
1.	El nivel superior no universitario	97
2.	El diseño curricular de formación docente	99
3.	La formación de los formadores	103
4.	El Instituto Superior de Educación Dr. Raúl Peña	103
5.	La formación docente en las universidades	105
	Información Estadística	110
CAPÍTULO III		
LA FORMACIÓN EN SERVICIO		111
1.	El Sistema Nacional de Actualización Docente	111
2.	Marco conceptual	114
3.	Funcionamiento del sistema de capacitación	118
4.	El plan nacional de seguimiento	121
5.	Experiencias de formación continua	122
5.1.	La experiencia de formación en cascada	122
5.1.1.	Descripción de la experiencia	122
5.1.2.	Metodología empleada en los talleres	124
5.1.3.	Los contenidos de los talleres	125
5.2.	Programa de Escuela Activa	125
5.3.	Propuesta Educación para la Democracia	126

CAPÍTULO IV

SISTEMA DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN 129

1. Función evaluadora del Ministerio de Educación y Cultura 129
2. El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) 130
3. Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) 131

CAPÍTULO V

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN 132

1. El gasto público en educación 132
2. Principales convenios internacionales 135

CAPÍTULO VI

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN 137

TERCERA PARTE: PERÚ

CAPÍTULO I

LA FORMACIÓN DOCENTE EN EL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO 142

1. Fines y objetivos generales de la educación peruana 142
2. Estructura actual del sistema educativo peruano 143
3. La legislación peruana en materia de educación 146
 - 3.1. Ley General de Educación 23384 148
 - 3.2. Ley General de Educación 28044 150
 - 3.3. Ley del Profesorado 151

4.	La formación docente	152
4.1	La formación docente inicial y en servicio	152
4.2	El concepto de formación continua	153

	Información Estadística	156
--	-------------------------	-----

CAPÍTULO II

LA FORMACIÓN DOCENTE INICIAL 158

1.	El Plan piloto de Formación Docente	158
2.	Perfil de egresado	160
3.	El currículo de formación docente	161
3.1.	Concepción de currículo	162
3.2.	Características del currículo	164
4.	La formación de formadores	166
5.	El currículo experimental de 2003	169
6.	La formación de docentes en educación bilingüe intercultural	171
7.	La formación docente en las universidades	172
7.1.	Universidad Nacional Mayor de San Marcos	173
7.2.	Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle	174
7.3.	Pontificia Universidad Católica de Perú	175

	Información Estadística	179
--	-------------------------	-----

CAPÍTULO III

LA FORMACIÓN EN SERVICIO 181

1.	La formación en servicio como tarea del Ministerio de Educación	181
1.1.	El Diagnóstico General de la Educación peruana	181
1.2.	El MECEP y el PLANCAD	183
1.2.1.	Estrategia de trabajo del PLANCAD	190
1.2.2.	Monitoreo y evaluación	191
2.	Otros programas y actividades de formación en servicio	192
3.	Experiencias de autoformación	196

CAPÍTULO IV	
SISTEMA DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN	198
CAPÍTULO V	
EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN	202
1. El presupuesto nacional de educación	202
2. Financiamiento a través de la banca internacional	203
3. La cooperación internacional	204
3.1. La GTZ y el Proyecto Experimental de Educación Bilingüe Intercultural	205
3.2. La GTZ y el Proceso de Modernización de la Formación Docente	206
4. Otras experiencias de cooperación	208
CAPÍTULO VI	
ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	210
ANÁLISIS COMPARATIVO	
1. Los sistemas educativos nacionales	216
2. La formación docente	218
2.1. Formación inicial	220
2.2. Formación en servicio	222
3. Evaluación, acreditación y certificación	224
4. El financiamiento de la formación docente	225
5. Aspectos importantes, tensiones y contradicciones	227
BIBLIOGRAFÍA	216

INTRODUCCIÓN

Uno de los fines de la educación es la transformación de la sociedad, en la cual tienen un papel fundamental las instituciones educativas, y dentro de ellas, los docentes directamente involucrados con dos procesos: la enseñanza y el aprendizaje. A partir de aquí surgen las preguntas: ¿Qué y cómo aprender? ¿Qué y cómo enseñar?

La educación conserva y transmite los contenidos culturales, pero al mismo tiempo los renueva. Por ello es necesario establecer una relación dialéctica entre la innovación y la obsolescencia. Este es un fundamento para aceptar la necesidad de la formación permanente. La innovación propicia la obsolescencia y ésta genera la innovación (Alanís, 2000).

Por ello cabe preguntarnos: ¿Están los maestros preparados para los retos que plantean los tiempos actuales? ¿Qué posibilidades les brinda el sistema político para desempeñarse profesionalmente de acuerdo a las exigencias actuales? ¿La formación profesional responde a estas necesidades?

La necesidad de una buena formación profesional de los docentes está basada en el rol que cumple el maestro en la formación intelectual, afectiva y volitiva de las personas. Desde diversas concepciones epistemológicas se acepta hoy día la importancia que tienen la información y el conocimiento. No sólo el hecho de poseerlos, sino también de acceder a ellos e interpretarlos. Dado que la educación tiene una relación muy estrecha con la producción del conocimiento, ésta adquiere, por lo tanto, una importancia fundamental en los tiempos actuales.

El maestro es uno de los pilares en los que descansa el resultado de la educación para que ésta responda a las necesidades actuales de producción del conocimiento. De ahí que un nuevo tipo de escuela requiere, obviamente, un nuevo tipo de maestros.

Lo que ocurre en América Latina, sobre todo en las últimas décadas, va a contracorriente de todo lo que hemos expresado anteriormente. Los maestros no responden a los requerimientos de los tiempos actuales. En esto influyen muchos factores. Uno de los más importantes tiene que ver con su formación profesional.

Si no se pone al día, el maestro corre el riesgo de ser superado en conocimiento por sus alumnos. Los medios de aprendizaje ahora son diversos, y trascienden las fronteras de la escuela. Esto es irreversible. Por lo tanto, es importante que el maestro desempeñe de manera eficiente su rol de mediador. Para ello necesita una formación adecuada.

La enseñanza está en función del aprendizaje; debe adecuarse a dicho proceso y no a la inversa, como en la educación tradicional. El aprendizaje se puede definir como “... *un proceso interactivo e individual que ocurre en un tiempo y en un espacio localizado, que se manifiesta en los sujetos como el conjunto de códigos culturales que poseen sobre un campo específico del conocimiento y que genera modificaciones más o menos permanentes en sus formas de explicarse y situarse en su contexto; estos códigos le permiten interpretar y actuar sobre su realidad*”¹.

Los modelos de formación docente que brindan la mayoría de las instituciones formadoras (con excepción de las universidades) están regidos por las mismas normas que la educación básica, en cuanto a la forma escolarizada, la división en ciclos y grados, la manera de estructurar los programas, la falta de intervención de los mismos implicados. Esta forma de organizar el sistema de formación docente dista mucho de lo que puede considerarse una formación profesional y una formación dirigida a personas adultas.

Cuando un docente llega al centro de formación magisterial, ya tiene una determinada representación de lo que significa ser docente y un conjunto de conocimientos adquiridos en su historia escolar. La institución formadora debe producir cambios a partir de todo este bagaje que el futuro maestro posee. Es importante considerar lo que dice Azzerboni (2002): “*Al enseñar, cada docente pone en práctica una epistemología subyacente que le es propia y que se pone en evidencia, por ejemplo, al valorar un tipo de conocimiento, al*

1 ALANÍS HUERTA, ANTONIO. *Formación de formadores*. México, Trillas, 2000.

*seleccionar contenidos, al diseñar actividades, al definir criterios e instrumentos de evaluación, al implementar una estrategia metodológica*².

El presente estudio tiene por objeto conocer la situación de la formación docente inicial y en servicio en Bolivia, Paraguay y Perú, en el período comprendido entre 1993 y 2000. En algunos casos será necesario sobrepasar el período de referencia, debido a que en los tres últimos años se han producido cambios que hacen variar la situación entre el año 2000 y el momento actual (2003).

El tema es abordado desde la concepción profesional de la docencia. A partir del reconocimiento del maestro como profesional se puede entender el significado de la formación inicial y continua.

Las fuentes de información utilizadas son las normas existentes, los documentos oficiales, las estadísticas y algunos estudios. El trabajo se ha realizado desde Perú; por ello, la mayor parte de la información correspondiente a Bolivia y Paraguay se ha obtenido por Internet. Se ha encontrado una limitación relacionada con la actualización de los datos, la cual ha tratado de superarse a fin de obtener información ajustada a la realidad.

El trabajo está organizado de la siguiente manera:

Un marco de referencia general sobre la formación docente, y a continuación tres partes que corresponden al estudio de cada uno de los países, presentados en orden alfabético: Bolivia, Paraguay y Perú. En cada caso particular será necesario plantear marcos de referencia específicos, que corresponden a las características del sistema educativo en cada uno de los países. Cada parte se divide en capítulos. Luego, hay un análisis comparativo de los tres países y la bibliografía general.

² AZZERBONI, DELIA R. *La biografía escolar, la formación laboral y la socialización inicial* en *Novedades Educativas*, año 14, n° 143. Buenos Aires/México, noviembre de 2002, p. 7.

MARCO DE REFERENCIA

1. MARCO CONCEPTUAL

Podemos afirmar que los maestros son profesionales de la educación, entendidas las profesiones como un conjunto de conocimientos, métodos, capacidades y objetos que permiten resolver con autonomía y en forma sistemática algunos problemas específicos.

La situación del magisterio no es preocupación exclusiva de un país ni de estos tiempos. A comienzos del siglo XIX, Simón Rodríguez, quien fuera maestro de Simón Bolívar, expresaba ya esta preocupación: *“El maestro debe contar con una renta que le asegure una decente subsistencia y en que pueda hacer ahorros para sus enfermedades y para su vejez..”*³.

En cada uno de los países latinoamericanos, durante toda su historia republicana, se ha mostrado preocupación por los docentes como personas y como profesionales, sin haberse logrado una salida a la situación del magisterio, que más bien se agudiza con el paso del tiempo.

María Lucrecia Tulic se refiere a los maestros como profesionales de la educación diciendo que son *“... personas que actualizan permanentemente sus conocimientos disciplinarios y pedagógicos; que están familiarizados con las nuevas tecnologías de acceso a la información; que poseen competencias didácticas complejas y capacidad de reflexión y aprendizaje a partir de la experiencia, como para adecuar su propuesta de enseñanza a públicos y contextos diferentes; que poseen una importante capacidad para las relaciones interpersonales en áreas tales como la conducción de grupos, la relación*

³ RODRÍGUEZ, SIMÓN. *Trascendencia de la primera escuela* en HERNÁNDEZ OSCARIS, ROBERTO: *Simón Rodríguez. Pensamiento educativo. Páginas escogidas*, Cali, Colombia. Editorial Faid, 1999.

con la diversidad y la interacción con los colegas; y que asumen un sentido ético y de compromiso social en el ejercicio de la profesión”⁴.

En torno a la profesionalidad del maestro, cabe recordar las palabras de Paulo Freire: *“Una cuestión previa que el maestro debe saber es saberse formador. Desde que alguien está estudiando para ser maestro, debe asumirse como sujeto de la producción del saber. Debe estar convencido definitivamente que enseñar no es transferir conocimiento, sino crear condiciones para su producción y construcción”⁵.*

La “enseñanza” es la función inherente al maestro como profesional. Ésta se produce mediante un proceso de interacción social orientado por el maestro, que puede también intervenir en los procesos de conocimiento que se dan fuera de la escuela. Por esta razón los maestros *“... son por definición los protagonistas principales del cambio educativo; sin su compromiso, este acontecimiento no es posible. Los maestros están detrás de los principales factores que los dinamizan: son los actores de las prácticas pedagógicas innovadoras; con sus experiencias y reflexiones propician la aparición de nuevas teorías pedagógicas, el descubrimiento de nuevos modelos y métodos pedagógicos y la concepción de nuevas políticas y reformas educativas...”⁶.*

Al respecto, Rosa María Torres dice que *“... la enseñanza es una tarea compleja y de enorme responsabilidad, mal comprendida y mal valorada por la sociedad; porque enseñar y lograr aprendizajes, en el momento actual y en las condiciones concretas en que trabaja la mayoría de docentes e intenta aprender la mayoría de niños y jóvenes, puede llegar a ser un acto diario de heroísmo”⁷.*

⁴ TULIC, MARÍA LUCRECIA *La evaluación docente: antecedentes y propuesta*, Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Los Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su desarrollo y desempeño*, realizado en San José de Costa Rica, junio de 1999. Citada por ARREGUI, PATRICIA, en *Estándares y retos para la formación y el desarrollo profesional de los docentes*. Ponencia presentada en el *I Congreso Internacional de Formación de Formadores y III Congreso Nacional de Institutos Superiores Pedagógicos*. Urubamba, agosto de 2000.

⁵ Tomado de FREIRE, PAULO. *Pedagogía de la autonomía. Saberes necesarios para la práctica educativa*. Editorial Paz y Tierra, São Paulo, 1997. Traducción de Sigfredo Chiroque.

⁶ RODRÍGUEZ CÉSPEDES, ABEL. *Cambio y reformas en educación: el papel de los maestros en El maestro, protagonista del cambio educativo*. Bogotá, Colombia, Convenio Andrés Bello/Corporación Tercer Milenio/Cooperativa, 2000.

⁷ TORRES, ROSA MARÍA. *De agentes de la Reforma a sujetos del cambio: la encrucijada docente en América Latina*. En *Perspectivas*, vol. XXX, nº 2, junio de 2000.

Pero también es necesario tener en consideración que los docentes son adultos que, además de enseñar, aprenden. Esto lo señala muy bien Paulo Freire cuando dice: *“No hay docencia sin discencia. Las dos se explican y sus sujetos, a pesar de las diferencias que los connotan, no se reducen a la condición de objeto uno del otro. Quien enseña aprende al enseñar, y quien aprende enseña al aprender”*⁸. Los docentes en formación son personas adultas, y por lo tanto, la formación que reciben debe realizarse dentro de los parámetros de la educación de adultos.

La profesionalidad del maestro también se expresa cuando se hace referencia al rol que éste debe cumplir en el mundo actual: *“Los maestros tendrán que cambiar radicalmente su relación con el conocimiento, que tendrá que ser activa y crítica, y deberán percibirse a sí mismos y actuar como creadores y no sólo transmisores de conocimientos. El maestro del futuro deberá aprender a utilizar diferentes fuentes de información, a establecer nexos entre las diferentes formas de conocimiento, incluido el saber menos sistematizado, a generar conocimiento pedagógico a partir de la reflexión sobre la práctica docente. (...) En el futuro, los maestros deberán desarrollar competencias para participar de manera más protagónica en la discusión y ejecución de políticas públicas, en la definición y evaluación de planes de capacitación docente, formación inicial y permanente y, fundamentalmente, en el debate curricular”*⁹.

Históricamente se ha adjudicado al maestro una serie de atributos contrarios a su condición de profesionales. Es el caso cuando se compara su labor con un apostolado y, conscientemente o no, esta imagen ha servido para justificar los bajos sueldos y las pésimas condiciones de trabajo. En la actualidad hay una tendencia a abandonar estas atribuciones, pero esto no ha significado una mejora económica ni en sus condiciones de trabajo.

En la formación de los maestros se pueden distinguir dos tendencias, señaladas por Irene Rodríguez¹⁰. Una de ellas pone énfasis en los contenidos de las materias, y por ello

⁸ FREIRE, PAULO. *Pedagogía de la autonomía*. México-España, Siglo XXI Editores, segunda edición en español, 1998, p. 25.

⁹ PALACIOS VALLEJO, MARÍA AMELIA; PAIBA COSSIOS, MANUEL. *Consideraciones para una política de desarrollo magisterial*. Foro Educativo, Lima, 1997, pp. 95 y 96.

¹⁰ RODRÍGUEZ, IRENE. *Mejoramiento de la gestión educativa*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Formación Continua de Docentes en Servicio*, Lima, Perú, 5-7 de diciembre de 2001.

propone que los egresados de cualquier profesión puedan tener una formación complementaria en aspectos de formación pedagógica, y de esta manera puedan estar en condiciones de ejercer la docencia.

La otra concepción hace hincapié en el aspecto pedagógico a partir de un reconocimiento del carácter formativo de la docencia. Por ello considera que es indispensable una sólida formación en pedagogía, complementada por el conocimiento de los contenidos de las diferentes disciplinas. Esta es la tendencia que justifica de manera más precisa la existencia de instituciones de formación docente. La pedagogía es asumida como el saber propio del maestro.

Azzerboni¹¹ señala tres elementos que intervienen en los docentes para construir sus propias representaciones sobre su ser profesional. Éstas son: su biografía escolar (el conjunto de creencias, valores y supuestos, adquiridos en su paso por la escuela); su formación inicial (es el conjunto de representaciones adquiridas en la institución formadora, y que no tienen tanta trascendencia como la biografía escolar), y su socialización laboral (tiene que ver con todas las vivencias en la vida laboral, que son muy diversas, y en las cuales está incluida también la formación en servicio).

Este señalamiento nos permite entender, por un lado, que la formación de los docentes debe estar inserta en una propuesta educativa conjunta, que incluya la formación básica. Y por otro, que la formación inicial y la formación en servicio deben tomar en consideración las representaciones adquiridas en la etapa escolar.

Denise Vaillant¹² distingue tres tipos de procesos en la formación docente: la autoformación, la heteroformación y la interformación. Cada uno de ellos se define de la manera siguiente:

“La *autoformación* es una formación en la que el individuo participa independientemente y tiene bajo su propio control los objetivos, los procesos, los instrumentos y los resultados de la propia formación.

¹¹ AZZERBONI, DELIA. Obra citada, p. 7.

La *heteroformación* es una formación que se organiza y desarrolla 'desde fuera', por especialistas, sin que se vea comprometida la personalidad del sujeto que participa.

Por último, la *interformación* se refiere a la formación que se produce en contextos de trabajo en equipo".

En las distintas modalidades que adopta la formación magisterial (inicial, en servicio, autoformación) se da uno o más de estos tres tipos de proceso.

2. LA FORMACIÓN DOCENTE EN LOS FOROS INTERNACIONALES

Diversos foros internacionales relacionados con la educación han tratado la problemática relacionada con los docentes, y dentro de ésta la formación es un asunto de importancia. En 1966 se celebró el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En este foro se consideró la necesidad de mejorar continuamente las demandas materiales de los docentes. Ese mismo año, la UNESCO, en cooperación con la OIT (Comité Mixto), convocaron una Conferencia Intergubernamental Especial sobre la Situación de los Docentes en los Países Miembros. Como resultado se elaboró una Recomendación sobre la Situación del Personal Docente.

En 1997, el Comité Mixto se reúne nuevamente y elabora una Recomendación relativa a la Situación del Personal Docente de Enseñanza Superior. En 2000 se produce una nueva reunión, convocada para evaluar la aplicación de las recomendaciones dadas en 1996. En esta reunión se constata, entre otros problemas relacionados con el deterioro de los docentes, una deficiencia en formación de los mismos en las diversas instituciones formadoras.

La 45ª Reunión de la Conferencia Internacional de Educación de la UNESCO se realizó en Ginebra en 1996. En ella se trató el tema "Rol del Personal Docente en un Mundo en Proceso de Cambio". En esta reunión se reconoció la función del docente como un actor clave en los procesos de transformación educativa. Para ello se planteó la necesidad de

¹² VAILLANT, DENISE. *¿Quién educará a los educadores?*, Montevideo, Uruguay. Administración Nacional de Educación Pública/Agencia Española de Cooperación Internacional, s/f., pp. 24 y 25.

diseñar políticas que atendieran el problema docente de una manera integral. Resulta claro que en dicha integralidad está contenida la problemática de la formación magisterial.

Antes de la Conferencia Internacional de Ginebra se realizó en Jamaica la VII Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. En este encuentro se recomendó *“profesionalizar a los educadores y ampliar su visión, fomentar el desarrollo de una imagen social positiva de la carrera docente, diseñar planes de formación a largo plazo y desarrollar mejores prácticas de contratación de docentes”*¹³.

Otra reunión que cabe mencionar es la de febrero de 2000 que se realizó en Santo Domingo, como un encuentro preparatorio de la Conferencia Mundial de Dakar. En dicho encuentro, los Estados se comprometieron a:

- Ofrecer a los docentes una educación de alto nivel académico, vinculada con la investigación y la capacidad para producir innovaciones, que los habilite en el desempeño de sus funciones en contextos socioeconómicos, culturales y tecnológicos diversos.
- Establecer políticas de reconocimiento efectivo de la carrera docente que:
 - les permitan mejorar sus condiciones de vida y de trabajo
 - estimulen la profesión e incentiven el ingreso a ella de jóvenes con talento
 - creen estímulos para que alcancen un buen nivel de formación pedagógica y académica
 - desarrollen competencias para acompañar y facilitar el aprendizaje durante toda la vida
 - aumenten su compromiso con la comunidad
- Implementar sistemas de evaluación del desempeño de los docentes y de medición de la calidad y de los niveles de logro en la profesión, sobre la base de estándares básicos consensuados con los gremios de maestros y las organizaciones sociales.

¹³ OREALC/UNESCO. *La profesión docente y el desarrollo de la educación en América Latina y el Caribe* en *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, UNESCO, diciembre de 1996, p. 7.

- Establecer los marcos normativos y de política educativa para incorporar a los docentes en la gestión de los cambios del sistema educativo e incentivar el trabajo colectivo en la escuela.

El Foro Mundial de la Educación, realizado en Dakar, Senegal, en abril de 2000, tuvo como objetivo evaluar el cumplimiento de la iniciativa de “Educación para Todos” (que había sido acordada en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990), así como señalar acciones futuras en el marco de la misma iniciativa.

El Foro de Dakar recogió las recomendaciones de Santo Domingo, entre las cuales se planteaba la necesidad de elevar la calidad profesional de los docentes.

La educación latinoamericana tuvo una presencia especial en este foro, pues se hizo público un Pronunciamiento Latinoamericano sobre Educación para Todos. Este pronunciamiento fue formulado por iniciativa de un grupo de educadores latinoamericanos, pero la redacción del documento estuvo a cargo de Pablo Latapí, Sylvia Schmelkes y Rosa María Torres. A la fecha de realizarse este estudio, el Pronunciamiento Latinoamericano de Educación para Todos ha sido firmado por gran cantidad de educadores de todos los países de la región. En éste se resalta la importancia de la educación en los siguientes términos: *“La educación es asunto público y debe, por tanto, involucrar a todos sus actores y concitar su participación responsable. Esto es particularmente cierto y necesario en el caso de los docentes, sujetos clave de la educación y del cambio educativo”*.

Con posterioridad al año 2000 se han realizado otros foros internacionales de educación. En todos ellos ha estado presente la preocupación de los países por mejorar la condición y el desempeño de los docentes.

Entre estos foros tenemos la VII Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación, realizada en Cochabamba en marzo de 2001. Entre las declaraciones emitidas en esta reunión destacamos a continuación una que se refiere de manera más específica a la formación docente:

“... para lograr aprendizajes de calidad en el aula, los docentes son insustituibles. La transformación que suponen las reformas se define en la preparación y disposición del docente para la enseñanza. Enfrentar y solucionar la cuestión docente con tratamiento integral sigue siendo factor clave y urgente para los próximos lustros.

La función y la formación docente demandan ser reconceptualizadas con un enfoque sistémico, que integre la formación inicial con la formación continua, la participación efectiva en proyectos de mejoramiento, la generación en los centros educativos de equipos de trabajo docente y la investigación en una interacción permanente. La participación de nuevos actores y la introducción de nuevas tecnologías deben tender a reforzar el papel profesional de los docentes. Junto con ello hay que enfrentar con urgencia todos los otros aspectos que pueden posibilitar al docente realizar su tarea en condiciones dignas de trabajo y desarrollo personal: remuneración adecuada, desarrollo profesional y aprendizaje permanente, evaluación de su desempeño y responsabilidad por los resultados del aprendizaje”.

La Primera Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe se realizó en La Habana en noviembre de 2002. En la declaración correspondiente (Declaración de La Habana), los países miembros se comprometen a cumplir las seis metas planteadas en el Foro Mundial de Dakar 2000. Transcribimos uno de los puntos de esta declaración, que tiene una relación directa con la formación profesional de los docentes:

“Los principales empeños en recursos y colaboración deben priorizar la formación del docente y su profesionalización con un tratamiento integral. Éste sigue siendo un factor clave y urgente de nuestros países. Es preciso elevar paulatinamente la formación docente inicial hasta alcanzar de manera generalizada el nivel universitario, particularmente para la enseñanza básica, y aumentar el número de docentes con dicha calificación”.

PRIMERA PARTE

BOLIVIA

CAPÍTULO I

LA FORMACIÓN DOCENTE EN EL SISTEMA EDUCATIVO BOLIVIANO

1. FINES Y OBJETIVOS GENERALES DE LA EDUCACIÓN BOLIVIANA

1.1. CONCEPTOS BÁSICOS

La Ley de Reforma Educativa (que rige el sistema educativo actual) establece que la transformación del sistema educativo está orientada “*en función de los intereses del país como un proceso planificado, continuo o de largo alcance...*” (Art. 1º).

Las funciones del Estado en materia educativa están a cargo del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes¹⁴.

Los fines de la educación boliviana giran en torno a una concepción humanista, democrática y social. Considera la formación educacional de manera integral, potenciando las facultades de cada persona para su desarrollo personal, poniendo énfasis en los valores humanos, sin descuidar el aspecto de la calidad de vida respecto a la salud y la alimentación.

Se incluyen aspectos que están muy en boga en este contexto, como son la equidad de género, el cuidado del medio ambiente, la convivencia pacífica, el incentivo al arte y el desarrollo del espíritu científico.

Cualquier propuesta de política educativa que se desarrolle en Bolivia, necesariamente tiene que basarse en el hecho de ser un país pluricultural y multilingüe conformado por una diversidad de grupos sociales, la mayoría de los cuales habla quechua, aymara, castellano o guaraní.

La interculturalidad es por ello uno de los ejes vertebradores del sistema educativo. Esto se expresa en el artículo 1º de la ley, en el cual la educación boliviana se define como *“intercultural y bilingüe”*. El artículo 2º dice: *“Fortalecer la identidad nacional, exaltando los valores históricos y culturales de la nación boliviana en su enorme y diversa riqueza multicultural y multirregional”*.

Estos fines orientan la metodología que se desarrolla de acuerdo con las modernas corrientes pedagógicas: *“Organizar el conjunto de las actividades educativas, ofreciendo múltiples y complementarias opciones que permitan al educando aprender por sí mismo, en un proceso de permanente autosuperación”*.

En sus objetivos, la educación boliviana se preocupa de estar compaginada con los procesos del cambio a nivel mundial y nacional, y de esta manera lograr la eficiencia que los tiempos demandan: *“Organizar un sistema educativo nacional capaz de renovarse y de mejorar su calidad permanentemente para satisfacer las cambiantes necesidades de aprendizaje y de desarrollo nacional, así como para incorporar las innovaciones tecnológicas y científicas, creando instrumentos de control, seguimiento y evaluación, con especial énfasis en la medición de la calidad, instrumentos de información y de investigación educativa”*.

Sobre la gratuidad de la enseñanza sólo se considera a la educación primaria, dejando pendiente de resolver a la secundaria: *“Lograr la democratización de los servicios educativos a partir de la plena cobertura en el nivel primario, hacia la ampliación significativa de la cobertura en la educación secundaria, desarrollando acciones que promuevan la igualdad de acceso, oportunidades y logros educativos, dando atención preferencial a la mujer y a los sectores menos favorecidos y valorando la función decisiva que, en tal sentido, desempeña la educación fiscal”*.

¹⁴ Antes Ministerio de Desarrollo Humano, con una Secretaría de Educación Pública.

La participación es una característica importante del sistema educativo boliviano. Existen juntas escolares, de núcleo, subdistritales y distritales, cuya función es ejercer control social sobre el desempeño de las autoridades educativas, los directores y los docentes. Asimismo, estas juntas tienen la facultad de proponer la contratación, ratificación o remoción del personal educativo en las distintas instancias.

1.2. SIGNIFICADO DE LA REFORMA EDUCATIVA

Los Proyectos de Educación Intercultural Bilingüe y Escuela Multigrado, que se desarrollaron con apoyo del UNICEF, son antecesores de la Reforma Educativa.

Los inicios de la reforma se remontan al período comprendido entre 1989 y 1993, en el cual el Ministerio de Educación presentó una propuesta para desarrollar una reforma de la educación boliviana. Los principales aspectos de ésta fueron los siguientes:

- El salario de los maestros.
- Educación para el trabajo y participación de la mujer.
- Descentralización del servicio educativo.
- Incremento de la oferta de educación.
- Formación docente.
- Desarrollo de un proceso gradual, progresivo, globalizador y participativo.

Para dar inicio al proceso se desarrolló un plan de emergencia, que trataba de dar solución a los principales problemas de la educación boliviana. Se creó un Equipo de Trabajo para la Reforma Educativa (ETARE), que se encargó de preparar el proyecto de reforma y negociar el financiamiento con el Banco Mundial, el UNICEF y la UNESCO.

En 1994 se terminó de consolidar la reforma con la dación de la Ley de Reforma Educativa 1565. El proceso se inició en 1995.

Las metas que se propone la Reforma Educativa son: el aumento de la cobertura en educación preescolar y primaria, la mayor retención de los alumnos por lo menos hasta el

segundo ciclo de primaria, el mejoramiento de la calidad de la educación, la pertinencia cultural y lingüística del currículo, fomentar la participación de la comunidad para una función de vigilancia, la descentralización del sistema educativo, el mejoramiento de la educación superior, y la formación de los maestros, tanto la inicial como la de los que están en servicio.

Está prevista su realización en un período de quince años, que comprende la gestión de unos cuatro gobiernos. La primera etapa, de ocho años, está todavía en ejecución y cuenta con el apoyo financiero del Banco Mundial y de los donantes bilaterales.

Como soportes necesarios para el cumplimiento de esas metas se consideró necesario el fortalecimiento institucional, la transformación del currículo, el equipamiento de las escuelas y el reordenamiento del aspecto financiero.

En una propuesta descentralista como ésta, el distrito se constituye en la principal instancia de desarrollo y consolidación de la reforma; es el espacio en el cual se operativizan y dinamizan las acciones técnico-pedagógicas, administrativas e institucionales, que se definen a escala nacional y se articulan a nivel departamental.

En los primeros años de ejecución se preparó y distribuyó gran cantidad de materiales impresos, para uso de los alumnos y de los profesores. Con estos materiales se equiparon las bibliotecas de los centros educativos.

Con la reforma, las antiguas escuelas normales se fueron transformando en institutos normales superiores, mediante un plan de desarrollo institucional y una transformación del currículo que permitiera la formación de docentes con una perspectiva intercultural.

1.3. LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN EL SISTEMA EDUCATIVO BOLIVIANO

La Ley de Reforma Educativa, conjuntamente con otras leyes que apuntan a la reforma del Estado, confiere a la educación boliviana una característica de descentralización y participación. La participación popular es considerada en la mencionada ley como una de las cuatro estructuras sobre las que actúa el sistema educativo nacional.

La Ley de Participación Popular (Ley 1551) amplió las competencias de los gobiernos municipales¹⁵, a los que transfirió la función de administrar, mantener y equipar las instituciones educativas de su jurisdicción. Asimismo, les confirió la facultad de supervisar el desempeño de las autoridades educativas, directores y personal docente, pudiendo proponer la ratificación o remoción de los mismos, con causa justificada.

Las organizaciones territoriales de base, que son todas las formas participativas de la sociedad, adquirieron también el derecho a proponer, pedir, controlar y supervisar las obras de infraestructura y los servicios educativos. También pueden proponer la ratificación o remoción de las autoridades educativas.

Para hacer el efectivo el ejercicio de la descentralización participativa, la participación popular se organiza en las siguientes instancias:

- Las Juntas Escolares, conformadas por las organizaciones territoriales de base.
- Las Juntas de Núcleo, constituidas por los representantes de las Juntas Escolares y las Juntas Subdistritales y Distritales.
- Los Consejos y Juntas Municipales.
- Los Consejos Departamentales de Educación, conformados por un representante de cada Junta Distrital, un representante de la organización sindical de maestros del departamento, un representante de las universidades públicas, otro de las universidades privadas y otro más de las organizaciones estudiantiles de los niveles secundario y superior.
- Los Consejos Educativos de Pueblos Originarios.
- El Consejo Nacional de Educación, integrado por un representante de cada Consejo Departamental, uno de cada Consejo Educativo de los Pueblos Originarios, otro de la Confederación Sindical de Maestros de Bolivia, un representante de las municipalidades, uno de las universidades públicas y otro de las universidades privadas, uno de la Confederación de Profesionales de Bolivia, un representante de la Central Obrera Boliviana, así como de la Confederación de Empresarios Privados, de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos y de la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano.

- El Congreso Nacional de Educación, que reúne a todos los sectores de la sociedad para evaluar el desarrollo de la educación cada cinco años.

Esta experiencia va mostrando sus frutos, favorables al desarrollo de la educación. Ha permitido mejorar la infraestructura, la dotación de bibliotecas de aula y de materiales educativos, y la medición de la calidad educativa.

2. ESTRUCTURA ACTUAL DEL SISTEMA EDUCATIVO BOLIVIANO

2.1. ORGANIZACIÓN GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO

El sistema educativo boliviano está organizado en cuatro estructuras (Art. 4º de la Ley de Reforma Educativa):

1. Estructura de participación popular. Determina los niveles de organización de la comunidad para su participación en la educación.
2. Estructura de organización curricular. Define las áreas, niveles y modalidades de educación.
3. Estructura de administración curricular. Determina los grados de responsabilidad en la administración de las actividades educativas.
4. Estructura de servicios técnico-pedagógicos y administración de recursos. Atiende los requerimientos de las otras tres estructuras y organiza las unidades de apoyo administrativo y técnico-pedagógico.

Cada una de estas estructuras tiene sus propios objetivos y políticas.

La estructura de administración curricular es la que tiene que ver con el desarrollo del sistema educativo. Sus objetivos están orientados a posibilitar la educación a los bolivianos, estableciendo posibilidades de acceso y egreso en todos los niveles del sistema.

¹⁵ Los distritos educativos corresponden a la jurisdicción de un municipio.

De acuerdo al mandato de la ley, se da prioridad al aprendizaje sobre la enseñanza. El currículo debe fomentar el desarrollo de la autoestima, el aprender a ser, a pensar, a actuar y a seguir aprendiendo por sí mismos. Desarrollará la investigación, la creatividad, el trato horizontal y empleará los métodos de aprendizaje más actualizados. Será flexible, abierto, sistémico, dialéctico e integrador. El proceso educativo deberá organizarse de acuerdo a los intereses de las personas y de la comunidad. La equidad de género estará presente en el desarrollo del currículo.

La estructura de formación curricular comprende dos áreas: educación formal y educación alternativa. En ambas hay cuatro grupos de modalidades:

1. Modalidades de aprendizaje:
 - Regular, para todos los educandos en general.
 - Especial, para los que tienen dificultades de aprendizaje.

2. Modalidades de lengua:
 - Monolingüe, en lengua castellana, con aprendizaje de una segunda lengua nacional originaria.
 - Bilingüe, en una lengua nacional originaria, y el aprendizaje de castellano como segunda lengua.

3. Modalidades de docencia:
 - Unidocente, con un solo docente.
 - Pluridocente, con la intervención de un equipo de docentes.

4. Modalidades de atención:
 - Presencial, con asistencia regular.
 - A distancia, con el apoyo de monitores y mediante el uso de medios de comunicación.

2.2. NIVELES EDUCATIVOS

El área formal se desarrolla mediante cuatro niveles: preescolar, primario, secundario y superior. El área alternativa tiene tres componentes: de adultos, permanente y especial. Los niveles preescolar, primario y secundario dependen del Viceministerio de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria. El nivel superior depende del Viceministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. Existe también una Subsecretaría de Educación Alternativa.

2.2.1. NIVEL INICIAL

Está destinado a brindar atención a niños menores de 6 años. Se divide en dos ciclos: de 0 a 4 años y de 4 a 6 (preescolar). El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes se hace cargo del segundo ciclo. El resto de la educación inicial está preferentemente a cargo de la familia. El deber del Estado en este sentido consiste en promover la estimulación psicoafectiva-sensorial, la nutrición y la salud.

Existen alternativas no formales para la atención de los niños menores de 6 años, que se desarrollan desde 1989 mediante diversos programas, coordinados con la entonces Secretaría de Salud. Entre estos programas se pueden mencionar los siguientes: Atención integral al niño menor de 5 años, Atención a la mujer en edad fértil, Atención al medio ambiente, Vigilancia y control epidemiológico.

Existe, además, el Proyecto 2735 de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), desarrollado con el apoyo del UNICEF, Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud. Este proyecto se llama "Asistencia Integral al Niño Preescolar de Zonas Deprimidas de Bolivia".

2.2.2. NIVEL PRIMARIO

La duración de este nivel es ocho años. Tiene dos modalidades: de menores y de adultos. En el caso de la educación primaria de menores, atiende a los niños y adolescentes comprendidos entre 6 y 14 años. Tiene una estructura flexible, que permite que los educandos avancen a su propio ritmo. Los objetivos que persigue este nivel son de carácter cognoscitivo, afectivo y psicomotor. Es obligatorio y gratuito en las escuelas fiscales (a cargo del Estado). El nivel comprende tres ciclos: el primero y el segundo, de tres años, y el tercero, de dos años. En cada uno de ellos se deben asumir los códigos de la cultura de origen de los educandos. Estos ciclos son:

- Ciclo de aprendizajes básicos, orientado al logro de habilidades básicas para la lectura comprensiva y reflexiva, la expresión verbal y escrita y el razonamiento matemático elemental.
- Ciclo de aprendizajes esenciales. Está orientado al logro de objetivos relacionados con el cultivo de las ciencias de la naturaleza, las ciencias sociales, el lenguaje, la matemática y las artes plásticas, musicales y escénicas.
- Ciclo de aprendizajes aplicados. Orientado al aprendizaje de conocimientos científico-tecnológicos y habilidades técnicas elementales.

En los tres ciclos se practican las habilidades manuales, la educación física y los deportes.

Al finalizar la educación primaria, los estudiantes obtienen un certificado que les permite continuar los estudios o incorporarse al mundo del trabajo.

2.2.3. NIVEL SECUNDARIO

Tiene la misma característica de flexibilidad que el nivel primario, con la diferencia que no es obligatorio. Dura en total cuatro años y tiene dos ciclos, de dos años cada uno:

- Ciclo de aprendizajes tecnológicos. Está orientado a la profundización de los objetivos del nivel primario en los aspectos cognitivo, afectivo y psicomotor, y al logro de actividades y conocimientos técnicos elementales. Al terminar el ciclo, los estudiantes reciben un diploma de Técnico Básico, que les permitirá incorporarse al mundo del trabajo o continuar estudiando.
- Ciclo de aprendizajes diferenciados, con dos opciones:
 - Aprendizajes técnicos medios, que otorga el diploma de Bachiller Técnico, con mención en la especialidad elegida, y
 - aprendizajes científico-humanísticos, que otorga el diploma de Bachiller en Humanidades que permite el ingreso a las universidades.

El nivel secundario tiene dos modalidades: de menores y de adultos. Ambas ofrecen a los egresados las mismas posibilidades de seguir estudios superiores. Es de carácter terminal porque está orientado a solucionar problemas que se presentan en la vida diaria y en el trabajo.

2.2.4. NIVEL SUPERIOR

Este nivel comprende el técnico-profesional de tercer nivel, la educación tecnológica, la humanístico-artística y la científica. En este nivel también están los estudios de postgrado. Se ofrece a nivel universitario y no universitario.

Para ingresar a los estudios superiores es necesario haber concluido el nivel secundario y tener el diploma de Bachiller en Humanidades.

Los estudios de formación docente pertenecen a este nivel.

Las universidades gozan de autonomía administrativa, económica y académica. En las universidades públicas, la educación es casi gratuita y financiada por el Estado:

“Las universidades públicas son autónomas e iguales en jerarquía. La autonomía consiste en la libre administración de sus recursos, el nombramiento de sus rectores, personal docente y administrativo, la elaboración y aprobación de sus estatutos, planes de estudio y presupuestos anuales, la aceptación de legados y donaciones, y la celebración de contratos para realizar sus fines y sostener y perfeccionar sus institutos y facultades. Podrán negociar empréstitos con garantía de sus bienes y recursos, previa aprobación legislativa” (Art. 185 de la Constitución política).

3. LA LEGISLACIÓN BOLIVIANA EN MATERIA DE EDUCACIÓN

Los principios fundamentales del sistema educativo se basan en la Constitución política del país¹⁶. En ella se considera a la educación como “la más alta función del Estado”. Se garantiza la libertad de enseñanza, al mismo tiempo que se reconoce como función del Estado tutelar su ejercicio. Se establece la obligatoriedad de la educación primaria y la gratuidad de la educación fiscal.

En términos más operativos, la política educativa boliviana se estructura a partir de 1955, en que se da el Código de la Educación Boliviana. Este importante instrumento legal tuvo una vigencia de 40 años. A pesar de haber existido dos intentos de Reforma Educativa, uno a finales de la década de los sesenta y otro en la de los setenta, el Código de 1955 continuó siendo referente de la educación, aun para la formulación de la Ley de la Reforma Educativa de 1994, siendo reemplazado por ésta.

En la actualidad, la Ley de Reforma Educativa es la que norma todo el sistema educativo. Se basa en la Constitución y toma en cuenta algunos elementos de normas dadas anteriormente. Esta ley se ocupa de las bases y fines de la educación boliviana, de los objetivos y estructura del sistema educativo (que comprende modalidades de aprendizaje, de lengua y de atención). Tiene un capítulo dedicado a la educación formal en los niveles

¹⁶ Ley 1615, promulgada el 6 de febrero de 1995.

preescolar, primaria y secundaria, otro dedicado a la educación superior (al cual pertenecen los institutos normales superiores), y uno más en el que se ocupa de la educación alternativa. La Ley de Reforma Educativa también trata los aspectos administrativos, el financiamiento de la educación, los niveles de participación y la medición de la calidad.

3.1. OTROS INSTRUMENTOS LEGALES

- Decreto Supremo 23949, de febrero de 1995, sobre los Órganos de Participación Popular. Norma la constitución de las Juntas Escolares, de Núcleo y de Distrito, los Consejos de Educación Departamentales, el Consejo Nacional de Educación y los Consejos de Educación de los Pueblos Originarios. Todas ellos, instancias de participación educativa.
- Decreto Supremo 23950, de febrero de 1995, sobre Organización Curricular. Define los objetivos, la estructura y la organización curricular de la educación preescolar, la primaria y la secundaria, así como de la educación alternativa. Fija los lineamientos de la educación superior universitaria y no universitaria. Establece, en términos generales, lineamientos para la evaluación y la promoción de los alumnos y el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación.
- Decreto Supremo 23951, de febrero de 1995. Establece los derechos y obligaciones de las autoridades nacionales, de los directores departamentales, distritales, de núcleo y de centro educativo.
- Decreto Supremo 23952, de febrero de 1995, que reglamenta la Ley de Reforma Educativa. Establece la composición de los servicios técnico-pedagógicos, tanto a nivel central como departamental y distrital.
- Decreto Supremo 23968, de 1995, Reglamento Institucional de Universidades Privadas y que, igualmente, reglamenta las carreras en el servicio de la educación pública, separando la carrera docente de la administrativa.

- Resolución Ministerial nº 343/01, de 15 de agosto de 2001, que autoriza a seis universidades a llevar a cabo la profesionalización de maestros interinos¹⁷ de primer y segundo ciclos de primaria.
- Decreto Supremo nº 094/00, de marzo de 2000, que autoriza el nuevo currículo para la formación de docentes del nivel primario.
- Normas para la gestión de las actividades educativas. Éstas son anuales.
- Resoluciones secretariales sobre diversos aspectos de carácter más específico.

3.2. LA NORMATIVIDAD SOBRE EL MAGISTERIO Y LA FORMACIÓN DOCENTE

Con respecto a los docentes, la Ley de Reforma dice que los maestros con título en Provisión Nacional, los profesionales universitarios y los técnicos superiores tienen derecho a ingresar en el servicio docente, previo examen de competencia, preparado y administrado por el CONAMED¹⁸, de acuerdo a las necesidades del servicio de educación. En casos de necesidad, podrán también ingresar en el servicio docente los bachilleres y los capacitados por experiencia o por medio de aprendizajes especiales, previo examen de competencia (Art. 34). Con esto último se ampara en cierto sentido una situación que atenta contra la calidad de la educación. La misma ley plantea una salida al disponer que el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, en coordinación con los institutos normales superiores y las universidades, programe cursos complementarios en las modalidades presencial o a distancia, a fin de otorgar el título en Provisión Nacional y el reconocimiento académico que habilite a los maestros interinos en ejercicio docente que no cuenten con dicho título. A pesar de ello, en agosto de 2001, aproximadamente el 21% de los maestros no contaban con formación académica.

Los artículos 37 al 39 también se ocupan de los docentes. En ellos se dispone la reforma del escalafón y la creación de las nuevas carreras docente y administrativa, que permitan el reconocimiento y estímulo a los docentes. Asimismo, hay una referencia a la estabilidad

¹⁷ Los maestros que no tienen título pedagógico ejercen la docencia en calidad de interinos.

¹⁸ Consejo Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa.

laboral, para lo cual se establecen ciertos requisitos. Uno de éstos es acreditar suficiencia profesional cada cinco años, lo cual supone un sistema de evaluación. Por otro lado, se reconoce el derecho a la sindicalización para la defensa de los intereses profesionales, la dignificación de la carrera docente y el mejoramiento de la educación.

Desde 1995, el Estado está obligado a contratar automáticamente a los egresados de los institutos normales superiores. Esto es favorable para los docentes, y fue producto de una conquista sindical, pero desfavorable para la calidad de la educación, porque da lugar a que muchos jóvenes elijan la docencia no por vocación, sino porque ven en ella la única posibilidad segura de conseguir empleo. Esta disposición es posterior a la Ley de Reforma en la cual se disponen los exámenes de competencia para acceder a las plazas docentes. Hasta el año 2001, sin embargo, no se había puesto en práctica este mandato de la ley.

La formación docente se ha concebido como uno de los componentes más importantes del proceso de Reforma Educativa que vive Bolivia desde 1995. En tal sentido, se ha dado prioridad a las siguientes líneas de acción:

- Iniciar la transformación institucional de las escuelas normales en institutos normales superiores. Este proceso se desarrolló entre 1994 y 2000.
- Implementar el nuevo diseño curricular base. En 1997 se construyó un diseño curricular, el cual fue modificado en 1999.
- Establecer las bases de un Sistema Nacional de Capacitación.
- Iniciar un proceso de descentralización progresiva.
- Capacitar a los asesores pedagógicos, quienes a su vez se constituirán en mediadores.
- Capacitar a formadores de los institutos normales superiores mediante asistencia técnica directa para acompañar las innovaciones de la práctica docente.
- Mejorar el nivel de los directores y de los recursos humanos en general.

- Implementar la educación intercultural bilingüe en la formación de los futuros docentes.

Uno de los objetivos generales del Plan Estratégico del Programa de Reforma Educativa 1999-2002¹⁹ es “mejorar la cualidad del personal docente”. Para ello se han formulado los objetivos específicos siguientes:

- Nuevo sistema de administración del personal docente.
- Nuevo sistema de formación docente.

El nuevo sistema de administración del personal docente tiene como estrategias centrales:

- Diseñar un nuevo sistema de administración del personal docente basado en la formación (bachiller humanístico con mención en pedagogía, técnico superior y profesional universitario), en las horas de trabajo, en el ciclo, modalidad y ubicación de las escuelas.
- Desarrollar un sistema de incentivos para docentes y escuelas.
- Gestionar la promulgación del instrumento legal que permita aplicar la nueva carrera docente

Las estrategias centrales del nuevo sistema de formación docente son:

- a) Desarrollar un sistema de formación docente que contemple:
 - La transformación en institutos normales superiores de las escuelas normales seleccionadas con base en las posibilidades que ofrezcan ellas y su entorno para elevar la calidad de su servicio.
 - La transferencia de la gestión administrativa y curricular a instituciones de educación superior.
 - El desarrollo del bachillerato humanístico con mención en pedagogía en las escuelas secundarias del área rural.

- La generación de oferta de servicios acreditados autofinanciados de actualización y formación docente permanente en universidades públicas y privadas, institutos normales y otros.
 - El establecimiento de un sistema de acreditación que viabilice la incorporación de profesionales universitarios al servicio docente, y la evaluación de la actualización académica del personal docente.
- b) Capacitar en el trabajo cotidiano a los actuales directores de escuela y a los maestros de aula de los niveles inicial y primario por medio de asesores pedagógicos y de materiales de apoyo.
- c) Capacitar a los actuales directores de escuela y a los maestros del nivel secundario en la aplicación del nuevo currículo, a través de cursos intensivos por especialidad realizados por instituciones de educación superior.

4. LA FORMACIÓN DOCENTE

4.1. MARCO CONCEPTUAL

Con la Ley de Reforma Educativa se busca estructurar una formación docente que esté en función de las necesidades de aprendizaje y enmarcada dentro del proceso de democratización por el que atraviesa la región. Dentro de ello se encuentra el carácter multicultural y plurilingüe de nuestra sociedad. La nueva política de formación docente estimula una práctica que no sólo se reconozca en su realidad, sino que desarrolle las potencialidades que implica la multiculturalidad.

Para el cumplimiento de estos objetivos se basa en el constructivismo y sus importantes aportes en los procesos de aprendizaje. En el aspecto cultural y lingüístico, la cultura cotidiana es esencial para la construcción y transferencia de conocimientos porque facilita el proceso de conexión de los conocimientos previos con los recién adquiridos. Para ello

¹⁹ BOLIVIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES. VIEPS. *Plan Estratégico del Programa de Reforma Educativa 1999-2002*. La Paz, 1999, página web www.minedu.gov.bo/eeb/doc/anexo1.pdf. Consultada el 4-10-2003.

es necesario que se desarrolle una educación bilingüe que implica el desarrollo y uso de la lengua originaria y el castellano como segunda lengua.

En el aspecto epistemológico, siguiendo con el enfoque constructivista, se concibe al alumno como el protagonista de su aprendizaje, y el profesor es el factor dinamizador de este proceso. La formación docente debe lograr que el docente esté preparado para impartir una educación acorde con estos principios.

En el aspecto pedagógico, el docente debe estar en capacidad de diseñar una enseñanza concebida como un desempeño autónomo que ejercen los individuos desde sus distintos ámbitos sociolingüísticos, culturales y profesionales; por ello es fundamental comprender el papel de la cultura en las diversas dimensiones del desarrollo del niño y adolescente, tanto afectivas como cognitivas y sociales.

4.2. LA FORMACIÓN DOCENTE EN LA REFORMA EDUCATIVA BOLIVIANA

La Reforma Educativa tiene como orientación central formar profesores bolivianos de alta calidad, promoviendo la valoración social de su función. Para lograr los resultados que se propone la reforma en los estudiantes es indispensable tener maestros que tengan un buen manejo académico de los contenidos, que éste se refleje en la práctica pedagógica y que las instituciones desarrollen una gestión que favorezca los cambios.

El proceso de formación consiste en reconocer el carácter profesional de la docencia para dar respuesta a las demandas sociales, a fin de garantizar la adquisición de un conjunto de competencias prácticas, necesarias tanto para que sepan adecuarse a los permanentes cambios como para que trabajen con los alumnos de diversos grupos culturales, sociales y lingüísticos.

La formación docente es uno de los componentes más importantes del proceso de reforma, pues en ella se reconoce que el maestro constituye un motor fundamental del cambio pedagógico. A través de ella, las propuestas curriculares entran en movimiento y se desarrollan en el sistema educativo.

El respeto por las diferencias culturales y el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes son dos objetivos centrales en la formación de los docentes.

El Plan de Formación Docente se ha organizado en base a los siguientes propósitos :

- La formación del sentido profesional y el desarrollo de su responsabilidad en la organización de los aprendizajes.
- El desarrollo del aprendizaje profesional como aptitud de desempeño.
- El aprendizaje de destrezas profesionales vinculadas al manejo de conceptos y didácticas correspondientes al diseño y las áreas curriculares.
- La comprensión de un modelo de gestión educativa basado en la participación activa de la comunidad.

La formación docente, sea en institutos normales superiores o en universidades, forma parte del nivel superior. En ambos tipos de institución, los egresados están facultados para trabajar en los niveles preescolar, primario y secundario.

4.3. EL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN DOCENTE

En 1999 se constituyó el Sistema Nacional de Formación Docente, el cual ha dado prioridad a las siguientes líneas de acción:

- Iniciar la transformación institucional de las antiguas escuelas normales en institutos normales superiores. Este proceso se desarrolló entre 1994 y 2000.
- Implementar el nuevo diseño curricular base. En 1997 se construyó un diseño curricular, el cual fue modificado en 1999.
- Establecer las bases de un Sistema Nacional de Capacitación.

- Iniciar un proceso de descentralización progresiva.
- Capacitar a los asesores pedagógicos, quienes a su vez se constituirán en mediadores.
- Capacitar a formadores de los institutos normales superiores mediante asistencia técnica directa para acompañar las innovaciones de la práctica docente.
- Mejorar el nivel de los directores y de los recursos humanos en general.
- Implementar la educación intercultural bilingüe en la formación de los futuros docentes.

Las universidades a las cuales se transfirió la gestión de diez institutos normales superiores, pasaron previamente por una evaluación. Este ha sido un paso importante para articular la formación de docentes con el nivel de educación superior universitaria. La transferencia se realizó a través de un contrato en el cual se establecieron algunos lineamientos que obligaban a las universidades a:

- Ceñirse al currículo de formación docente establecido por el Ministerio de Educación.
- Determinar el número de catedráticos y personal administrativo que requiera la nueva estructura curricular.
- Evaluar a todo el personal docente, administrativo y de servicios.
- Contratar al personal mediante convocatorias públicas.
- Exigir a los docentes formadores, por lo menos, un grado académico de licenciatura en la especialidad correspondiente.
- Establecer un sistema de seguimiento y evaluación de la ejecución del contrato.

Los institutos que no han sido transferidos y que dependen directamente del Ministerio de Educación también tendrán acceso a un mejoramiento de la gestión.

El año 1999 se diseñó un nuevo currículo de formación docente para los niveles inicial y primario, que se aplica desde el año 2000 en todos los institutos normales superiores.

En la actualidad se ofrecen los siguientes programas:

- Nivel inicial, con enfoque intercultural y modalidad bilingüe.
- Nivel primario, a partir de la lengua castellana.
- Nivel primario, a partir de una lengua originaria.
- Nivel secundario, en coordinación con universidades.
- Capacitación a maestros en servicio.
- Titularización a maestros interinos.
- Formación permanente, en coordinación con universidades.
- Educación alternativa, en coordinación con el Viceministerio de Educación Alternativa.
- Bachillerato pedagógico acelerado intercultural bilingüe.

El Sistema Nacional de Formación Docente está formado por los Institutos Normales Superiores, tanto estatales como privados. Estas instituciones tienen la misión de formar nuevos maestros, así como contribuir a la actualización y perfeccionamiento de los maestros en servicio. Para ejercer como formador en los institutos normales superiores es necesario tener por lo menos el título de Maestro en Provisión Nacional.

Para seguir estudios de licenciatura en Ciencias de la Educación a nivel universitario, los maestros deberán tener título en Provisión Nacional. Para ese efecto, se les reconoce como técnicos superiores y se les convalidan dos años de estudios universitarios.

4.4. EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE FORMACIÓN DOCENTE EN EL PROGRAMA DE REFORMA EDUCATIVA

El Programa de Reforma Educativa (PRE), que se desarrolla con el apoyo financiero de la cooperación internacional, tiene un componente denominado “fortalecimiento del sistema de formación docente inicial”. Se basa en el supuesto que para lograr los objetivos del programa es necesario incidir en la formación de los maestros. Por este motivo, también se incluye como uno de los objetivos a lograr el mejoramiento de la calidad de la formación docente.

Tiene dos subcomponentes: mejoramiento académico e institucional en los institutos normales superiores, y diversificación y fortalecimiento de la gestión institucional.

En lo que respecta al primer subcomponente, se consideran los distintos factores que intervienen en la calidad de la formación docente inicial. Éstos son: los postulantes a estudios de docencia, los docentes formadores, el currículo de formación docente, los recursos de aprendizaje, la infraestructura y la calidad de la gestión institucional. Las acciones programadas en este subcomponente son: un sistema de seguimiento a la gestión institucional, un sistema de evaluación de cada una de las instituciones y un sistema de acreditación a nivel nacional para los institutos normales superiores, la creación de un fondo para el desarrollo de proyectos de mejoramiento académico y la mejora de la infraestructura y el equipamiento.

El segundo subcomponente está orientado a mejorar el Servicio de Formación Inicial de Docentes por parte de las instituciones formadoras. El modelo a desarrollar en este subcomponente se basa en la gestión de los institutos normales superiores traspasados a las universidades.

INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

Población total por grupos de edad (%)

0-14 años	15-34 años	35-49 años	50-64 años	65 y más años
39,6	34,3	14,1	8,0	4,0

Proyecciones al año 2000.

Docentes por nivel educativo en el sector público

Inicial	Primaria	Secundaria	Total
4.142	63.258	15.346	82.746

Docentes por nivel educativo (público + privado)

Inicial	Primaria	Secundaria	Total
4.951	72.679	24.545	102.175

Número de escuelas por modalidad de lengua y área geográfica

Área rural		Área urbana		Total	
Bilingüe	Monolingüe	Bilingüe	Monolingüe	Bilingüe	Monolingüe
1.836	8.862	10	3.127	1.836	11.989

Tasa brutas y netas de escolarización en primaria y secundaria

Primaria			Secundaria		
Matrícula	Tasa bruta	Tasa neta	Matrícula	Tasa bruta	Tasa neta
1.760.723	106,8	96,6	341.235	48,7	37,6

Estos datos, con excepción de la población por grupos de edad, corresponden a 1999 y proceden de diversas fuentes²⁰:

Anexo del Informe Nacional de Evaluación de Educación para Todos.

Anuario Estadístico UNESCO 1999.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Bolivia.

CELADE-CEPAL. Boletín Demográfico. Año XXXI, nº 62, julio de 1998.

²⁰ Tomados de OREALC/UNESCO. *Proyecto Principal de Educación. Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-2000*. Santiago, Chile, 2001, p. 91.

CAPÍTULO II

LA FORMACIÓN DOCENTE INICIAL

1. DE LAS ESCUELAS NORMALES A LOS INSTITUTOS NORMALES SUPERIORES

Los antecedentes del actual sistema de formación docente boliviano están en las escuelas normales. La primera se crea en 1909 con el nombre de Escuela Normal de Profesores y Preceptores de la República, que comenzó a funcionar en la ciudad de Sucre.

Posteriormente, se fueron creando otras escuelas normales, algunas en el área rural, con la finalidad de preparar maestros de nivel primario para la población indígena, pero los resultados no fueron los esperados, porque los docentes allí formados se quedaban a trabajar en las ciudades.

La Ley 1565 establece que las escuelas normales urbanas y rurales se conviertan en institutos normales superiores, con una formación única para los maestros, sin distinción entre urbanos y rurales. Para ello pasaron por un proceso de transformación institucional. Este proceso se inició en agosto de 1994 con la presentación de la propuesta preparada por el Equipo Técnico de la Reforma Educativa (ETARE). La estrategia fue involucrar a las normales en sus propios procesos de cambio, a través de “equipos monitores” que debían trabajar al interior de cada normal, en coordinación con la Unidad Nacional de Servicios Técnico-Pedagógicos (UNSTP) de la Reforma Educativa.

El profesorado de educación inicial se forma en los institutos normales superiores urbanos. En las instituciones privadas se forma personal auxiliar, como cocineras o ayudantes, lo que no ocurre en las instituciones del Estado. Tampoco cuentan estas instituciones con médicos especialistas en niños ni psicólogos. Con estas carencias, la formación de profesores para el nivel inicial tiene algunas deficiencias.

El profesorado de educación primaria se forma en institutos normales superiores, tanto urbanos como rurales. Más de la mitad de los maestros en ejercicio habla por lo menos una lengua nativa. En la mayoría de los casos es el quechua o el aymara. Una menor cantidad habla el guaraní o alguna lengua amazónica.

Hasta antes de 1994 no se exigía una formación específica para ejercer la docencia en educación secundaria. La formación en las escuelas normales era para ejercer la docencia en educación preescolar y la primaria, y en el caso de la secundaria, solamente para las especialidades de matemática, química y física. Con los cambios producidos a partir de la reforma se amplía la formación de docentes en institutos normales superiores a la especialidad de educación secundaria.

El Viceministerio de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria se encarga de proponer políticas y de coordinar acciones para la formación docente. En cuanto al funcionamiento administrativo, los institutos dependen de la Prefectura del departamento a través de las Direcciones Departamentales de Educación.

Actualmente, la formación docente se da en los siguientes tipos de instituciones:

- Institutos normales superiores (antes escuelas normales urbanas y rurales). Forman profesores para los niveles inicial y primaria y las especialidades de secundaria.
- Escuelas e institutos superiores de artes plásticas, de música o de arte. Tienen el nivel de instituto superior.
- Universidades.
- Instituto Superior de Educación Rural (ISER). Ofrece estudios de postgrado y de especialización a los maestros titulados y programas de educación a distancia para titular a los maestros no titulados.

La formación docente en el sistema actual se ubica en el nivel superior no universitario y tiene como prerrequisito la secundaria. Para ingresar a un instituto normal superior es necesario ser Bachiller en Humanidades y aprobar un examen de ingreso para ser admitido a un curso de nivelación de cuatro meses de duración.

Los estudios docentes duran cuatro años, con excepción de los que se realizan para ser profesor de primaria en el área rural, que duran tres años. Están organizados en seis semestres y otros dos de práctica e investigación. Al finalizar es necesario haber aprobado todos los cursos y realizar un trabajo especial para obtener el título de Maestro en Provisión Nacional, a nombre de la nación, con mención del nivel (y de la especialidad en el caso de secundaria).

La formación de los docentes para ejercer la enseñanza en los niveles inicial y primario se da preferentemente en los institutos normales superiores, aunque no están impedidos de ejercerla los licenciados en Ciencias de la Educación.

Para desempeñarse como docente en el nivel secundario también hay institutos normales superiores que ofrecen esa especialidad. Asimismo, la licenciatura en Ciencias de la Educación que ofrecen las universidades es una opción para ejercer la enseñanza secundaria.

1.1. EL PROCESO DE CONVERSIÓN

El proceso por el cual se convirtieron las escuelas normales rurales y urbanas en institutos normales superiores tuvo cuatro etapas.

En la primera, desarrollada entre 1994 y 1995, se propició la transformación a partir de las propias instituciones. En cada una de ellas se constituyó un equipo de monitores, compuesto por tres docentes y el director académico. Los integrantes de estos equipos debían participar en quince talleres nacionales de capacitación para la conversión. Ellos debían reproducir, por efecto multiplicador, el contenido de los talleres. Como producto de este trabajo, cada escuela normal debía elaborar un Proyecto Académico Institucional (PAI).

En la segunda, desarrollada entre 1996 y 1997, se conformó una comisión para evaluar los PAI a partir de indicadores e instrumentos de evaluación que fueron construidos para tal fin. Se pudo comprobar que los PAI de las escuelas normales no cumplían con los requisitos exigidos para convertirse en escuelas normales superiores. Por este motivo se

cambió la estrategia inicial, por la cual se pretendía que la transformación se realizara desde adentro, y se estableció una serie de criterios para comenzar el proceso, desde el Ministerio de Educación. A partir de ahí fueron seleccionadas siete escuelas normales para ser convertidas en institutos normales superiores.

En esta etapa, además, se elaboró un currículo para la formación de docentes de primaria y se creó el proyecto INS-EIB para fortalecer la formación de maestros bilingües. Este proyecto contó con el apoyo de la GTZ.

En la tercera etapa, comprendida entre 1998 y 1999, en primer lugar se sistematizó todo el proceso iniciado en 1994. Esta sistematización incluyó el seguimiento a los siete institutos normales superiores que habían sido convertidos en la segunda etapa. Los resultados no fueron muy satisfactorios en relación con los cambios esperados.

En la cuarta etapa, que se desarrolló entre 1999 y 2000, fueron seleccionados los once institutos que presentaban mejores condiciones de transformación y se creó el Sistema Nacional de Formación Docente. Se elaboraron nuevos currículos para la formación de docentes de los niveles preescolar y primario, para reemplazar al currículo de 1997. Estos currículos se pusieron en práctica a partir del año 2000.

1.2. EL CONVENIO ENTRE EL MINISTERIO DE EDUCACION Y LAS UNIVERSIDADES

La Ley de Reforma Educativa prevé la suscripción de convenios entre el Ministerio de Educación y las universidades para mejorar la formación inicial de los docentes. En aplicación de esta facultad y del proceso de conversión, se invitó a las universidades a tomar a su cargo la administración institucional y pedagógica de los institutos normales superiores (los 11 seleccionados). Las propuestas presentadas fueron evaluadas por el Ministerio y se llegó a firmar contrato con ocho de ellas, cuatro públicas y cuatro privadas.

Los contratos tienen los siguientes objetivos:

- Mejorar la calidad de la formación inicial.
- Mejorar el estatus de la formación docente, dándole carácter universitario.
- Lograr una mejor administración.
- Racionalizar la matrícula de acuerdo a las necesidades regionales y a la capacidad operativa de los institutos.
- Mejorar la formación de los formadores.

2. EL CURRÍCULO DE FORMACIÓN DOCENTE

2.1. EL CURRÍCULO COMO RESPUESTA AL DIAGNÓSTICO Y AL PERFIL

En 1994, al iniciarse la Reforma Educativa, el diagnóstico de la educación boliviana revelaba algunos problemas en la formación docente:

- Baja calidad de la formación de los docentes formadores en las escuelas normales. Prevalencia de prácticas pedagógicas tradicionales, desactualización, propuestas curriculares descontextualizadas y homogeneizantes.
- Falta de planes institucionales en las escuelas normales urbanas y rurales.
- Inexistencia de programas de formación en servicio para actualización y perfeccionamiento de los docentes egresados de las escuelas normales.
- Deficiente situación de las escuelas en normales en cuanto a personal docente, materiales didácticos y recursos financieros.

El currículo reformado trató de responder a esta situación. Está orientado a lograr la formación integral del profesional de la educación a partir del perfil diseñado, que describe

el conjunto de características y funciones del maestro como persona, como profesional y como promotor de la comunidad. Este perfil es el siguiente²¹:

- Maestro mediador, como fuente entre el alumno y el aprendizaje:
- Maestro organizador, que articula, ordena, coordina y armoniza el trabajo, tanto con sus alumnos como con la comunidad.
- Maestro investigador, que observa, recoge información, reflexiona y evalúa constantemente los procesos de aprendizaje.
- Maestro comunicador intercultural, que es mediador de las diferencias culturales con las que debe interactuar en las situaciones de aula. Maestro democrático, que fomenta la participación de los alumnos no sólo en la realización de las actividades conducentes a logros de aprendizaje, sino en la toma de decisiones sobre aspectos que les conciernen y que genera un ambiente de respeto y escucha de las opiniones y criterios divergentes.

El currículo es aprobado por la Secretaría Nacional de Educación y se aplica en todas las instituciones, tanto estatales como privadas. Algunas materias son de carácter anual y otras se dictan en un semestre.

Con la reforma se rompe con la diferencia entre lo urbano y lo rural, al diseñar un tronco curricular común para los que se forman como maestros rurales y urbanos. El enfoque intercultural debe estar expresado en ese tronco curricular. La lengua a utilizar en las escuelas bilingües es la que corresponde al ámbito de atención de la escuela, y ésta es la que predomina en el desarrollo del currículo.

La formación de docentes para los niveles preescolar, primaria y secundaria está en correspondencia con los cambios curriculares en cada uno de esos niveles.

²¹ En CHOQUE VILCA, CELESTINO. *Proceso de transformación del sistema de formación docente inicial en Bolivia* en Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, Buenos Aires, año X, n° 28, junio de 1998, página web www.me.gov.ar/revistalatinamericana/. Consultada el 1-10-2003.

2.2. ESTRUCTURA CURRICULAR ²²

La estructura del currículo de 1997 presenta, por un lado, la articulación entre los núcleos orientadores que emergen del eje de desarrollo profesional y, por otro, los campos de conocimientos que constituyen las grandes áreas y subáreas curriculares.

El eje de desarrollo profesional es un “eje organizador” de toda la estructura curricular de formación docente; opera a través de cuatro temas transversales: investigación, tratamiento a la diversidad, interacción social, y práctica profesional docente.

Los núcleos orientadores organizan el desarrollo de los elementos curriculares de formación docente; articulan las áreas, los campos de conocimiento y los temas transversales, en su organización vertical y su secuenciación horizontal. Los núcleos orientadores se presentan por semestres.

Los campos de conocimientos son un conjunto articulado de conocimientos, conceptos, representaciones y prácticas que se estructuran en torno a un núcleo temático o un problema central, donde las disciplinas sólo son aspectos particulares que pueden ser tomados en cuenta según la necesidad de desarrollar los marcos conceptuales.

Las áreas se organizan en base a cuatro aspectos ²³:

- a) Realidad nacional y educación:
Referida al conocimiento y trato del contexto social, antropológico, histórico, cultural, lingüístico y natural, a nivel local, regional, nacional e internacional, en relación con la educación.

²² Información obtenida de CHOQUE VILCA, CELESTINO. “Proceso de transformación del sistema de formación docente inicial en Bolivia”. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, Buenos Aires, año X, nº 28, junio de 1998. Este documento fue escrito en 1998 y, por lo tanto, anterior al nuevo currículo desarrollado en 2000.

²³ En CHOQUE VILCA, CELESTINO. “Proceso de transformación del sistema de formación docente inicial en Bolivia”. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, Buenos Aires, año X, nº 28, junio 1998.

- b) Área pedagógica:
Referida a los modelos y procesos de enseñanza y aprendizaje de los niños y adolescentes, que implican conocimiento de teorías de aprendizaje y educativas para orientar la formación de maestros.

- c) Análisis y desarrollo curricular:
Orientado al conocimiento de los contenidos y procesos específicos del trabajo educativo, según las diversas áreas del currículo de nivel primario. Tiene las siguientes subáreas: lenguaje y comunicación (lengua castellana), lenguaje y comunicación (lengua originaria), matemática, ciencias de la vida y tecnología, y expresión y creatividad.

- d) Área de gestión educativa:
Orientada al conocimiento de la gestión de los procesos y productos curriculares e institucionales de la educación.

En el caso de la formación de docentes para el nivel primario existe un tronco común curricular, que establece talleres de artes plásticas, motrices, musical y escénico. Para desarrollar competencias de los docentes en estas especialidades existen las menciones.

Éstas no conducen a formar especialistas en una determinada rama del área de expresión y creatividad, sino que permiten al docente del nivel primario responder a una formación integral ligada a la atención de todos los objetivos y ciclos de aprendizaje del nivel primario. La formación de docentes de primaria con una determinada mención está dirigida, principalmente, a la atención del segundo y tercer ciclos de aprendizaje del nivel primario, donde la atención en este área es más específica.

El currículo de 1999 tiene algunas variaciones con relación al de 1997. En primer lugar, es un currículo diferenciado para la formación de profesores de los niveles inicial y primario, y no un currículo único, como era el de 1997. En este último se diferencian más claramente las áreas de formación y se introduce un tiempo de libre disponibilidad²⁴; es

²⁴ El tiempo total de formación comprende 3.600 horas. De ellas, se pueden destinar hasta 400 a libre disponibilidad.

decir, se introduce la diversificación curricular. Las prácticas preprofesionales se inician en el primer semestre. En cada área se introduce el enfoque intercultural. Hay una mayor explicación para tratar los contenidos, tanto en el área monolingüe como en la bilingüe.

En cuanto a la formación de formadores, no existe un proyecto o programa específico. Lo que se ha desarrollado es la articulación del sistema de formación docente con el sistema universitario. Esta articulación se realiza mediante convenios por los cuales las universidades asumen la gestión pedagógica de los institutos normales superiores. Las acciones que se desarrollan son la formación inicial de futuros docentes y la capacitación de los formadores.

Entre los formadores se puede incorporar a profesionales no docentes. Esto permite contar con equipos multidisciplinarios, pero coloca en inferioridad de condiciones a los docentes que aspiran a trabajar en este nivel.

3. LA FORMACIÓN DOCENTE EN EDUCACIÓN BILINGÜE INTERCULTURAL

El Proyecto de Institutos Normales Superiores de Educación Intercultural Bilingüe se desarrolla desde 1997, con el apoyo técnico de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).

El desarrollo del proyecto corresponde a la Dirección General de Coordinación Técnica del Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Es uno de los componentes de la Reforma Educativa.

Los docentes son formados dentro de un enfoque intercultural bilingüe, poniendo énfasis en la equidad de género y la ecología. Hasta la fecha se vienen produciendo importantes logros, como la publicación de materiales en quechua y aymara elaborados por los propios profesores y estudiantes. La edición de estos materiales beneficia tanto a los autores como a las autoridades, ya que implica un reconocimiento al trabajo intelectual y es un importante material de estudio.

Los formadores de los institutos son capacitados en educación intercultural bilingüe, para que puedan garantizar la formación de los futuros docentes. Se pone mucho énfasis en la práctica en aula.

La evaluación de la formación docente implica tanto el seguimiento *in situ* como la observación en aula y la aplicación de una batería de instrumentos de evaluación. En esta evaluación también participan los estudiantes y los miembros de los Consejos Educativos de los Pueblos Originarios aymara y quechua.

4. LA FORMACIÓN INICIAL EN LAS UNIVERSIDADES

La función de las universidades en lo que respecta a formación docente inicial tiene las siguientes modalidades:

- a) Convenio con el Ministerio de Educación para tomar a su cargo la administración de algunos institutos normales superiores.
- b) Desarrollo de la carrera de licenciatura en Ciencias de la Educación. Las competencias que desarrolla están orientadas a la formación de profesionales para desempeñarse en funciones de docencia, investigación y administración.

Cada universidad tiene sus propias características en cuanto a misión institucional, objetivos y perfil profesional de los docentes que forma. Por este motivo hemos seleccionado los servicios de formación inicial que brindan algunas universidades, las que presentamos a modo de ejemplo, de acuerdo a la información que se ha podido obtener en las respectivas páginas web.

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN SIMÓN

Ofrece la carrera de Ciencias de la Educación. Tiene la misión de formar profesionales de alta calidad académica, además de contribuir eficazmente a la transformación cualitativa del sistema educativo boliviano.

Son objetivos de la carrera:

- Investigar científicamente el fenómeno educativo en el contexto de la realidad boliviana y proponer soluciones en este contexto.
- Fomentar el desarrollo de la teoría y práctica educativas, contribuyendo a la creación de una pedagogía nacional que reconozca la diversidad sociocultural.
- Contribuir a la formación de profesionales en Ciencias de la Educación que, situados críticamente en la realidad boliviana, serán activos partícipes del cambio, tanto en la sociedad global como en el sistema educativo nacional.
- Ayudar a ampliar la visión de los agentes educativos para que, más allá de la escuela, perciban los retos de nuestra problemática cultural, la educación permanente y la no formal.
- Cooperar en el mejoramiento de docentes de los distintos niveles del sistema educativo nacional.
- Contribuir el enriquecimiento del patrimonio bibliográfico nacional.

El perfil profesional de los egresados está expresado en la competencia para el desarrollo de las siguientes funciones:

- Investigar el fenómeno educativo.
- Abordar los problemas educativos del país y proponer soluciones alternativas en función de mejorar la calidad de la educación.
- Elaborar planes, programas y proyectos educativos que respondan a las necesidades, expectativas y problemas del medio sociocultural.
- Apoyar, asesorar y dirigir la acción educativa que guíe los procesos de transformación social.
- Diagnosticar la problemática educativa desde sus diferentes vertientes o dimensiones.
- Desarrollar procesos de evaluación del sistema educativo nacional.
- Proponer políticas orientadas a la educación pluricultural.

- Elaborar y ejecutar proyectos de orientación y educación alternativa (especial, permanente y de adultos).
- Rescatar, mejorar y promover experiencias de formación y actualización docente.

Los ámbitos de trabajo para los licenciados en Ciencias de la Educación son:

- Escuelas, colegios y universidades, como asesores pedagógicos y docentes.
- En las ONG, como promotores para el trabajo educativo en la comunidad.
- En organismos educativos y consultoras nacionales e internacionales, gabinetes psicopedagógicos y orientación educativa.
- En instituciones públicas (Ministerio de Educación, dependencias regionales), en instituciones educativas superiores, instituciones de investigación social y otras.

Los egresados de la carrera se pueden titular mediante varias modalidades, de acuerdo a sus intereses y posibilidades. Estas modalidades son:

- Tesis de grado. Es un trabajo de investigación que trata de dar respuesta a problemas educativos concretos, producir nuevos conocimientos y/o transformar situaciones presentes.
- Proyecto de grado. Es el diseño de un proyecto como conjunto de actividades que se propone realizar de una manera articulada entre sí, con el fin de producir determinados bienes o servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas educativos.
- Examen de grado. Consiste en la demostración que realiza el estudiante de los conocimientos, habilidades y adquisiciones logradas al concluir el plan de estudios de la carrera de Ciencias de la Educación, a través de exposiciones y respuestas a interrogantes formuladas por un jurado designado expresamente.
- Trabajo dirigido. Es el diseño, ejecución y evaluación de un proyecto educativo a corto plazo, y se traduce en el desempeño de competencias profesionales evaluadas que el estudiante realiza en condiciones similares a las que tiene un licenciado en Ciencias de la Educación en el ejercicio de su profesión.

- Adscripción. Es el desempeño de competencias profesionales realizadas en la propia universidad, en las áreas de investigación, interacción con el medio y de gestión. El desempeño se realiza de acuerdo a términos de referencia proporcionados por la universidad.
- Excelencia académica. Esta modalidad permite a los estudiantes que han tenido un alto rendimiento académico alcanzar la titulación en forma directa.

Para ingresar se requiere ser bachiller y aprobar el examen respectivo.

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

Ofrece la licenciatura en Ciencias de la Educación. Los graduados tienen un perfil que les permite desempeñarse en las siguientes actividades en el campo de la educación:

- Orientación vocacional, para asesorar a los estudiantes en la elección de una carrera.
- La docencia en Ciencias Educativas en los Institutos Normales Superiores o en las universidades.
- La supervisión académica, para contribuir a una mayor eficiencia educativa.
- La administración educativa, que les permita desempeñarse en funciones de coordinación pedagógica, planeamiento e investigación.

El plan de estudios comprende materias obligatorias y electivas.

Para obtener la licenciatura en Ciencias de la Educación es necesario sustentar una tesis de grado y culminar los estudios de siete semestres.

UNIVERSIDAD AUTONÓMA GABRIEL RENÉ MORENO

Tiene dos modalidades: licenciatura en Ciencias de la Educación y licenciatura en Ciencias de la Educación a Distancia. La primera es una modalidad de formación inicial, dura cinco años y está dirigida a bachilleres.

CAPÍTULO III

LA FORMACIÓN EN SERVICIO

1. LA FORMACIÓN EN SERVICIO EN EL MARCO DE LA REFORMA EDUCATIVA

La Unidad de Capacitación del Ministerio propone establecer las bases de un Sistema Nacional de Capacitación que permita mejorar los procesos de capacitación y elevar el nivel de los directores y de los docentes en general.

A fin de llevar a cabo todas las transformaciones que se propuso la Reforma Educativa, se consideró la necesidad de incidir en la capacitación de los docentes. Los principales destinatarios de la capacitación fueron los asesores pedagógicos, quienes a su vez se constituyeron en mediadores, con la modalidad de formación en cascada. Pero no se llegó a garantizar el efecto multiplicador, por la falta de seguimiento y por la emergencia de nuevas demandas de capacitación.

También se diseñaron acciones de capacitación con los formadores en los institutos normales superiores mediante asistencia técnica directa, para acompañar las innovaciones en la práctica docente.

2. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE CAPACITACIÓN²⁵

La estrategia utilizada para la capacitación de los docentes es mediante asesores pedagógicos, quienes son capacitados en primera instancia, a fin de que realicen una acción multiplicadora con un segmento de maestros y éstos repitan a su vez la operación con otro segmento.

²⁵ En ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OEI). *Informe Iberoamericano sobre Formación Continua de Docentes*. En www.campus-oei.org/webdocente/Bolivia.htm. Consultada el 29-9-2003.

Otro aspecto de la estrategia es la capacitación de los formadores en los institutos normales superiores, de los directores de unidades educativas y personal que desempeña funciones en todos los distritos del país, mediante asistencia técnica directa, acompañamiento, reflexión y diálogo sobre experiencias y prácticas concretas.

El proyecto para el diseño de un sistema de formación permanente se basa en:

- La organización de las diversas propuestas enmarcadas en las políticas de educación y reforma educativa del Ministerio, las mismas que se dan a nivel de organizaciones estatales, universidades, institutos normales superiores, organizaciones no gubernamentales y otras, en el ámbito nacional, departamental, distrital, de núcleo y de unidad educativa.
- La organización de la demanda que proviene de los diferentes segmentos: los docentes, los directores de unidades educativas y los de núcleo, asesores pedagógicos y personal de las oficinas distritales a nivel nacional.

Con el objeto de que todos estos segmentos identifiquen sus necesidades de capacitación, se ha diseñado un soporte informático de gestión en base de datos, que es alimentado con información permanente respecto a necesidades vigentes; además de poder evaluar el desarrollo de la capacitación que se viene efectuando, para llevar a cabo otras estrategias de capacitación.

Inicialmente, el sistema propone la creación de equipos departamentales que cuenten con conocimientos y experiencia en el área educativa, manejo de grupos y metodologías de capacitación, elaboración y aplicación de instrumentos de seguimiento y evaluación, conocimiento del medio y la realidad local y otras competencias que permitirán al Equipo Técnico Nacional planificar y ejecutar acciones simultáneas en todo el país para garantizar el acceso de todos los departamentos a los beneficios del Proyecto de Reforma Educativa.

La capacitación se desarrolla a través de cursos tanto de postgrado como de especialización. Las modalidades son: a distancia, semipresencial y a través de programas multimedia.

También se ha coordinado con las universidades para la ampliación de la oferta de capacitación docente y no docente a través de cursos programados de acuerdo con ejes temáticos preestablecidos por el Viceministerio de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria.

3. LA FORMACIÓN EN SERVICIO EN LAS UNIVERSIDADES

La función de las universidades, en lo que respecta a formación en servicio, en Bolivia tiene las siguientes modalidades:

- Convenio con el Ministerio de Educación para la profesionalización de los docentes. Es una modalidad de formación en servicio que consiste en brindar a los docentes interinos la posibilidad de obtener el título pedagógico. Las universidades que están autorizadas para desarrollar esta modalidad son: NUR, San Francisco de Asís, Aquino de Bolivia, Adventista de Bolivia, Católica Boliviana y Nacional de Siglo XX.
- Convenio con el Ministerio de Educación para optimizar la formación de los docentes titulados, permitiendo el acceso de los mismos que han obtenido el título en los institutos normales superiores. Esta es otra modalidad de formación en servicio.
- Estudios de postgrado.

Diversas universidades ofrecen alguna modalidad de formación en servicio. Hemos seleccionado algunas de ellas, a modo de ejemplo, según la información a la que se ha tenido acceso. Éstas son:

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA GABRIEL RENÉ MORENO

Tiene una modalidad semipresencial y a distancia que está dirigida a la profesionalización de maestros normalistas de los niveles primario y secundario, tanto del área urbana como de la rural.

La modalidad de profesionalización está orientada en tres áreas, con las siguientes menciones: administración y supervisión, planificación y evaluación, y psicopedagógica y orientación.

UNIVERSIDAD NUR

Esta universidad es sede del Centro Andino de Excelencia para la Capacitación de Maestros en Bolivia. Otros dos centros se establecerán en otros países de América Latina y el Caribe. La iniciativa es auspiciada por la Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID).

En Bolivia, la NUR tiene la responsabilidad de desarrollar y ofrecer a los maestros cursos de capacitación en servicio, con la finalidad de lograr una mejor práctica pedagógica que tienda a reducir los altos índices de analfabetismo y bajo rendimiento escolar. La capacitación incide mayormente en la enseñanza de la lectura a los alumnos que cursan los primeros grados de educación primaria en las comunidades y poblaciones marginales.

Asimismo, ésta es una de las universidades que tiene convenio con el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes para desarrollar cursos de profesionalización para los maestros interinos.

UNIVERSIDAD CATÓLICA BOLIVIANA SAN PABLO

Además de la profesionalización de los maestros interinos, la universidad ofrece un diplomado en Educación Superior para la Formación Docente. Tiene como objetivo general actualizar y enriquecer la acción docente para la formación de profesionales, fortaleciendo los conceptos y procedimientos teórico-metodológicos de la enseñanza-aprendizaje enmarcados en un contexto académico, ético y de respeto a los valores socioculturales.

Los estudios constan de los siguientes módulos:

1. Planificación de la docencia y didáctica de la enseñanza universitaria.
2. Diseño curricular.
3. Mediación del aprendizaje.
4. Nuevas tecnologías en el aula.
5. Evaluación del aprendizaje en educación superior.
6. Ética y valores en la educación superior.
7. Investigación en la docencia universitaria.

4. LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS MAESTROS INTERINOS

Teniendo en cuenta que en agosto de 2001 había un 21% de maestros en ejercicio sin formación académica, el Ministerio de Educación y Cultura autorizó a las universidades anteriormente mencionadas para desarrollar la profesionalización de maestros interinos de primer y segundo ciclos de primaria. Para ello, los maestros deben cumplir los siguientes requisitos:

- Tener título de Bachiller.
- Tener al 31 de diciembre de 2000, por lo menos, tres años continuos de ejercicio docente en el ciclo o especialidad correspondiente al programa al cual postulan.
- Otros requisitos que exija la universidad autorizada.

Los programas de profesionalización se desarrollan con la modalidad semipresencial y comprenden una carga lectiva con las siguientes características:

- Un mínimo 3.600 horas académicas para maestros interinos que tengan entre tres y cinco años continuos de servicio.
- Un mínimo 2.200 horas académicas para maestros interinos con más de cinco años continuos de servicio.

En lugar de las prácticas en aula contempladas en el diseño curricular para la formación inicial, los maestros deben desarrollar la reflexión sobre su práctica docente.

Para obtener el título en Provisión Nacional otorgado por el Ministerio de Educación, los maestros deberán obtener previamente un diploma dado por la universidad respectiva. Deberán, además, aprobar una evaluación final aplicada por el Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMECAL). En caso de no aprobar la evaluación, los maestros tendrán una segunda y última oportunidad.

El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes evaluará cada año a las universidades autorizadas que desarrollan programas de profesionalización. Para continuar con el programa se requiere que, al menos, 70% de los estudiantes obtengan resultados satisfactorios en la prueba. De no ser así se anula la autorización.

Esta autorización es transitoria, pues está previsto que el Subsistema de Formación Permanente del Sistema Nacional de Formación Docente se haga cargo de la profesionalización.

5. EL INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCACIÓN (ISE)

El Instituto Superior de Educación cumple una importante función en la actualización permanente de los docentes a nivel de postgrado. Depende de la Subsecretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. Tiene su sede en La Paz y filiales en los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca, Santa Cruz, Trinidad y Oruro.

Los cursos tienen una duración de dos o tres semestres. Al terminar, los egresados deben sustentar una tesis para obtener el grado correspondiente.

Otra institución para la formación del magisterio en servicio es el Instituto Superior de Educación Rural (ISER), que fue creado para mejorar el desempeño de los maestros rurales, como parte de un Sistema Integral de Educación y Desarrollo Rural.

CAPÍTULO IV

SISTEMA DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

1. EL SISTEMA NACIONAL DE ACREDITACIÓN Y MEDICIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA (SINAMED)

La Reforma Educativa se plantea como objetivo principal una educación de calidad con equidad para todos los bolivianos. En este contexto dispone en el artículo 21 la creación del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación y de un Sistema Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad de la Educación (SINAMED), que será administrado por el Consejo Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa (CONAMED), como un ente autónomo y especializado.

La función del CONAMED consiste en certificar la medición de la calidad de la educación, incluyendo la universitaria, y acreditar los programas y las instituciones educativas públicas y privadas, de cualquier nivel.

Los parámetros de acreditación y de medición de la calidad educativa, así como los procedimientos, serán elaborados por un equipo técnico, quien tomará en consideración criterios nacionales e internacionales.

Los objetivos de la acreditación están orientados a lograr que las instituciones educativas realicen sus actividades con calidad y eficiencia, de acuerdo a los indicadores que se establezcan.

El proceso comprende tres fases: autoevaluación, evaluación externa y acreditación. En el caso de las instituciones privadas, la acreditación es requisito indispensable para renovar la autorización de funcionamiento.

El SIMECAL es el órgano encargado de la evaluación del sistema educativo. Tiene como objetivo *“proporcionar información, en forma periódica, confiable y válida, acerca de los niveles alcanzados por los educandos en cuanto a las adquisiciones y desarrollo de las competencias requisito de promoción en las áreas curriculares prioritarias de cada uno de los ciclos de aprendizaje, para promover insumos a los distintos niveles, ciclos y modalidades del sistema educativo y a sus diferentes actores para la toma de decisiones en materia de política educativa. También deberá proveer al sistema educativo de información sobre los factores que inciden en los logros alcanzados por los educandos”*. (Art. 130 del Decreto Reglamentario nº 23590).

El SIMECAL es un instrumento técnico y científico del sistema educativo que mide y evalúa el rendimiento escolar e investiga los factores asociados que influyen en esos logros. Permite hacerle seguimiento al Programa de la Reforma Educativa y producir indicadores sobre la eficacia escolar en las diferentes áreas curriculares, ciclos educativos y modalidades del sistema, incluyendo la formación docente.

La información que produce el SIMECAL tiene el propósito de retroalimentar al maestro en su trabajo. A partir de dicha información se pueden realizar diversas acciones que contribuyan a reflexionar sobre el trabajo pedagógico para mejorarlo.

2. REDES INTERNACIONALES DE MEDICIÓN DE LA CALIDAD

2.1. EL LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (LLECE)

Bolivia pertenece al Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), proyecto coordinado por la OREALC/UNESCO.

Actualmente, el LLECE está investigando las mejores prácticas en el uso de la información para la toma de decisiones a partir de los resultados de las prácticas evaluativas. El propósito de esta actividad es estimular el debate acerca del buen uso de la evaluación, para mejorar la calidad y equidad de la educación.

El SIMECAL es considerado como una práctica destacada dentro de las actividades desarrolladas por los países miembros del LLECE. Su importancia radica en que permite la toma de decisiones a partir de la información obtenida. Estas decisiones, necesariamente, están orientadas a mejorar la calidad educativa. La experiencia boliviana ha logrado involucrar a toda la sociedad en el uso de los resultados de la evaluación.

En la ponencia denominada “Uso de los resultados y mejoramiento del Sistema Nacional de Educación en Bolivia”, presentada en la XII Reunión de Coordinadores Nacionales del LLECE, la licenciada Martha Méndez señala cómo el sistema de medición de la calidad es útil para la Reforma Educativa:

- Vincula los componentes de la Reforma Educativa con los indicadores de eficiencia y eficacia escolar.
- La producción y el uso de la información actualizada, válida y confiable sobre los rendimientos escolares deriva en la puesta en práctica de nuevos estilos organizacionales y pedagógicos.

2.2. RED IBEROAMERICANA PARA LA ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (RIACES)

Bolivia pertenece a esta red, que se constituyó en mayo de 2003 con la finalidad de promover, entre los países iberoamericanos, la cooperación y el intercambio en materia de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior. La OEI participa como miembro asociado.

Tiene como objetivos promover el intercambio de información y experiencias, transferencia de conocimientos para el desarrollo de actividades, contribuir al desarrollo progresivo de un sistema de acreditación que favorezca el reconocimiento de títulos y programas académicos que favorezcan la movilidad de estudiantes, profesores y profesionales, así como la integración educativa regional.

Tiene los siguientes núcleos temáticos:

- a) Incrementar el conocimiento mutuo de los sistemas universitarios y facilitar la identificación de las problemáticas comunes y singulares relativas a los sistemas de evaluación y acreditación, a los marcos regulatorios, etc.
- b) Incrementar las capacidades de evaluación y acreditación en la región e incrementar y agilizar las actividades de transferencia entre los países, con la finalidad de contribuir al desarrollo articulado de los procesos de evaluación y acreditación en la región.
- c) Desarrollo de proyectos continuos que coadyuven al mejoramiento de la calidad de los sistemas de educación superior de Iberoamérica, agilicen los procesos de armonización en materia de evaluación y acreditación y promuevan el tratamiento de los aspectos de regulación necesarios asociados a dichas materias. Avanzar en los procesos de convergencia y en la confianza mutua entre agencias.

CAPÍTULO V

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

1. EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

De acuerdo a la ley, el Estado financia los servicios educativos públicos en los niveles preescolar, primario y secundario, así como la educación alternativa en los establecimientos fiscales y en aquellos otros que tengan convenio con el Estado. Este financiamiento está a cargo del Tesoro General de la Nación, de los Tesoros Municipales y del presupuesto de inversión pública.

Los institutos del Sistema Nacional de Educación Técnica y Tecnológica son financiados con fondos provenientes del Tesoro General de la Nación y los aportes del sector privado.

Los institutos normales superiores son financiados por el Tesoro General de la Nación.

Según datos de 1996²⁶, el 97% del gasto en educación recae en el Tesoro Público, y a partir de ese año, además, en los Tesoros Municipales. Con respecto a la proporción del gasto educativo en el presupuesto general de la nación, éste era del 7,3% en 1995, sin contar con la cooperación externa. Con ésta asciende al 8,1%.

Han contribuido al financiamiento de la educación en Bolivia, préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, y donaciones de países como Suecia, Bélgica, Holanda, Suiza, Canadá y otros.

Tradicionalmente, en Bolivia las propias comunidades rurales construyen sus locales escolares. Esto se hace muchas veces sin apoyo técnico, y en esos casos los locales no reúnen los requisitos necesarios para la función a la cual están destinados.

²⁶ En OEI. *Sistemas Educativos Nacionales. Bolivia*, página web www.campus-oei.org

A partir de la Reforma Educativa se creó el Fondo de Inversión Social (FIS), que ha canalizado parte de los préstamos y donaciones internacionales para la construcción de escuelas.

2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Los convenios internacionales suscritos por Bolivia con otras naciones o con organismos de cooperación se desarrollan en el marco de la cooperación cultural, científico-tecnológica y financiera.

Los organismos internacionales que prestan cooperación técnica a través de proyectos, cuya inversión puede ser reembolsable en unos casos y no reembolsable en otros, son los siguientes:

- OEA. Organización de Estados Americanos.
- OEI. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Banco Mundial-BIRF.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo.

En lo que respecta a formación docente, los proyectos desarrollados con cooperación técnica internacional son:

- El Plan Internacional del Altiplano, que comprende la capacitación de maestros, además de otros componentes, como construcción de escuelas, dotación de mobiliario y materiales educativos. Se desarrolla en cinco provincias del departamento de La Paz.

- El Programa de Educación Intercultural Bilingüe, que se desarrolló con la cooperación del UNICEF en los departamentos de Santa Cruz, Potosí y Chuquisaca. Comprende, además de capacitación de maestros y el otorgamiento de becas, la publicación de libros en lengua originaria y bilingües.
- Programa de Formación de Docentes en Educación Bilingüe Intercultural, con la GTZ.
- Programa de Formación de Formadores, promovido por la UNESCO, para apoyar la obtención de la licenciatura a maestros de las escuelas normales.

Programa de Formación de Formadores en Educación Bilingüe Intercultural

El Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe, PROEIB Andes, se desarrolla para los países andinos y está orientado a apoyar la consolidación de la educación intercultural bilingüe (EIB) en dichos países, principalmente a través de la formación de los recursos humanos que este nuevo tipo de educación requiere.

El PROEIB Andes es producto de la iniciativa de un conjunto de instituciones y organizaciones de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú que se ejecuta en Cochabamba, en virtud de un convenio bilateral de cooperación técnica entre los Gobiernos de Bolivia (a través de la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba) y de la República Federal de Alemania (a través de la GTZ).

En este convenio participan desde el inicio los Ministros de Educación de los cinco países mencionados, aproximadamente veinte universidades y otras tantas organizaciones indígenas de la región.

Para la ejecución de las actividades del PROEIB Andes se cuenta con una red de organizaciones indígenas, Ministerios de Educación y universidades comprometidas con el desarrollo de la EIB.

Otros organismos de cooperación que participan en este proyecto son la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), UNESCO, el Convenio Andrés Bello, el UNICEF, la Cooperación Belga, el Fondo Indígena y el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI).

Programa de Reforma Educativa (PRE)

Es un proyecto que se desarrolla con el apoyo financiero del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la cooperación bilateral de Holanda y Suecia. La misión de este proyecto es acompañar y potenciar el proceso de Reforma Educativa en Bolivia. Se inició en 1995.

La estrategia de ejecución es gradual. Se va incorporando progresivamente en un grupo creciente de escuelas, con la intención de llegar a la totalidad. Las que no están totalmente incorporadas en el proyecto reciben algunos apoyos, que incluyen la capacitación de los maestros.

La primera etapa del programa está culminando y ya se ha aprobado la segunda, en la que tratará de consolidar y universalizar la Reforma Educativa.

El componente que se relaciona con la formación de maestros ha sido desarrollado en el capítulo II.

Programa de Cooperación en Educación Superior

Es un programa que impulsa la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) . Sus acciones están encaminadas a fortalecer y promover la dimensión iberoamericana en el ámbito universitario en los países miembros de la OEI.

La Guía Iberoamericana de la Cooperación Internacional Universitaria, que se desarrolla en al marco de este programa, es una herramienta de apoyo para los integrantes de la

comunidad y una contribución al conocimiento más estrecho entre los distintos actores de la educación superior.

Las instituciones de educación superior que participan en este programa son:

- Universidad Andina Simón Bolívar.
- Universidad Autónoma Gabriel René Moreno.
- Universidad Autónoma Tomás Frías.
- Universidad Católica Boliviana.
- Universidad del Valle.
- Universidad Mayor de San Andrés.
- Universidad Mayor de San Simón.
- Universidad NUR.
- Universidad Privada Boliviana.
- Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra.
- Universidad Real.

CAPÍTULO VI

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

La Reforma Educativa en Bolivia divide en dos la historia de la educación reciente en este país, desde 1995 que comenzó a ponerse en práctica. A partir de un análisis de las deficiencias educativas y de los compromisos asumidos por Bolivia en la Conferencia de Jomtien, se tomó la decisión política de reformar la educación, a fin de que respondiera a los cambios producidos en el país y en el mundo.

En este marco, la formación docente ocupa un lugar importante, porque no se puede desarrollar ninguna reforma educativa sin considerar la formación de maestros capaces de llevarla a cabo (formación inicial) y el acompañamiento, capacitación y actualización de los que están ejerciendo la docencia (formación en servicio). En el caso de Bolivia existe una importante articulación entre el Gobierno y las universidades para desarrollar estas dos modalidades de formación docente.

El rol del Estado en materia educativa no parece estar puesto en cuestión. El peso de la educación privada no es muy significativo en la educación boliviana.

La educación primaria, que dura ocho años y que tiene carácter terminal, es el nivel más atendido por la Reforma Educativa boliviana. Esto ha motivado posiblemente que se desatienda un tanto a los otros niveles. La cobertura en educación inicial escolarizada es baja, y en el nivel secundario no está bien definido el perfil de los docentes, pues los institutos normales superiores forman para ejercer la docencia en los niveles inicial y primario.

Las características principales del sistema educativo boliviano que tienen implicancia en la formación docente son la descentralización participativa y el enfoque intercultural bilingüe.

En lo que respecta a la primera, la Ley de Reforma Educativa define a la participación popular como uno de los componentes principales en la estructura del sistema educativo

nacional. Uno de los principios señalados en la Ley 1565 establece que la educación boliviana es democrática, porque la sociedad participa activamente en su planificación, organización, ejecución y evaluación para que responda a sus intereses, necesidades, desafíos y aspiraciones.

El sistema educativo nacional se organiza en cuatro estructuras; la primera de ellas es la de participación popular, que determina los niveles de organización de la comunidad para su participación en la educación. En el mismo artículo reconoce a los Consejos Educativos de Pueblos Originarios, que, atendiendo el concepto de transterritorialidad, tendrán carácter nacional y estarán organizados en: aymara, quechua, guaraní y amazónico multiétnico. A partir de este reconocimiento pueden participar en la formulación de las políticas educativas y velar por su adecuada ejecución. Tienen una participación muy directa en los programas de formación de docentes en educación bilingüe intercultural que se desarrollan en Bolivia.

La variedad de lenguas y de culturas es una característica nacional, que orienta al sistema educativo boliviano hacia un enfoque intercultural bilingüe, el cual abarca también la formación docente. Esta realidad obliga a incluir como una modalidad de formación docente la educación intercultural bilingüe, e incorporar dicho enfoque en la formación de los maestros no bilingües. El Instituto Superior de Educación Rural (ISER) se ocupa de la formación de maestros rurales y de la titulación de maestros interinos que trabajan en el área rural.

En la formación inicial de los docentes desarrollan un rol fundamental los institutos normales superiores, sean administrados por el Estado o por las universidades, mediante convenio. Uno de los aspectos de política educativa derivados de la reforma fue la conversión de las escuelas normales en institutos normales superiores, que significó el desarrollo de un proceso interesante. Sin embargo, no se logró la intención inicial de que este proceso se desarrollara desde adentro, a partir de las propias escuelas normales. Pero por lo menos se intentó.

Los aspectos más importantes de la política educativa boliviana en relación con la formación docente son:

El convenio entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y las universidades para desarrollar diversas tareas de formación docente. En lo que respecta a la formación inicial, los convenios permiten a ciertas universidades, previo concurso, encargarse de la administración de los institutos normales superiores. Esta administración incluye la gestión pedagógica y administrativa.

En lo que respecta a la formación en servicio, los convenios con las universidades permiten la profesionalización de los maestros interinos y el ingreso de docentes en ejercicio para formarse como licenciados en Ciencias de la Educación. Esta opción es importante para mejorar la formación de los formadores. Las licenciaturas en Ciencias de la Educación preparan a los docentes para desarrollar diversas actividades de docencia, asesoría, investigación y planificación.

Un aspecto muy particular de la política docente es la obligatoriedad del Estado en la contratación de todos los egresados de los institutos. De esta manera no hay excedentes; es decir, la oferta de docentes es igual a la demanda. Sin embargo, en la ley se estipula la necesidad de pasar por una evaluación para ingresar a la docencia, lo cual todavía no se pone en práctica. Esta es una muestra de las dificultades que existen para el cumplimiento de la ley en todos sus aspectos.

Otra particularidad de la educación boliviana en lo que respecta a la política docente es el curso de nivelación que deben seguir los que ingresan a los institutos normales superiores. Esto permite suplir algunas deficiencias de formación en la primaria y en la secundaria que traen los estudiantes, y que son comunes en muchos países. Desde 1999, este curso dura cuatro meses y para llevarlo a cabo es necesario haber aprobado el examen de ingreso. No tiene carácter selectivo, pues la selección la hace el examen de ingreso.

Un aspecto más a resaltar es la existencia de un sistema de medición de la calidad. La importancia radica en que va generando una cultura de la evaluación que al entregar información confiable y válida genera demanda de los usuarios para respaldar sus decisiones y asignar responsabilidades. Con esto, el sistema educativo boliviano se va colocando al ritmo de otros equivalentes que ya cuentan con sistemas de medición de la calidad.

Principales tensiones:

Los avances y retrocesos, posiciones diferentes y tensiones diversas, que forman parte de la naturaleza de la tarea educativa, están presentes en el camino emprendido por Bolivia para mejorar la educación y, por lo tanto, la formación de los docentes.

Una de las contradicciones que encontramos en el sistema educativo boliviano, y más concretamente en lo que respecta a la formación de los docentes, es la que se produce entre los postulados de la ley y las posibilidades de llevarlos a la práctica. La ley está orientada a lograr muchos cambios en la educación boliviana, pero hay algunos aspectos que no se han llegado a cumplir. Una de las principales razones es la falta de recursos y, derivada de ello, la falta de personal idóneo para desarrollar algunas actividades. Ésta podría derivarse de una contradicción de carácter más estructural, que es, por una lado, el reconocimiento de la importancia de la educación y, por otro, la falta de recursos para llevarla a cabo de manera eficiente.

Esta contradicción solamente puede ser resuelta a nivel de Estado, dándole una real prioridad a la educación y, por lo tanto, asignándole mayores recursos.

Otro factor de desencuentro es el que se produce ante la inexistencia de un sistema de incentivos para motivar a los docentes a mejorar su desempeño y, en consecuencia, a elevar su formación profesional de manera permanente. Esto da lugar a que los maestros no tengan una motivación suficiente para actualizarse.

Para superar este desencuentro es necesario que, a partir de dar prioridad a la educación, se desarrolle un sistema de incentivos. Asimismo, es necesario el reconocimiento del carácter profesional de la docencia.

Hay una tensión entre la formación en institutos normales superiores y en universidades, que se produce a partir de las dificultades encontradas en el contrato con las universidades para encargarse de la administración de los institutos normales superiores. En las universidades se aprecia una tendencia academicista, se da más importancia a los contenidos de las asignaturas que a los aspectos metodológicos. No se le da mucho peso

a las estrategias necesarias para la práctica en el aula. Hay dificultad también para aceptar los diseños curriculares elaborados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Existe un desconocimiento sobre la propuesta de Reforma Educativa. En contraposición a ello, esta medida permite un mayor estatus a los institutos normales superiores, pues la formación en las universidades constituye un mejor referente académico.

Otra tensión se produce entre los modelos de enseñanza de la lengua en la educación bilingüe; es decir, entre el modelo de transición y el de mantenimiento. El modelo que ha adoptado la reforma es el de transición, pues la alfabetización se inicia en la lengua materna, a la vez que se introduce el castellano con metodología de segunda lengua. A medida que avanza el aprendizaje de los alumnos varía la proporción del uso de ambas lenguas, otorgando un mayor protagonismo al castellano, al cual se considera la lengua del diálogo y de la comunicación intercultural. El otro modelo es el de mantenimiento, con el cual se usan las dos lenguas como medio de aprendizaje, por lo menos en toda la primaria.

Este es un tema complicado, pues tiene que ver con las concepciones de educación y de cultura. Es un asunto de opción, sobre todo porque los dos modelos, bien trabajados, pueden llevar a un aprendizaje adecuado del castellano para la comunicación fuera del ámbito familiar y cultural. Obviamente que las dos lenguas no tienen el mismo peso, porque a los hispanohablantes no se les obliga a aprender una lengua nativa.

También podemos hablar de una tensión entre la formación pedagógica y la de una determinada especialidad. Hay varios dispositivos de política educativa que facilitan el ejercicio de la docencia a profesionales de distintas ramas, tanto en el nivel secundario como en las escuelas normales superiores. Esto va en perjuicio del carácter profesional de la carrera docente. Coloca en situación de desventaja a los maestros frente a los otros profesionales, cuando se trata de desarrollar tareas educativas.

Este es un asunto de opción política, pues mediante normas legislativas se podría establecer la obligatoriedad de tener título docente para la enseñanza en el nivel secundario.

SEGUNDA PARTE

PARAGUAY

CAPÍTULO I

LA FORMACIÓN DOCENTE EN EL SISTEMA EDUCATIVO PARAGUAYO

1. FINES Y OBJETIVOS GENERALES DE LA EDUCACIÓN PARAGUAYA

1.1. FINES Y PRINCIPIOS DE LA EDUCACIÓN

La Constitución política del país establece que la organización del sistema educativo es responsabilidad esencial del Estado, con la participación de las distintas comunidades educativas. Este sistema abarca los sectores público y privado, así como el ámbito escolar y extraescolar.

Paraguay se rige por principios democráticos y humanistas, que apuntan a plasmarse en una formación integral, física, intelectual y moral. Vinculada a los avances científicos y tecnológicos y motivando la experimentación en las diversas ramas de la ciencia. Esta tendencia hacia la modernidad se complementa con el rescate de los valores de su cultura ancestral.

Un aspecto que destaca en los fines y principios de la educación paraguaya es el compromiso con su ideario de sociedad. Mencionaremos algunos puntos:

- La preparación para participar en la vida social, política y cultural como actor reflexivo y creador en el contexto de una sociedad democrática, libre y solidaria.
- La formación en el respeto de los derechos fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad.
- El desarrollo de las capacidades creativas y el espíritu crítico.
- La proscripción de la arbitrariedad y prepotencia en el trato dentro y fuera del aula y del uso de fórmulas cortesanías y adulatorias.

Según la Ley General de Educación, los principios de la educación paraguaya son²⁷:

- El afianzamiento de la identidad cultural.
- El respeto a todas las culturas.
- La igualdad de condiciones para el acceso y permanencia en los centros de enseñanza.
- El valor del trabajo como realización del ser humano y de la sociedad.
- La efectiva igualdad entre los sexos y el rechazo de todo tipo de discriminación.
- La promoción de la excelencia.
- La práctica de hábitos de comportamiento democrático.
- La formación personalizada, que integre los conocimientos, valores morales y destrezas válidos para todos los ámbitos de la vida.
- La participación y colaboración de los padres o tutores en todo el proceso educativo.
- La autonomía pedagógica, la atención psicopedagógica y la orientación laboral.
- La metodología activa que asegure la participación de los alumnos en los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- La evaluación de los procesos y resultados de la enseñanza y el aprendizaje, así como los diversos elementos del sistema.

El Ministerio de Educación y Culto administra la educación del sector oficial hasta la superior no universitaria (formación docente). En el caso del sector privado tiene una función de control.

El nivel superior universitario, tanto público como privado, es autónomo.

²⁷ Información tomada del documento *Informe Iberoamericano sobre Formación Continua de Docentes*. En www.campus-oei.org/webdocente/Paraguay.htm. Consultado el 14-12-2002.

1.2. SIGNIFICADO DE LA REFORMA EDUCATIVA

Paraguay inicia en 1989 un proceso de transición hacia la democracia en el cual había mucha expectativa, después de muchos años de dictadura.

El sistema educativo estaba caracterizado por su excesivo centralismo y la ausencia de un ejercicio democrático, como una reproducción de la práctica autoritaria en lo político. La escuela no era reconocida como un espacio de participación, las prácticas pedagógicas, de espaldas a la realidad, permanecían ajenas al cambio.

Parte de este proceso de transición fue poner en marcha una Reforma Educativa. Para ello se designó en 1990 un Consejo Asesor de la Reforma, cuyos objetivos fueron:

1. Preparar el diagnóstico de la situación general de la educación en la República.
2. Formular el Proyecto de la Reforma Educativa.
3. Acompañar el proceso de su implementación en la diversidad de sus aspectos.

La reforma, que configuró el actual sistema educativo paraguayo, se inició en 1993, luego de una consulta nacional mediante 19 congresos regionales y dos congresos nacionales sobre educación primaria y secundaria en los años 1992 y 1993. Surgió como respuesta a los resultados del diagnóstico y a la presión de la opinión pública para adecuar el sistema educativo a las necesidades del país.

En la elaboración de los fundamentos filosóficos, políticos y prioridades de la Reforma Educativa intervinieron los aportes de los diferentes actores sociales, el debate internacional sobre la “Educación básica para todos” y el Tratado de Asunción, suscrito en 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, por el cual se crea el MERCOSUR como un proyecto de integración regional. En este sentido, la reforma se orientó a formar una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración, a la capacitación de recursos humanos para contribuir a la economía, y la armonización de los sistemas educativos.

La Reforma Educativa se define como un proceso permanente, participativo y abierto; por lo tanto, no como un documento elaborado en un gabinete. La sociedad participa en su concepción, se involucra en su ejecución y se compromete en su defensa.

Se plantea para todo el sistema educativo y está abarcando todos los niveles o subsistemas, desde la educación inicial hasta la formación docente.

La reforma se planteó para responder a las necesidades educativas detectadas, con las siguientes acciones prioritarias:

- Desarrollo de programas nacionales.
- Creación de espacios para la adecuación curricular.
- Elaboración de materiales de apoyo para docentes.
- Elaboración de textos para alumnos.
- Diseño de planes de seguimiento, de actualización y de formación permanente.
- Promoción del trabajo en equipo.
- Desarrollo de la autogestión comunitaria.

Una de las áreas de intervención que tienen prioridad es la *reformulación del sistema de formación docente*.

En el currículo de educación inicial y básica se consideró la participación de los diferentes estamentos de la comunidad en el proceso educativo. Asimismo, promueve el aprendizaje significativo centrado en los alumnos conforme a sus características y al contexto en el que se desenvuelven. Enfatiza la educación en valores, la incorporación del juego y el desarrollo de la creatividad.

La reforma puso mucho énfasis en satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de los estudiantes, desarrollando conocimientos, habilidades, aptitudes y valores que para la educación básica paraguaya son:

- La lectoescritura y la expresión oral, tanto en español como en guaraní.
- El cálculo, planteamiento, reconocimiento y solución de problemas.
- Los contenidos básicos teóricos y prácticos del arte, la ciencia y la técnica.
- Los valores de identidad, justicia y democracia.
- Las actitudes de convivencia y participación social.

La educación básica es obligatoria. En las escuelas públicas es gratuita.

La formación docente debe adecuarse a los cambios desarrollados en la educación básica.

En la educación bilingüe, antes de la reforma se utilizaba el guaraní solamente para sostener los procesos de aprendizaje del castellano. Es el llamado modelo de transición. Con la Reforma Educativa se establece el cumplimiento del mandato de la Constitución Nacional de 1992, según la cual el castellano y el guaraní son lenguas oficiales que deben ser conocidas por todos los estudiantes; asimismo, la enseñanza en los primeros grados se debe realizar en la lengua materna.

En lo que respecta al currículo, se utiliza el modelo de mantenimiento, según el cual el tratamiento de cada lengua es diferenciado en los primeros grados, dándose una mayor importancia a la lengua materna, con una incorporación gradual de la segunda lengua.

En la educación media, el currículo se estructura en torno a los aprendizajes fundamentales establecidos por la UNESCO (Informe Delors): aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos, aprender a ser. Se incluye un quinto pilar de aprendizaje, aprender a emprender, a fin de que los educandos desarrollen capacidades de iniciativa, de autogestión, espíritu investigador y análisis.

La reforma afirma el concepto de comunidad educativa, a fin de comprometer la participación de todos los estamentos de la sociedad en los cambios educativos que necesariamente se desencadenarían.

Entre 1995 y 1996, el Consejo Asesor de la Reforma y el Consejo de Directores del MEC conformaron un Grupo de Diálogo Estratégico que preparó una propuesta para un amplio diálogo social. Para ello contaron con el apoyo de especialistas de la Universidad de Harvard.

El resultado de las sesiones de trabajo de este grupo fue presentado y discutido en alrededor de 20 mesas de diálogo, en las que participaron más de 500 personas, representantes de sectores religiosos, culturales, empresariales, docentes, gremiales, políticos y ONG.

Como resultado de este proceso, el MEC cuenta con el Plan Estratégico Paraguay 2020, concebido como instrumento de gestión para movilizar y conciliar a grandes grupos de la sociedad históricamente fragmentados, en la construcción de una concertación que los involucre como principales responsables solidarios de la calidad de la educación paraguaya.

Este plan propuso dos áreas prioritarias para fortalecer la competitividad de la fuerza de trabajo y consolidar la vía democrática de desarrollo en Paraguay: educación escolar básica y educación general básica para todos. La formación de los docentes debe estar orientada en ese mismo sentido.

2. ESTRUCTURA ACTUAL DEL SISTEMA EDUCATIVO PARAGUAYO

El sistema educativo paraguayo incluye la educación de régimen general, la de régimen especial y otras modalidades de atención educativa.

La educación de régimen general puede ser formal, no formal y refleja.

La educación formal se divide en niveles, ciclos y grados. Se ofrece en instituciones especializadas con modalidades presencial y/o a distancia.

La educación no formal ofrece programas de formación laboral en artes y oficios, de formación académica, y en materias que conduzcan a la validación de niveles y grados propios de la educación formal.

La educación refleja es la que se da principalmente mediante los medios de información y comunicación social en los procesos de educación permanente y de difusión de la cultura.

La educación de régimen especial comprende la educación artística, sin perjuicio de la inclusión de la misma en los currículos de la educación de régimen general. La ley dispone que el estudio del arte dramático, las artes plásticas, el diseño, la música y la danza sean objeto de apoyo y supervisión oficial.

Entre otras modalidades, cabe mencionar la educación para grupos étnicos, la educación rural y campesina, la educación para personas con limitaciones o con capacidades excepcionales y otras.

En lo formal, el sistema educativo paraguayo está estructurado en tres niveles:

El primer de ellos comprende:

- Educación inicial, dirigida a los niños menores de 5 años. Tiene dos ciclos: el primero, para los niños de 0 a 3 años, y el segundo, para los de 4 años. No es obligatoria.
- Educación escolar básica, con un ciclo (el preescolar) para los niños de 5 años y tres ciclos de tres años cada uno. Es obligatoria y gratuita en los colegios del sector público.

Al terminar la educación escolar básica, los alumnos recibirán el título de Graduado en Educación Escolar Básica. Para ello deberán acreditar el logro de los objetivos del tercer ciclo. Con este título podrán acceder a la educación media.

El segundo nivel corresponde a la educación media, que tiene una duración de tres años con dos modalidades: formación profesional o bachillerato. La primera conduce a la actividad laboral, y la segunda, a los estudios superiores.

El tercer nivel es el de la educación superior, para personas de 18 o más años. Incluye la enseñanza universitaria y no universitaria. En la no universitaria están los institutos

superiores, incluyendo los de formación de maestros, respecto de los cuales el artículo 51 de la Ley General de Educación dice lo siguiente:

“Entre las instituciones de formación profesional del tercer nivel, el Ministerio de Educación y Cultura deberá priorizar los institutos de formación docente que se ocuparán de la formación para:

- a) *Capacitar a los educadores con la más alta calidad profesional, científica y ética.*
- b) *Lograr el eficaz desempeño de su profesión en cada uno de los niveles del sistema educacional y en las diversas modalidades de la actividad educativa.*
- c) *Actualizar y perfeccionar permanentemente a los docentes en ejercicio.*
- d) *Fortalecer su competencia en el campo de la investigación educativa y en el desarrollo de la teoría y la práctica de las ciencias de la educación”.*

Los objetivos de la enseñanza universitaria son la formación profesional superior, la investigación y la extensión cultural. Los años de estudio varían según las carreras.

La autonomía universitaria está reconocida por la Ley 136/93. Significa que las universidades tienen libertad para fijar sus objetivos y metas, sus planes y programas, determinar los temas de investigación y las actividades de servicio a la comunidad. Asimismo, pueden crear carreras con la aprobación del Consejo de Universidades, elegir a sus autoridades y nombrar a sus profesores. La autonomía incluye el manejo de los fondos.

Los postgrados están a cargo de las universidades y los institutos superiores.

3. LA LEGISLACIÓN PARAGUAYA EN MATERIA DE EDUCACIÓN

Los principios fundamentales del sistema educativo se basan en la Constitución de 1992 y en otros instrumentos legales.

La Ley General de Educación 1264 fue promulgada el 26 de mayo de 1998. El artículo 1º establece que *“todo habitante de la República tiene derecho a una educación integral y*

permanente que, como sistema y proceso, se realizará en el contexto de la cultura de la comunidad”.

La Ley General de Educación contiene los conceptos fundamentales relativos al derecho a la educación que tienen todos los habitantes del país y al rol del Estado en materia educativa. La educación es entendida como *“el proceso permanente de comunicación creativa de la cultura de la comunidad, integrada en la cultura nacional y universal, para la realización del hombre en la totalidad de sus dimensiones”* (Art. 11).

3.1. LAS DISPOSICIONES DE LA LEY SOBRE EL MAGISTERIO

Con respecto al profesorado, la ley dice que *“los docentes participarán activamente en la comunidad educativa. Se atenderá la autorrealización del docente, su dignificación y su capacitación permanente, atendiendo a sus funciones en la educación y a su responsabilidad en la sociedad. Las autoridades educativas promoverán las mejoras de las condiciones de vida, de seguridad social y salario, así como la independencia profesional del docente”* (Art. 17).

Los educadores del sector privado tienen derecho a la seguridad social y a la jubilación. Se rigen por el Código Laboral y el Estatuto del Personal de la Educación.

Se reconoce el carácter profesional de los maestros. Para ejercer la docencia es necesario haber estudiado en una institución especializada, sean institutos superiores o universidades que tengan planes y programas de formación o perfeccionamiento en Ciencias de la Educación. Se requiere, además, haber obtenido el título correspondiente. Solamente en caso de no haber profesores titulados, se procederá a contratar interinamente personas de reconocida solvencia moral.

El Ministerio de Educación y Cultura establecerá programas permanentes de especialización, actualización y perfeccionamiento.

Los derechos de los educadores son:

- a) Tener un tratamiento social y económico acorde con su función.
- b) Ingresar a la docencia mediante concurso.
- c) Ascender en la carrera docente, de acuerdo a sus méritos y a su actualización profesional.
- d) Ejercer su profesión sobre la base de la libertad de enseñanza, en el marco de las normas pedagógicas y curriculares establecidas por la autoridad competente.
- e) Ejercer su profesión en edificios escolares que reúnan las condiciones mínimas de seguridad, salubridad e idoneidad para su función, de acuerdo a las exigencias de la calidad de vida y educación.
- f) Recibir los beneficios de la seguridad social y de la jubilación para sí y su familia.
- g) Asociarse y participar en organizaciones gremiales.

Son deberes de los educadores:

- a) Acatar las normas del sistema educativo nacional, las de convivencia y el reglamento interno de la institución en que trabajan.
- b) Respetar la dignidad, la integridad y la libertad de los alumnos y de los demás miembros de la comunidad educativa.
- c) Colaborar solidariamente en los proyectos, programas y actividades de la comunidad educativa.
- d) Desarrollar su formación y actualizarse permanentemente en el ámbito de su profesión.

La ley abre la posibilidad de innovar en educación cuando dice: *“El Ministerio de Educación y Cultura podrá autorizar a institutos superiores, universidades u otras instituciones privadas de reconocido nivel científico, la creación de centros educativos que exploren e investiguen la aplicación de nuevos paradigmas pedagógicos”* (Art. 142).

El Estatuto del Educador (Ley 1725) obliga al Ministerio de Educación y Cultura a promover la actualización y formación de educadores en las localidades e instituciones educativas a través de las instancias zonales, departamentales y regionales. Según esta misma norma, los proyectos de capacitación y actualización podrán ser ejecutados

también por instituciones de educación superior, reconocidas por el Ministerio de Educación y Cultura.

3.2. OTROS INSTRUMENTOS LEGALES

- a) Decreto Ley 9740, de 1945, por el cual se organiza el Ministerio de Educación y Culto.
- b) Decreto 7815, de 1990, por el cual se constituye el Consejo Asesor de la Reforma Educativa, con funciones para formular un nuevo enfoque del sistema educativo vigente.
- c) Decreto 15986, de 1992, por el cual se encomienda al Ministerio de Educación y Culto la elaboración del Plan de Educación Escolar Básica.
- d) Resolución 1576, de 1992, por la cual se estructuran los Consejos Educativos Regionales.
- e) Resolución 15, de 1993, que establece disposiciones para la iniciación de la educación escolar básica.
- f) Ley 1565, de 1994, de Reforma Educativa.
- g) Ley 1725, de 2001, que establece el Estatuto del Personal de la Educación.

4. LA FORMACIÓN DOCENTE

4.1 FORMACIÓN INICIAL Y CONTINUA

Desde 1974, el sistema de formación docente de nivel superior (antes llamado terciario) no universitario está a cargo de la formación inicial, la formación continua, la especialización y la profesionalización. Desde 1994 se plantea un cambio a este sistema a partir de los precongresos y los dos Congresos Nacionales de Educación realizados entre 1992 y 1993 en el marco de la Reforma Educativa, la cual establece que la formación docente la pueden realizar instancias de tercer nivel, como son los institutos superiores y las universidades.

En la estructura actual del Ministerio de Educación existe una Dirección General de Educación Superior y una Dirección de Formación Docente²⁸.

El Estatuto del Personal de la Educación, sancionado el año 2001, dedica dos artículos al tema de la formación docente inicial y en servicio. El artículo 34 dice: *“La formación de educadores corresponderá a los centros de formación docente, institutos superiores o universidades. Las instituciones privadas deberán contar previamente para su funcionamiento con el reconocimiento y la autorización legal debida”*. El artículo 35 se refiere a la formación en servicio en los términos siguientes: *“Los gobiernos departamentales, las municipalidades, las entidades privadas y las organizaciones gremiales y/o culturales podrán apoyar y promover los procesos de capacitación y actualización permanente en coordinación con las instituciones responsables. El Ministerio de Educación y Cultura, a través de las instancias zonales, departamentales y regionales, promoverá la actualización y formación de educadores en las localidades e instituciones educativas. Los proyectos de capacitación y actualización podrán ser ejecutados también por instituciones de educación superior, reconocidas por el Ministerio de Educación y Cultura”*.

El diagnóstico de la formación docente en 1994²⁹ arrojaba las siguientes características:

- La formación docente se viene realizando por instituciones diversas.
- Unas dependen directamente del Ministerio de Educación y Culto y se ocupan de la formación de docentes para el nivel inicial, primario, medio y terciario no universitario. Otras dependen de organismos y de otros ministerios que también otorgan títulos que permiten el ejercicio de la docencia.
- En todas estas instituciones hay diferencias en lo que respecta a planificación e implementación curricular, niveles de estudio, años de duración, carga horaria, títulos y certificados que otorgan.
- En algunas instituciones se concede el título de profesor sin que en el currículo haya ninguna materia de carácter pedagógico.

²⁸ En página web del Ministerio de Educación www.mec.gov.py. Consultada el 11-9-2003.

²⁹ En OEI. *Sistemas educativos nacionales. Paraguay*. Página web www.campus-oei.com. Consultada el 10-9-2003.

- La mayoría de los jóvenes aspirantes a profesores proceden de las zonas rurales y traen una deficiente formación de base.
- La práctica docente se realiza en centros educativos que no dependen de los institutos de formación docente y no garantizan una buena orientación a los futuros docentes.
- Ningún instituto tiene un programa de actualización, capacitación y formación permanente para los profesores.
- El currículo es tradicional, academicista. La metodología se basa en exposiciones magistrales. El trabajo pedagógico está desvinculado de la realidad y de la cultura.

Todas estas características llevaron a proponerse un cambio en el sistema de formación docente, en el contexto de los cambios educativos que se produjeron a partir de 1990. Es así como en el documento Informe de Avance de la Reforma Educativa, de 1992, se establece como propuesta *“actualizar el currículo de formación docente, ajustándolo a los nuevos paradigmas educativos, a los cambios científicos y tecnológicos y a las propuestas de la Reforma Educativa”*.

En la actualidad, la Ley General de Educación de 1998 y la Ley de Educación Superior rigen la formación y capacitación docente.

Son objetivos de la *formación docente*:

- Proveer al país de profesionales de la docencia que se requieren para lograr mejorar la calidad de la educación en el marco de una sociedad democrática.
- Integrar las acciones de formación inicial, formación continua y profesionalización para optimizar el nivel de los educadores del país.
- Propiciar la actualización permanente de los docentes para garantizar su integración en el proceso de transformación constante que demanda la sociedad al sistema educativo.
- Formar educadores con calificada gestión en el campo del saber y con creatividad, autonomía crítica, espíritu investigativo, responsabilidad y compromiso con la educación paraguaya.

Son objetivos del sistema de *capacitación docente*:

- Valorar la capacitación permanente como instrumento de profesionalización.
- Desarrollar competencias, habilidades y estrategias generales de construcción y apropiación del conocimiento comunes a las distintas disciplinas y ponerlas exitosamente en juego en sus prácticas.
- Comprender la necesidad y la importancia de abordar la realidad de forma multidisciplinar, transfiriendo este enfoque al trabajo del aula.
- Valorar sus saberes y tomar conciencia de las transformaciones que los modifican durante el proceso de capacitación.
- Valorar el papel de la interacción y del trabajo en equipo en la socialización, la construcción y la circulación del conocimiento.
- Reflexionar sobre sus propias prácticas, indagar acerca de los fundamentos que las sustentan, y estar dispuestos a modificarlas cuando sea necesario.
- Apropiarse de marcos teóricos de referencia que les permitan analizar, resignificar, transformar, orientar y proyectar sus prácticas, asumiendo una actitud científica en el ejercicio de su profesión.
- Tomar conciencia de su rol protagónico en el proceso de Reforma Educativa, y adoptar una actitud de compromiso que contribuya al éxito de la misma.

El sistema de formación docente paraguayo comprende los siguientes programas:

- Formación inicial.
- Profesionalización.
- Formación continua.
- Especialización.

La formación inicial está dirigida a las personas que quieren seguir la carrera docente. Los estudios culminan con la obtención del título de Profesor de Educación Escolar Básica.

Los egresados de los centros de formación inicial deben emplear el idioma guaraní, por lo menos en la comunicación oral. Al mismo tiempo, deben utilizar adecuadamente el español en forma oral y escrita.

La profesionalización es una modalidad orientada a brindar título docente a bachilleres en servicio. Son los que ejercen el magisterio sin título y sin formación pedagógica.

La formación continua se concreta a través del Sistema Nacional de Actualización Docente (SINAD). Es un proceso permanente orientado a la actualización de los docentes y tiene un enfoque intercultural.

La especialización es para los docentes que ya tienen título. Está orientada a la especialización en un campo específico. Está a cargo del Instituto Superior de Educación (ISE) y de algunas universidades.

Para enseñar en la educación media es necesario especializarse en un centro de enseñanza superior, en la especialidad correspondiente. Asimismo, se requiere una actualización permanente, de acuerdo a los avances de la ciencia y la tecnología.

4.2. EL PROYECTO MAESTROS DEL FUTURO

Es un proyecto internacional diseñado por el Instituto Superior de Educación Doctor Raúl Peña con el propósito de crear comunidades de aprendizaje virtual entre futuros maestros y maestros en servicio. Se trata de preparar a los educadores para introducir a los niños y jóvenes en la informática.

Mediante proyectos telemáticos se piensa desarrollar en el futuro acciones de capacitación docente.

Los objetivos del proyecto son ³⁰:

- Cubrir las necesidades de capacitación de los docentes para el uso efectivo de la tecnología informática, tanto a nivel de formación inicial como permanente.
- Evaluar el desarrollo e impacto que la tecnología informática ha tenido en la calidad de la experiencia educativa de los países latinoamericanos.

Estos objetivos se logran mediante las siguientes actividades:

- Realizar observaciones en instituciones educativas de los sectores público y privado que utilicen la informática como apoyo didáctico.
- Analizar, evaluar y documentar algunas experiencias que se han registrado en cada país en materia de informática educativa.
- Identificar ventajas, limitaciones y condicionamientos del uso de tecnología informática en el aula.
- Fundamentar la introducción de la tecnología informática en el aula con relación a las teorías pedagógicas que sustentan los modelos educativos de la actualidad.
- Intercambiar experiencias e impresiones entre alumnos y docentes de los distintos países participantes en cuanto al desarrollo y potencial presente y futuro de la informática educativa.
- Utilizar efectivamente las nuevas tecnologías de redes de comunicación para el desarrollo de proyectos telemáticos colaborativos.

³⁰ En página web del Instituto Superior de Educación Doctor Raúl Peña www.ise.edu.py. Consultada el 3-9-2003.

- Reflexionar desde la propia experiencia sobre los factores favorables y desfavorables de los proyectos telemáticos en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

Población total por grupos de edad

0-14 años	15-34 años	35-49 años	50-64 años	65 y más años
2.172.700	1.881.200	872.700	378.900	190.900

Proyecciones al año 2000.

CELADE-CEPAL. Boletín Demográfico. Año XXXI, nº 62, julio de 1998³¹.

Docentes con y sin formación pedagógica en educación inicial y educación escolar básica

Nivel educativo	Con formación pedagógica	Sin formación pedagógica	Total
Educación inicial	4.133	3.259	7.392
Educación escolar básica	30.777	18.119	48.896
Total	34.910	21.378	56.288

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura/Dirección de Planificación, Estadística e Información. Diciembre de 2001.

Centros educativos en educación inicial, escolar básica y media

Nivel Educativo	Sector			Zona		Total
	Oficial	Privado	Priv. subv.	Urbana	Rural	
Inicial y Escolar Básica						
	6,817	631	665	2,384	5,729	8,113
Media	1,304	267	224	971	824	1,795
Total	8,121	898	889	3,355	6,553	9,908

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura / Dirección de Planificación, Estadística e Información. Diciembre de 2001

³¹ Tomado de UNESCO. OREALC. PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACIÓN. *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-2000*. Santiago, Chile, 2001, p. 91.

Matrícula por nivel

Nivel educativo	Sector			Sexo		Zona		Total
	Oficial	Privado	Privado subv.	Hombres	Mujeres	Urbana	Rural	
Inicial	89.556	10.279	14.681	57.806	56.710	62.796	51.720	114.516
Escolar básica	965.880	66.804	115.637	590.203	558.118	591.742	556.579	1.148.321
Media	171.211	26.516	26.181	110.753	113.155	175.488	48.400	223.908
Total	1.226.647	103.599	156.499	758.762	727.983	830.026	656.699	1.486.745

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura/Dirección de Planificación, Estadística e Información. Diciembre de 2001.

CAPÍTULO II

LA FORMACIÓN DOCENTE INICIAL

1. EL NIVEL SUPERIOR NO UNIVERSITARIO

La formación docente se ubica en el nivel superior no universitario y tiene como prerrequisito el bachillerato. Para ingresar a un centro de formación docente es necesario aprobar un examen de ingreso.

La duración de la carrera es de cuatro años, en cualquiera de las especialidades: educación inicial, escolar básica y media. Los que se forman en educación escolar básica están habilitados para desempeñarse en todos sus ciclos, inclusive hay una posibilidad de salida al finalizar el tercer año, que habilita al egresado para desempeñarse en los dos primeros ciclos.

Según datos de 2000, los estudiantes de formación docente son en total unos 26.000, el 76% de los cuales se están formando para desempeñarse como profesores de educación escolar básica, el 22% serán profesores de educación media, y el 2%, de educación inicial.

En ese mismo año, las instituciones de formación docente son 118, distribuidas de la siguiente manera:

- 39 del sector oficial.
- 68 del sector privado.
- 11 del sector privado subvencionado.

Las instituciones formadoras trabajan por un perfil orientado a lograr que sus egresados tengan las siguientes características³²:

- Practican principios y valores que muestren conciencia cívica y propicien una convivencia democrática en la familia y en la sociedad.
- Manifiestan sensibilidad y responsabilidad para la preservación, recuperación y utilización de los recursos del medio ambiente natural y social.
- Asumen el compromiso de la difusión, conservación y rescate del patrimonio cultural y manifiesten apertura a las diferentes culturas.
- Demuestran sentimientos de autoaceptación y autorrespeto, que les permitan desarrollarse normalmente e interrelacionarse autónomamente con los demás.
- Expresan una actitud positiva hacia el plurilingüismo y pluriculturalismo paraguayo y consoliden el bilingüismo como fundamento y núcleo de la identidad nacional.
- Desarrollan una actitud investigativa, humanística y científica para promover la reflexión y dar alternativas de solución a los problemas de su entorno social.
- Poseen hábitos de salud y bienestar que ayuden al mejoramiento de la salud física, mental, emocional, individual y colectiva.
- Aplican fundamentos filosóficos, científicos y pedagógicos del currículo en su acción educativa con actitud reflexiva, crítica y comprometida.
- Emplean con fluidez el idioma guaraní y el castellano en su comunicación oral y escrita.
- Muestran dominio de los conocimientos, las actitudes, las destrezas y las habilidades propias de cada una de las disciplinas del plan de estudio.
- Tienen habilidad en el manejo de las estrategias pedagógicas activas y eficaces que fortalezcan el espíritu crítico y creativo.
- Poseen habilidad para relacionar, adecuar, elaborar y emplear creativamente los recursos para el aprendizaje.
- Manifiestan capacidad para desarrollar procesos y acciones de innovación para mejorar la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje.
- Tienen capacidad para el trabajo grupal con sentido cooperativo y solidario.

³² En *Informe Iberoamericano sobre Formación Continua de Docentes* En www.campus-oei.org/webdocente/Paraguay.htm. Consultado el 14-12-2002.

- Poseen capacidad para ejercer su rol docente en el marco de la institución educativa y las estructuras y normativas que la rigen.
- Demuestran capacidad para planificar y evaluar los procesos de enseñanza y aprendizaje con sustento en la observación, el diagnóstico y la investigación.

Además, cada especialidad (inicial, escolar básica o media) tiene su propio perfil, en el que incluyen muchas de estas características del perfil general.

2. EL DISEÑO CURRICULAR DE FORMACIÓN DOCENTE

El *perfil del egresado para la formación inicial* se concreta en el desarrollo del currículo.

El currículo para la formación docente en las especialidades de educación inicial y educación escolar básica³³ promueve el desarrollo armónico del futuro docente, el ejercicio permanente de su autonomía, el desarrollo de la investigación y de la creatividad, la práctica de valores y el aprendizaje significativo dentro del enfoque constructivista en el aprendizaje. La evaluación es entendida como proceso constante y formativo.

Los principios curriculares y psicopedagógicos que sirven como sustento de la formación docente son:

- Aprendizaje significativo.
- Contextualización
- Los valores.
- La creatividad.
- La investigación.
- La integración.

Se plantean algunas consideraciones generales, como las siguientes:

- Encargar a los profesores, directores y equipo técnico la responsabilidad en las actividades relacionadas con proyectos pedagógicos.

³³ Según datos de 1994.

- Computar las horas de investigación y de proyecto pedagógico dentro de la carga horaria del docente.
- Involucrar a la comunidad educativa en el planeamiento y ejecución de proyectos comunitarios.
- Desarrollar las clases en los dos idiomas oficiales.
- Encargar de manera conjunta al Departamento de Formación Docente y los Departamentos de Educación Inicial, Escolar Básica y Secundaria, la responsabilidad de la formación del futuro docente en el área de prácticas educativas.

Se debe desarrollar un promedio de 45 horas de clase en la semana, considerando una hora pedagógica de 45 minutos.

Otras recomendaciones para el desarrollo del currículo son:

- En el primer año, considerar el 50% del total de horas asignadas a proyectos de exploración y prácticas educativas, a la investigación de la realidad sociopolítica-educativa regional y zonal, y destinar el otro 50% a la investigación de unidades temáticas, estudios dirigidos y otras actividades que orienten y afiancen la práctica pedagógica.
- En el segundo año, emplear el 70% a las actividades presenciales de pasantías escolares a observación y práctica educativa en el aula, y el 30% a estudios dirigidos e investigación.
- En el tercer año, otorgar el 80% a la observación, práctica e implementación de proyectos pedagógicos, y el 20% para actividades de orientación, investigación y estudio dirigido.

El diseño curricular se organiza en núcleos generadores de temas y situaciones para lograr la integración del pensamiento científico y orientar la actividad curricular de cada año.

Los núcleos son cuatro:

- Núcleo de formación general básica.
- Núcleo de profundización.
- Núcleo de especialización.
- Núcleo fundamental.

El núcleo de formación general básica tiene la finalidad de ofrecer al futuro docente una formación general a través de conocimientos, actitudes y valores que den sustento a su formación profesional y le permitan integrarse eficazmente en su entorno social y profesional.

El núcleo de profundización tiene la finalidad de ofrecer la adquisición de conocimientos, actitudes, valores, métodos y técnicas que le permitan desarrollar el espíritu crítico-reflexivo para el tratamiento de las principales áreas temáticas para el ejercicio de su profesión.

El núcleo de especialización está orientado a adquirir los conocimientos específicos y desarrollar habilidades y destrezas que capaciten al futuro docente para ejercer la docencia en todas las áreas en los dos primeros ciclos de la educación escolar básica y en las áreas de su especialidad en el tercer ciclo.

El núcleo fundamental³⁴ se dirige al logro de conocimientos, actitudes y valores relacionados con las educaciones democrática, familiar y ambiental, que impregnan transversalmente el currículo. Demandan un tratamiento desde todas las áreas y no se desarrollan en un espacio y tiempo determinado del Programa de Estudios de la Formación Docente para el Profesorado de la Educación Escolar Básica. Estos conocimientos, actitudes y valores se hacen presentes tanto en el trabajo de aula como fuera de ella, en las acciones que se ejecuten más allá de la institución, conjuntamente con la comunidad.

Estos núcleos se organizan en áreas, que tienen un carácter integrador de varias disciplinas.

En los núcleos de formación general básica y profundización estas áreas son:

- Educación y formación humana. Está integrada por las siguientes disciplinas: biología, filosofía, psicología y orientación.
- Educación y sociedad. Está compuesta por las siguientes disciplinas: historia, geografía, cívica y ética y sociología.
- Educación, conocimientos específicos y formación estética. Está integrada por: pedagogía, lenguaje, matemática, formación artística y propuesta metodológica.
- Prácticas educativas.

A partir del cuarto año se desarrolla el núcleo de especialización, que mantiene el área de prácticas educativas y se incorporan otras áreas:

- Proyectos pedagógicos.
- Seminarios de integración curricular y formación específica.

Estas áreas se caracterizan por exigir un nivel superior de investigación, elaboración y autogestión permanente. Abren espacios para el tratamiento de temas transversales de actualidad y ofrecen formación específica por área de especialización elegida por el futuro docente.

El núcleo fundamental incorpora las áreas de educación familiar, educación democrática y educación ambiental. Estas áreas no se incorporan al currículo como las demás disciplinas, sino como áreas transversales que atraviesan todo el currículo como vivencias permanentes.

³⁴ En ACHINELLI, GABRIEL. "Formación y capacitación docente en Paraguay". *La Revista Latinoamericana*, Buenos Aires, año X, n° 30, diciembre de 1998.

3. LA FORMACIÓN DE LOS FORMADORES

Antes de la reforma, la formación de los formadores estuvo a cargo del Instituto Superior de Educación. Eran seleccionados los maestros en ejercicio con un mínimo de cinco años de experiencia y recibían una capacitación especial. Esta modalidad, que se estableció para dar cumplimiento a la Resolución 2330, de 1983, que normaba el funcionamiento de las instituciones formadoras de docentes, no continuó durante mucho tiempo por razones de presupuesto.

Aparte de este intento, no existía ningún modelo establecido de formación de formadores. Por este motivo, los institutos de formación docente tenían profesores de formación heterogénea. En la actualidad se exigen algunos requisitos para postular a las plazas de director y de docente en los institutos formadores. En todos los casos se exige tener título pedagógico u otro título profesional con habilitación pedagógica, así como experiencia docente, que va de dos a ocho años como mínimo, según el cargo al cual se postule.

A partir de la reforma, paralelamente a la capacitación de docentes de la educación escolar básica, se realizan cursos de actualización, pasantías internacionales y capacitación con directores y docentes de todos los institutos de formación docente, acciones dirigidas por el Ministerio de Educación y Culto.

Los formadores de formadores son capacitados para implementar la reforma en el nivel de formación docente y, al mismo tiempo, muchos de ellos son capacitadores y animadores de los Talleres A³⁵ y otros cursos que se dictan a maestros de escuelas primarias y/o colegios secundarios.

4. EL INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCACIÓN DOCTOR RAÚL PEÑA

Este instituto fue creado el 16 de enero de 1968, con el auspicio de la UNESCO, sobre la base de la que fuera Escuela Normal Superior. Con el tiempo ha ido creciendo en infraestructura, en cantidad de alumnos y en importancia, habiéndose constituido posiblemente como la principal institución formadora de docentes en Paraguay.

³⁵ Ver en capítulo III: Funcionamiento del sistema de capacitación.

En 1979 fue reconocido por el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura de la OEA como centro sede de cursos multinacionales en el marco del Programa de Mejoramiento Educativo.

Además de la formación regular de docentes, el instituto ha desarrollado coordinaciones con el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) de Chile, con el Departamento de Estadística de la UNESCO-París, con el Instituto Interamericano de Enseñanza Musical (INTEM) de la OEA y con universidades norteamericanas. Ha logrado el apoyo de la USAID para desarrollar cursos y seminarios de muy alto nivel.

A partir de su creación, el instituto se hace cargo de la mayoría de los programas de formación de docentes en servicio.

En la actualidad, el instituto brinda una formación equivalente al nivel universitario. Se encarga de la formación inicial, la capacitación, la profesionalización y la especialización de profesores para los niveles inicial, escolar básica, media y superior. Además, para las modalidades de educación especial, alfabetización y educación de adultos, educación técnica y educación industrial.

La formación de profesores para el nivel medio tiene las siguientes especialidades: matemática, ciencias sociales, educación idiomática, enseñanza comercial, música, ciencias naturales y educación técnica.

Los requisitos de ingreso son tener el título de Bachiller y aprobar el examen de ingreso.

Para desarrollar las prácticas, el instituto se encarga de distribuir a los estudiantes en los centros de práctica, lo cual significa todo un reto de organización.

La evaluación de los futuros maestros se rige por el Reglamento de los Institutos de Formación Docente. Se concibe una evaluación permanente integrada al proceso de enseñanza y aprendizaje. La evaluación comprende tanto el rendimiento académico como los rasgos de comportamiento deseables en un docente (responsabilidad, creatividad,

objetividad para la crítica, comunicación y trabajo en grupo). Para evaluar el rendimiento académico se toman en cuenta los trabajos individuales, grupales, parciales y total.

La promoción es semestral. Al finalizar el plan de estudios se otorga el título de Profesor del nivel correspondiente.

5. LA FORMACIÓN DOCENTE EN LAS UNIVERSIDADES ³⁶

Para ingresar a una universidad es necesario haber aprobado un examen de ingreso, que comprende aspectos de conocimientos generales y de aptitud vocacional.

Las universidades paraguayas que ofrecen la carrera de Ciencias de la Educación son:

- La Universidad Nacional de Asunción, que otorga el título de licenciado en Ciencias de la Educación y el grado de doctor en Ciencias de la Educación. Los estudios se realizan en la Facultad de Filosofía.
- En la misma Universidad Nacional de Asunción existe el Instituto Superior de Ciencias de la Educación, que otorga la licenciatura correspondiente.
- La Universidad Católica de Asunción. En la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas ofrece la licenciatura en Ciencias de la Educación, el profesorado en educación parvularia, profesorado de nivel medio en las especialidades de ciencias sociales, educación idiomática y matemática.
- La Universidad de Concepción. En la Facultad de Ciencias y Letras otorga la licenciatura en Pedagogía.
- Las Universidades de Encarnación, Villarrica y Juan Caballero también ofrecen la carrera de Pedagogía en la Facultad de Ciencias y Letras.
- La Universidad del Norte tiene la carrera de Ciencias de la Educación en la Facultad de Educación y Ciencias Humanas.
- En la Universidad de Ciudad del Este existe la Escuela Superior de Ciencias de la Educación.

³⁶ Datos de 1994. Obtenidos en OEI. *Sistemas educativos nacionales*. Paraguay, 1994, página web www.campus-oei.com. Consultada el 10-9-2003.

La duración de los estudios varía entre cuatro y cinco años. Dado que no hay uniformidad entre todas las universidades en lo que respecta a perfil del egresado y planes de estudio, no se puede establecer un modelo único de formación universitaria. Hemos seleccionado como ejemplo dos universidades, a partir de la información a la que se ha podido acceder. De la Universidad Nacional de Asunción presentamos la relación de las materias que comprende el plan de estudios. De la Universidad del Norte hemos tomado el perfil profesional de los egresados.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCIÓN

Ofrece una licenciatura, maestría y doctorado en Educación, que forman profesionales que se pueden desempeñar en las siguientes funciones:

- Ejercer actividades de planificación en instituciones educativas.
- Planear, orientar y participar en investigaciones socioeducativas de interés local, regional, nacional e internacional.
- Ejercer la docencia.
- Proponer soluciones ante la problemática socioeducativa.

La carrera tiene una duración de cuatro años, en los cuales se desarrolla las materias siguientes:

Primer curso:

- Psicología general y educativa.
- Lógica.
- Biología educativa.
- Lengua española.
- Filosofía.
- Metodología del trabajo intelectual.
- Matemática.

Segundo curso:

- Pedagogía.
- Historia de la educación.
- Sociología de la educación.
- Psicología social.
- Filosofía de la educación.
- Didáctica general.

Tercer curso:

- Antropología pedagógica.
- Currículum.
- Administración educacional I.
- Didáctica profesional y práctica profesional.
- Estadística aplicada.
- Psicología de la educación.
- Guaraní I.

Cuarto curso:

- Pedagogía diferencial.
- Evaluación educacional.
- Didáctica especial y práctica profesional.
- Orientación educacional y vocacional.
- Administración educacional II.
- Educación comparada.
- Guaraní II.

Para obtener el grado de licenciado en Ciencias de la Educación es necesario aprobar todas las materias y realizar un trabajo.

UNIVERSIDAD DEL NORTE

La Facultad de Educación y Ciencias Humanas ofrece una licenciatura en Ciencias de la Educación con énfasis en ciencias sociales.

El egresado de la carrera de Ciencias de la Educación con énfasis en ciencias sociales está capacitado para:

- Incorporarse a la docencia con solvencia profesional en instituciones públicas y privadas de la educación escolar básica.
- Enseñar materias específicas del área de ciencias sociales en los bachilleratos científico y técnico del nivel medio.
- Elaborar, ejecutar y evaluar propuestas curriculares en el área de ciencias sociales y sus tecnologías.
- Diseñar, dirigir, ejecutar y evaluar proyectos educativos, tanto en la educación escolar básica como en la educación media.
- Participar en programas de desarrollo comunitario relacionados con la defensa del medio ambiente y la conservación de recursos naturales.
- Contribuir en la formación de la conciencia cívica, la promoción de los valores de la persona, la defensa de la democracia y los derechos humanos en los jóvenes.
- Incorporar los conocimientos de la teoría curricular y la didáctica de las ciencias sociales al proceso enseñanza-aprendizaje para el desarrollo integral del estudiante, tanto en la educación escolar básica y educación media como en los institutos de formación docente y universidades.
- Organizar, dirigir y evaluar programas comunitarios, proyectos educativos e investigaciones en el área de las ciencias sociales.
- Desarrollar una actitud ética en el ejercicio de la profesión docente, comprometido con los valores universales de la persona, la defensa de la democracia como estilo de convivencia social y respeto absoluto de los derechos humanos.

La carrera tiene una duración de cuatro años y el egresado deberá aprobar todas las materias del plan curricular vigente y presentar un trabajo de grado para obtener el grado académico de licenciado en Ciencias de la Educación con énfasis en ciencias sociales.

INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

Instituciones de formación docente por departamento

Departamento	Sector			Total
	Oficial	Privado	Priv. subv.	
Asunción	2	13	1	16
Concepción	2	1	—	3
San Pedro	5	2	—	7
Cordillera	3	3	1	7
Guairá	3	6	—	9
Caaguazú	3	5	—	8
Caazapá	3	-	—	3
Itapúa	5	2	—	7
Misiones	3	1	—	4
Paraguarí	2	4	1	7
Alto Paraná	1	8	1	10
Central	2	20	5	27
Neembucú	2	2	—	4
Amambay	1	—	—	1
Canindeyú	1	—	1	2
Pdte. Hayes	1	—	—	1
Boquerón	—	1	1	2
Total país	39	68	11	118

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura/Dirección de Planificación, Estadística e Información. Diciembre de 2001.

CAPÍTULO III

LA FORMACIÓN EN SERVICIO

1. EL SISTEMA NACIONAL DE ACTUALIZACIÓN DOCENTE

La formación en servicio tiene el objetivo de apoyar la implementación progresiva de la reforma educativa en la educación inicial, en la básica, en la media y en la formación docente. Asimismo, se propone mejorar el desempeño y la calidad profesional de docentes en servicio, a través de una gestión innovadora.

Aparte de esta finalidad instrumental, la formación en servicio debe ser un proceso permanente para que los docentes tomen conciencia de la necesidad y de la importancia de la actualización y la asuman como proceso constitutivo de su quehacer, en la perspectiva del desarrollo de su autonomía profesional y su creatividad.

Según datos de 1994, en los últimos años no se habían ejecutado programas de capacitación docente con una cobertura significativa. Organismos multilaterales, como UNESCO, UNICEF y OEA, han apoyado actividades puntuales de capacitación.

Después de la Reforma Educativa, el Sistema Nacional de Actualización Docente (SINAD) es el ente encargado de la formación en servicio, pertenece a la Dirección de Formación y Actualización Docente del Ministerio de Educación, que a su vez depende de la Dirección General de Educación Superior.

Esta instancia es la encargada de la planificación, desarrollo, evaluación y seguimiento del Programa de Actualización de Docentes en Servicio, de todos los niveles y modalidades. Tiene una estructura operativa conformada por:

- La Unidad Técnica de Actualización Docente (UTAD).
- Los Equipos de Gestión Departamental (EGD).
- Los Equipos de Gestión Escolar (EGE).

La Unidad Técnica de Actualización Docente es la encargada de planificar, ejecutar, supervisar y evaluar las acciones realizadas, en coordinación con las unidades pedagógicas departamentales.

Las acciones que desarrolla el SINAD tienen los siguientes objetivos:

1. Lograr que los educadores lleguen a comprender, valorar y asumir la necesidad de la capacitación permanente como instrumento de profesionalización.
2. Lograr que los educadores actúen con autonomía, intencionalidad y creatividad en el marco institucional escolar.
3. Lograr el desarrollo de competencias, habilidades y estrategias generales de construcción y apropiación del conocimiento comunes a las distintas disciplinas, y la práctica exitosa de las mismas.
4. Que los docentes logren comprender la necesidad y la importancia de abordar la realidad en forma multidisciplinaria, que estén dispuestos a modificar las propias miradas en el encuentro con los colegas de otras áreas, y que transfieran el enfoque multidisciplinar a su trabajo en el aula.
5. La valoración de sus propios saberes y la toma de conciencia de las transformaciones que los modifican durante el proceso de capacitación y que llevan a la autoeficacia.
6. La valoración de la interacción y el trabajo en equipo en la socialización, la construcción y la circulación del conocimiento, y su promoción en la comunidad educativa.
7. Lograr que los maestros reflexionen sobre sus propias prácticas, indaguen sobre los fundamentos que las sustentan y estén dispuestos a modificarlas cuando sea apropiado.
8. Que se apropien de marcos teóricos de referencia que les permitan analizar, resignificar, transformar, orientar y proyectar sus prácticas, asumiendo una actitud científica en el ejercicio de su profesión.

9. Que tomen conciencia de su rol protagónico en el proceso de Reforma Educativa y adopten una actitud de compromiso que contribuya al éxito de la misma.

Estas acciones están orientadas al desarrollo de las siguientes capacidades:

- La innovación.
- La participación.
- La autogestión.
- La convivencia democrática.

La formación en servicio es un proceso continuo y permanente que se lleva a cabo mediante talleres, encuentros, seminarios y jornadas de trabajo compartido entre docentes. Favorece la autogestión, actualización y el enriquecimiento profesional que requiere la educación actual en su dinámica cambiante.

Considera como punto de partida las experiencias de los docentes en ejercicio que, luego de la reflexión sobre su práctica pedagógica, hacen una relación con las teorías que avalan las mismas en procura de una integración práctica-teoría. Tiene tres modalidades:

- Formación docente continua. Tiene como objetivo actualizar, perfeccionar y capacitar a los docentes en servicio, a través de acciones permanentes a lo largo de su vida profesional.
- Especialización. Sirve para obtener un título especializado en un campo particular, como evaluación, currículo, orientación o administración.
- Profesionalización. Está orientada a brindar un título docente a los profesores que se encuentran ejerciendo sin haber hecho estudios pedagógicos o sin haberlos concluido, y formación pedagógica a los profesionales de otras especialidades que ejercen la docencia.

Las estrategias utilizadas para la formación en servicio son: capacitación de facilitadores, ejecución de talleres presenciales y creación de círculos de aprendizaje, que son una forma para promover la autocapacitación.

Diversas instituciones ofrecen cursos de formación en servicio. Entre ellas cabe mencionar a las universidades, especialmente las privadas. Los gremios de educadores también ofrecen cursos a sus agremiados. El Ministerio de Educación y Cultura ofrece cursos por medio del Instituto Superior de Educación y del Departamento de Formación Docente.

En general, la participación de los maestros en las diversas modalidades que ofrece la formación en servicio es voluntaria. Salvo algunos casos en los que se les convoca obligatoriamente.

2. MARCO CONCEPTUAL

El Programa de Formación en Servicio pretende actualizar, perfeccionar o capacitar mediante acciones permanentes a lo largo de su vida profesional.

Estas acciones se orientan a aspectos muy variados, tales como: actualización de conocimientos, enfoques teóricos, nuevas corrientes educativas y psicopedagógicas, producción y utilización de recursos, estrategias didácticas, estrategias y procedimientos de investigación sobre evaluación, y preparación para el desarrollo de innovaciones curriculares y nuevas políticas.

La formación continua se propone incidir sobre las prácticas escolares concretas de profesores, directores y supervisores, para que puedan analizarlas críticamente y modificarlas en dirección a los objetivos de la Reforma Educativa. Las prácticas se constituyen así en el componente inicial de la propuesta de capacitación.

Como punto de partida se toma la experiencia del docente, a partir de la cual se propicia el trabajo en equipo y la reflexión sobre la práctica. Como centro de atención prioritario se considera la escuela, el principal espacio de trabajo de los docentes. El modelo pedagógico es descentralizado, para atender las demandas del profesorado de cada región.

La propuesta oficial de capacitación³⁷ comprende los siguientes momentos:

- *Partir de lo que los educadores saben, viven y sienten.* Desde una perspectiva constructivista, se trata de indagar los saberes previos de los participantes, de ponerlos en juego, de cuestionarlos y transformarlos. Se trata también de promover aprendizajes significativos, que tomen en consideración tales saberes previos.
- *Desarrollar un proceso de reflexión y conceptualización sobre esas prácticas.* El proceso de teorización así planteado permite ir ubicando lo cotidiano, lo individual, lo parcial, dentro de lo social, lo colectivo, lo histórico, lo estructural; permite, en definitiva, ir superando el supuesto de que teoría y práctica se dan de manera independiente.
- *Regresar a la práctica para transformarla, mejorarla, resolverla;* es decir, volver a la práctica con nuevos elementos que permitan explicarla integral y científicamente, y tomar decisiones fundamentadas y compromisos conscientes.

Ejes del proceso de capacitación docente:

- Como un proceso continuo y permanente. Esto implica entenderla como inherente al ejercicio profesional de los profesores, directores y supervisores.
- Como proceso orientado hacia la promoción de la autonomía, la intencionalidad y la creatividad del docente. Autonomía profesional, en tanto posibilidad de asumir, responsable y críticamente, el ejercicio de la tarea docente; en particular, los propios procesos de capacitación. Intencionalidad, en tanto posibilidad de actuar a conciencia, procurando anticipar las consecuencias de ese actuar y haciéndose cargo de ellas. Creatividad, en tanto posibilidad de hacer del diseño, la puesta en marcha y el análisis de la práctica profesional espacios en los cuales crear o recrear ideas, aportes teóricos o estrategias.

³⁷ En ACHINELLI, GABRIEL. "Formación y capacitación docente en Paraguay". *La Revista Latinoamericana*, Buenos Aires, año X, nº 30, diciembre de 1998.

- Como proceso transdisciplinario y multidisciplinar. Esto supone una interacción profesional permanente entre los docentes de las diferentes áreas; un saber compartido que dé coherencia a los aportes que harán a la formación integral de los jóvenes desde cada una de esas áreas. Lo cual implica considerar: aspectos que van más allá de cada una de las disciplinas (transdisciplinarios), tales como habilidades de carácter general a las que cualquiera de ellas apela; miradas conjuntas y simultáneas sobre la realidad, desde cada una de las disciplinas; miradas que interactúan y se modifican unas a otras (multidisciplinarios). Esto no significa desconocer ni anular la especificidad de las disciplinas, sino identificar ejes articuladores entre ellas.
- Como proceso dirigido a provocar desplazamientos permanentes del saber al saber más en los docentes. Esto supone considerar la capacitación como un pasaje del saber a un saber transformado cualitativa y cuantitativamente.
- Como proceso promotor de la interacción entre los docentes y del trabajo en equipo. El trabajo en equipos disciplinarios o multidisciplinarios constituye una instancia importante de interacción social. La capacitación centrada en estrategias interactivas tiene un alto valor formativo porque posibilita la adquisición y construcción colectiva de saberes.
- Como proceso de reflexión sobre la propia práctica. Esto significa construir con ellos, a partir de sus prácticas, marcos teóricos que les permitan confrontarlas, conceptualizarlas, analizarlas y transformarlas.
- Como proceso de profesionalización. Significa que los docentes logren construir espacios de trabajo, estudio e investigación seleccionando metodología de trabajo, estrategias de evaluación y enfoques, con autonomía profesional.
- Como proceso necesario para sostener la Reforma Educativa. En este sentido, la capacitación tiene como propósito que los docentes participen activamente en el proceso de Reforma Educativa.

De este marco conceptual se desprenden los siguientes *objetivos generales* de la capacitación³⁸:

- Comprender, valorar y asumir la necesidad de la capacitación permanente como instrumento de profesionalización.
- Actuar con autonomía, intencionalidad y creatividad en el marco institucional escolar.
- Desarrollar competencias, habilidades y estrategias generales de construcción y apropiación del conocimiento comunes a las distintas disciplinas y ponerlas en juego en sus prácticas.
- Comprender la necesidad y la importancia de abordar la realidad multidisciplinariamente, estar dispuestos a modificar las propias miradas en el encuentro con los profesores de otras áreas y transferir el enfoque multidisciplinario a su trabajo en el aula.
- Valorar sus saberes y tomar conciencia de las transformaciones que lo modifican durante el proceso de capacitación.
- Valorar el papel de la interacción y el trabajo en equipo en la socialización, la construcción y la circulación del conocimiento y promoverlos en el contexto escolar.
- Reflexionar sobre sus propias prácticas, indagar sobre los supuestos que las sustentan y estar dispuestos a modificarlas.
- Apropiarse de marcos teóricos de referencia que les permitan analizar, resignificar, transformar, orientar y proyectar sus prácticas, asumiendo una actitud científica en el ejercicio de su profesión.
- Tomar conciencia de su rol protagónico en el proceso de la Reforma Educativa y adoptar una actitud de compromiso que contribuya al éxito de la misma.

³⁸ En ACHINELLI, GABRIEL. "Formación y capacitación docente en Paraguay". *La Revista Latinoamericana*, Buenos Aires, año X, nº 30, diciembre de 1998.

3. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE CAPACITACIÓN

PARA LOS PROFESORES DE PRIMERO Y SEGUNDO CICLO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR BÁSICA

Desde que se inició la Reforma Educativa se pensó que ésta debería estar acompañada y ser fortalecida por la capacitación de los docentes para apoyarlos en el desarrollo de los nuevos programas curriculares y la nueva concepción educativa.

Siguiendo la gradualidad de la Reforma Educativa, se procedió a iniciar la capacitación masiva a los maestros del primer grado de todo el país, durante las vacaciones de verano (enero-febrero) de 1994.

Para el siguiente año se capacitó también masivamente a los docentes del segundo grado. En las sesiones de capacitación se les entregaron los nuevos programas y fascículos de apoyo.

Después de una evaluación se cambió la estrategia y se utilizó la modalidad de capacitación en cascada. Se comenzó a capacitar a supervisores y directores de área para que ellos, a su vez, capacitaran a los directores de las escuelas asociadas y a los maestros.

Así, se establecieron tres tipos de talleres: los “Talleres A”, para supervisores y directores de área; los “Talleres B”, para directores de área con sus escuelas asociadas, y “Talleres C” en cada escuela. Se propuso como estrategia los círculos de aprendizaje.

PARA LOS PROFESORES DE TERCER CICLO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR BÁSICA

El proceso de capacitación que estamos exponiendo se desarrolla en tres fases consecutivas, cada una de las cuales está dirigida a los capacitadores zonales, a los directores y supervisores y a los docentes de aula.

Primera fase. Tiene una duración de 120 horas y se caracteriza por ser centralizada, vertical, asistida y presencial. Tiene la misión de garantizar que:

- El punto de partida del proceso de capacitación ocurra de acuerdo con los principios teóricos y lineamientos generales que sustenta la reforma.
- Todos los docentes reconozcan la importancia que tiene la capacitación en su desarrollo profesional y comiencen a incorporarla como una actividad permanente en su práctica pedagógica.
- Todos los profesores logren manejar un conjunto de conocimientos y competencias básicas, tanto en el área pedagógica como en el área en que deben enseñar, que les habilite para enfrentar con éxito la puesta en marcha de la reforma.
- Los procesos de capacitación se lleven a cabo sin perder el objetivo central de elevar la eficacia y eficiencia del quehacer docente destinado a formar integralmente a los alumnos y alumnas.

Segunda fase. Tiene una duración de 80 horas. Se caracteriza porque en algunos aspectos se actúa de manera centralizada, reforzando y ampliando los contenidos y experiencias de la primera fase, y en otros se trabaja en forma descentralizada, de acuerdo a las demandas y requerimientos que se recogieron en la primera fase.

A través de ese trabajo orientado desde los profesores y las escuelas hacia las instancias zonales o centrales del sistema de capacitación, se espera que los profesores vayan cobrando un protagonismo creciente en la definición de la capacitación y que ésta tenga una relación cada vez más directa con el quehacer en el aula, permitiendo tanto superar dificultades como fortalecer logros en los aprendizajes de los alumnos.

En esta fase también se promoverá la formación y funcionamiento de los círculos de aprendizaje.

Tercera fase. Tiene una duración de 40 horas. Sin embargo, podemos decir que esta fase no finaliza nunca, porque se prolonga a través de los círculos de aprendizaje. En esta etapa, cada círculo de aprendizaje contará con el apoyo directo de los equipos de las unidades pedagógicas departamentales, de los supervisores y directores, junto con los cuales podrá diseñar estrategias para implementar dicha capacitación y con cuyas sugerencias podrá solicitar la presencia de profesores de los equipos de capacitación ya establecidos dentro del sistema, o bien requerir determinados materiales de apoyo.

La capacitación de los miembros de los equipos de capacitación zonal debe dotarlos de instrumentos conceptuales, procedimentales y actitudinales que les permitan ejercer el rol de capacitadores de supervisores, directores y profesores.

La capacitación de los supervisores y directores es entendida como una capacitación en la acción. Consiste en reuniones de trabajo conjunto con los miembros de los equipos de capacitación zonal y de las unidades pedagógicas departamentales, destinadas a planificar las acciones de capacitación de profesores, así como las de seguimiento a la evaluación, en las que supervisores y directores participan directamente. Su objetivo fundamental es fortalecer su función como asesores pedagógicos.

La capacitación de los profesores inicialmente está a cargo de los capacitadores zonales. Sin embargo, tiene diferentes modalidades, entre un modelo dirigido y orientado desde fuera, hasta la constitución de los círculos de aprendizaje.

EL CÍRCULO DE APRENDIZAJE

Es una de las estrategias propuestas para la formación continua de docentes. Es un grupo de trabajo que se reúne periódicamente y compuesto por personal docente, técnico y directivo que trabajan en una institución o zona escolar. Consiste en un encuentro entre docentes que favorece la reflexión, la demostración de ideas, teorías, características y principios educativos. Constituye una modalidad operativa sobre un proyecto concreto de trabajo grupal.

Este encuentro se establece de común acuerdo entre los participantes con el objeto de formar, desarrollar y perfeccionar hábitos, habilidades y capacidades que permiten operar y cambiar fundamentalmente en el “aprender haciendo”.

Son principios pedagógicos del círculo de aprendizaje:

- Capacitar para “aprender a aprender”.
- Facilitar la aplicación de experiencias y conocimientos adquiridos, utilizando canales de acción.
- Proporcionar una motivación eficaz, comprometida y responsable.

- Promover y desarrollar la capacidad de reflexión y acción del grupo.
- Incitar a la cooperación y la autogestión participativa.
- Favorecer un clima de convivencia basado en el afecto, la comprensión, el respeto y la dignidad.
- Fomentar el consenso y la conciencia grupal dentro de una estructura cordial y democrática.
- Impulsar la constante planificación, acción y evaluación grupal.
- Favorecer la desinhibición docente, estimulando la extroversión socializada y el dinamismo participativo.

Los encuentros son monitoreados por un coordinador, quien aporta datos para enriquecer la discusión, amplía el enfoque del debate, orienta las intervenciones de los participantes, favorece un clima cordial de reflexión, estimula la cooperación entre los participantes y dirige los trabajos grupales.

4. EL PLAN NACIONAL DE SEGUIMIENTO

Según la Ley General de Educación de 1998, el Ministerio de Educación y Cultura tiene la responsabilidad de la supervisión educativa para inspección y apoyo administrativo y técnico pedagógico de las instituciones públicas y privadas. La supervisión será ejercida por supervisores de control y apoyo administrativo y supervisores de apoyo técnico pedagógico.

Sin embargo, antes de darse la ley, en 1994³⁹ se planteaba ya la necesidad de ofrecer a los docentes un acompañamiento técnico pedagógico que propiciara la implementación de la propuesta curricular de la reforma. Es así como se crea el Plan Nacional de Seguimiento, como una especie de monitoreo, en el cual participan los distintos estamentos relacionados con la supervisión de las acciones educativas: gobernaciones,

³⁹ OEI. *Sistemas educativos nacionales. Paraguay*. Página web www.campus-oei.org. Consultada el 6-9-2003.

institutos de formación docente, centros regionales de educación, supervisiones del nivel y municipios.

El plan comprende el nombramiento de una Comisión Nacional de Acompañamiento, un Equipo Nacional de Coordinación Departamental y un Equipo Técnico Departamental. Estos últimos incorporan a docentes y técnicos locales y ejecutan las estrategias del Plan de Seguimiento directamente con los docentes.

El plan prevé asistir en la práctica a todos los centros educativos y a todos los docentes que están desarrollando la Reforma Educativa. Esta asistencia la llevan adelante los miembros del Equipo Técnico Departamental, quienes reciben una bonificación adicional a su remuneración docente.

Parte de las acciones del Plan Nacional de Seguimiento es la evaluación del proceso de desarrollo de la Reforma Educativa en la educación escolar básica, para detectar problemas y corregirlos, así como para identificar acciones exitosas. En la evaluación participan docentes, padres de familia y estudiantes.

5. EXPERIENCIAS DE FORMACIÓN CONTINUA

5.1. LA EXPERIENCIA DE FORMACIÓN EN CASCADA

5.1.1. DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA

Es un proyecto apoyado por la UNESCO. Comenzó como un proyecto de formación para los docentes de educación especial y después fue extendido a los profesores de educación común. La experiencia se inició en 1994 con un taller subregional para los países del MERCOSUR. En este taller participaron dos integrantes de cada país, uno de formación especial y otro de formación docente, que fueron formados como facilitadores. Ambos eran responsables de las respectivas especialidades en el correspondiente Ministerio de Educación.

En 1995 se realizó un taller para formar 30 facilitadores nacionales, tanto de formación especial como de educación básica. Ellos, por acción multiplicadora, replicaron el proyecto en profesores de educación especial, educación básica, inspectores y formadores de formadores.

En 1997, el proyecto, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, fue asumido por la Reforma Educativa y se comenzó a multiplicar a los profesores de educación básica involucrados en la reforma.

En el año 2000 se habían formado 3.000 profesores.

Se pudieron constatar algunos problemas de este modelo de formación. Éstos son:

- Se requiere mucho esfuerzo para formar a los expertos, con el consiguiente gasto de recursos, pero es difícil el seguimiento y el apoyo en el proceso de multiplicación; con mayor razón en este proyecto, por ser internacional.
- La selección de especialistas suelen hacerla los Ministerios de Educación de acuerdo a un perfil que se proporciona desde la UNESCO, pero no siempre se seleccionan las personas más adecuadas.
- Los constantes cambios que se producen en los ministerios, que traen como consecuencia el retiro del proyecto de muchos facilitadores que ya han sido formados.
- Las distorsiones en la reproducción del mensaje inicial.

Sería necesario desarrollar algunas estrategias para contrarrestar estas dificultades y reducirlas al mínimo.

5.1.2. METODOLOGÍA UTILIZADA EN LOS TALLERES

Se han combinado exposiciones teóricas con trabajo individual y grupal en pequeños grupos y puesta en común.

Los materiales de estudio estaban divididos en módulos. Al principio de cada uno hay una introducción teórica; luego viene el trabajo de las unidades; exposición al final de la sesión a partir de los productos resultantes del trabajo de las unidades de trabajo; realización de dramatizaciones, seguidas de un debate en plenario en el que se van reforzando aspectos teóricos; lectura de los materiales de estudio por parte de los participantes, con preguntas de reflexión.

Esta última estrategia es la que ofrece más resistencias, porque los profesores no están muy acostumbrados a leer, a pesar de que ellos mismos consideran los materiales muy claros y sencillos.

Para la evaluación se han utilizado distintas estrategias: diario de los participantes; reuniones al final de cada día en las que expresan cómo se han sentido, cuáles han sido los principales cambios que han tenido, las principales ideas que se llevan; pizarra, en la que cada uno escribe libremente sus impresiones, comentarios y sugerencias; evaluaciones en pequeños grupos. Al final del taller, siempre se recoge las impresiones en un cuestionario.

La metodología de trabajo es muy bien valorada por los participantes, quienes afirman que la formación recibida les da seguridad y optimismo, y contribuye a su enriquecimiento personal y profesional.

Las actividades de formación docente son tradicionalmente expositivas. Por eso, al principio, hay más resistencias para el trabajo en grupos. A medida que avanza el taller, estas resistencias desaparecen y el trabajo de grupos es más ágil y productivo. Se trata de no caer en la rutina y variar cada día la dinámica para mantener el interés.

5.1.3. LOS CONTENIDOS DE LOS TALLERES

Promueven el cambio de ideas y de actitudes y están muy relacionados con la práctica.

Los contenidos más valorados por los docentes son: el aprendizaje cooperativo y tutorías entre alumnos; la colaboración entre docentes y entre éstos y los padres; el enfoque curricular de las dificultades de aprendizaje; el aprendizaje significativo; las actitudes hacia la discapacidad; el enfoque curricular de las dificultades de aprendizaje; nuevas prácticas.

Muchos participantes reclaman algunos otros temas, como por ejemplo las diferentes discapacidades, las adaptaciones curriculares y la evaluación psicopedagógica de los alumnos. Hay que tomar en cuenta que muchos de los participantes son docentes de educación especial.

5.2. PROGRAMA DE ESCUELA ACTIVA ⁴⁰

Este programa nació como un proyecto en 1995, para fortalecer la Reforma Educativa. El proyecto se inició con la participación de tres organismos: el Ministerio de Educación y Culto⁴¹; UNICEF y BID, para lo cual fueron seleccionadas 10 escuelas rurales multigrado, en la zona de Caaguazú, donde también existe un Instituto de Formación Docente que sirvió de base para la capacitación de los docentes y la instalación de una nueva dirección de área educativa. El proyecto se convirtió en programa. En 1998 participaban del programa 40 escuelas.

El Instituto de Formación Docente de Caaguazú se ha comprometido también con el programa y está concretando la formación de sus estudiantes como una forma de adecuación curricular, con los componentes y principios de la escuela activa. Se considera este trabajo como una innovación, y es por ello que profesores y estudiantes de otros centros de formación docente están visitándola y haciendo allí su pasantía.

⁴⁰ Información tomada de ACHINELLI, GABRIEL. "Formación y capacitación docente en Paraguay". *La Revista Latinoamericana*, Buenos Aires, año X, nº 30, diciembre de 1998.

5.3. PROPUESTA EDUCACIÓN PARA LA DEMOCRACIA ⁴²

En el marco de aplicación de la reforma curricular en Paraguay y del contexto político en el que ésta se desarrolló, el MEC manifestó la necesidad de desarrollar estrategias que permitieran el tratamiento transversal de los contenidos de educación democrática en la práctica de los docentes de educación básica.

Para ello solicitó, a principios de 1994, a la OEA asistencia técnica para el desarrollo del Programa de Educación para la Democracia. En atención a esta solicitud, una misión de la OEA desarrolló una propuesta que tuvo en cuenta las demandas específicas formuladas por los diversos estamentos del MEC, por los miembros de la Comisión Asesora para la Reforma Educativa, así como una serie de variables contextuales.

Durante el año 1995 se desarrolló una serie de talleres en los que se trataron contenidos y problemas referidos a la teoría democrática y a la metodología de enseñanza y aprendizaje.

En la elaboración de la propuesta se partió del supuesto que la misma debía adecuarse a las necesidades del sistema, así como a sus posibilidades de aplicación. La contextualización era un requisito indispensable para el logro de los objetivos propuestos.

En su concepción y desarrollo implicó un tratamiento interconectado de los contenidos de la capacitación en educación democrática con los contenidos curriculares específicos y con la metodología de aprendizaje. En esta propuesta el “qué” y el “cómo” enseñar son partes de un mismo proceso.

Se da mucha importancia a las relaciones interpersonales en la escuela, en la comunidad y entre padres e hijos, y la implicancia que éstas tienen en la práctica de valores. Al respecto, las autoras de la propuesta dicen: *“De hecho, aprendemos valores y herramientas para desempeñarnos en la vida social a partir de experimentar las distintas formas que en la escuela, en la familia o en la comunidad se tratan los conflictos que*

⁴¹ Posteriormente cambió el nombre a Ministerio de Educación y Cultura.

⁴² Información tomada del documento “Educación para la democracia. Una propuesta de capacitación”. En *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, Buenos Aires, año VIII. n° 2, 1996.

tienen que ver con las jerarquías y con las diferencias entre los sujetos de una relación social". Esto plantea la necesidad de definir el qué enseñar.

Siguiendo a Coll, la propuesta señala los principales contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales que deberían considerar los docentes para enseñar educación democrática.

Contenidos conceptuales:

Hechos, nociones y conceptos en torno a la teoría democrática, que respondan a las preguntas ¿qué entendemos hoy por democracia?, ¿qué significa ser ciudadano?, ¿para qué se utiliza el poder?, ¿quién ejerce la autoridad?, ¿cuáles son nuestros deberes y derechos?

Contenidos procedimentales:

Competencias, habilidades y estrategias que permitan realizar operaciones tales como argumentar, discutir, debatir, opinar, tomar decisiones y participar.

Contenidos actitudinales:

Construcción de normas, valores y actitudes que posibilitan la vida en democracia.

A fin de que la educación democrática sea una realidad en todos los aspectos de la práctica pedagógica, ya sea en el aula como en las relaciones entre los distintos actores de la comunidad, ésta tiene que involucrar a los diferentes actores comprometidos en el proceso educativo: alumnos, docentes, directivos, padres y comunidad en su conjunto.

Otro aspecto a considerar es cómo se enseñan y se aprenden los contenidos referidos a los valores, normas y procedimientos necesarios para la convivencia democrática. En este aspecto tiene mucha importancia el currículo oculto: el conjunto de comportamientos y actitudes que afloran sin estar incorporados formalmente al sistema. En este sentido, la propuesta considera que, además de atender a los aspectos que educan del "currículo oculto", se deben elaborar propuestas pedagógicas que incorporen la educación democrática como un componente explícito del currículo y diseñar estrategias didácticas que favorezcan su aprendizaje.

La propuesta se desarrolló mediante talleres. Los talleres iniciales fueron tres y se desarrollaron respectivamente en marzo, abril y mayo de 1995. A cada uno de estos tres talleres iniciales fue convocado un grupo diferente de participantes. Al primer taller asistieron directores de áreas educativas provenientes de diversas localidades. Estos directores de área tienen bajo su responsabilidad escuelas asociadas y atienden a una matrícula que oscila entre los 700 y 2.000 alumnos. En el segundo taller intervinieron funcionarios y técnicos del nivel central del MEC. Entre los mismos se hallaban funcionarios provenientes de los siguientes departamentos: Currículum, Educación General Básica, Educación Especial, Educación Media, Formación Docente y Orientación Vocacional. Estos especialistas tienen a su cargo la programación e instrumentación de la Reforma Educativa en Paraguay. Participaron, además, profesores del Instituto Superior de Educación y representantes de colegios privados. Los integrantes del tercer taller eran miembros de los Equipos Técnicos Regionales de diversas áreas del país. Estos equipos tienen bajo su responsabilidad el asesoramiento técnico de un variado número de escuelas de su región. En el grupo se destacó la numerosa presencia de representantes de escuelas en las que se habla el guaraní.

CAPÍTULO IV

SISTEMA DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

Este es un tema que ha comenzado a interesar a los sectores preocupados por garantizar la calidad de la educación en aquellos países latinoamericanos que todavía no han implementado un sistema para evaluar y certificar a los docentes, así como evaluar y acreditar a las instituciones formadoras.

El sustento de este interés es un cambio de concepción respecto a las posibilidades de las instituciones educativas para mejorar la calidad del servicio que brindan. Ahora se piensa que al interior de las escuelas se puede hacer algo, por lo menos para contrarrestar las condiciones económicas y sociales externas al sistema educativo. Y en esta concepción el maestro resulta una pieza clave. De allí la importancia de su formación y su desempeño.

1. FUNCIÓN EVALUADORA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA

La ley dispone que el Ministerio de Educación y Cultura establezca sistemas de evaluación de la educación. Estos sistemas tendrán como fin velar por la calidad. Corresponde al Ministerio elaborar cada año una memoria sobre el estado de la educación de acuerdo a los resultados que alcance el sistema de evaluación nacional.

Existe un Consejo Nacional de Educación y Cultura que tiene entre sus funciones la de evaluar periódicamente el funcionamiento del sistema educativo nacional e informar sobre ello a los poderes Ejecutivo y Legislativo. También le compete evaluar a las universidades públicas y privadas.

Estos dispositivos se refieren a la evaluación del sistema educativo en conjunto, pero no a la evaluación del desempeño de los docentes ni a la acreditación de las instituciones formadoras.

Si bien es cierto que en Paraguay no existe una normatividad acerca de la evaluación ni de la acreditación, el país pertenece a redes internacionales que trabajan esta problemática.

2. EL LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (LLECE)

Existe un Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), proyecto coordinado por la OREALC/UNESCO, al cual pertenece Paraguay.

En una reunión de este grupo, realizada en Bolivia en noviembre de 2001, se acordó realizar un diagnóstico de la situación de los países miembros. Este diagnóstico debía recoger información sobre los siguientes puntos:

- Actividades que se realizan en cada país para detectar y/o evaluar conocimientos, aptitudes o habilidades preestablecidas y específicas de los postulantes a las carreras pedagógicas, tanto de parte de las universidades como de otras instituciones de formación docente.
- Formas de evaluación de la formación docente inicial realizadas por las universidades u otras instituciones de formación docente.
- Evaluación del desempeño de los docentes.

Los resultados de dicho estudio en el caso de Paraguay fueron los siguientes:

- No existe un marco legal que norme y regule la aplicación de la evaluación docente.
- No se evalúa el desempeño profesional.
- Se evalúa a los postulantes a la carrera docente en lo que respecta a aptitudes académicas, razonamiento verbal y matemático, cultura general y conocimientos relacionados con las áreas curriculares.
- Se evalúan, además, condiciones específicas para la docencia, como vocación, desarrollo personal y aptitudes docentes. También se evalúan los conocimientos en guaraní.

- La evaluación de los postulantes está a cargo del MEC, a través de las Direcciones de Formación Docente y el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo.
- En términos de presupuesto, los costos son asumidos por el componente de un proyecto de préstamo con el BID. El proyecto se llama Escuela Viva.
- Se evalúa a los estudiantes de formación inicial al egresar de la institución formadora.

Estos son los resultados del mencionado estudio. Sin embargo, debemos señalar que en la Ley General de Educación se establece que el acceso a la carrera de educador profesional requiere que el postulante demuestre idoneidad para el cargo, y por lo tanto podrá ser sometido a pruebas de competencia profesional. Asimismo, la ley señala que el acceso a la carrera de educador profesional se hará por concurso de oposición. Éstas son formas de evaluar el desempeño de los docentes, aunque no para determinar su permanencia o no en el cargo, sino para el ingreso y los ascensos en la carrera.

3. RED IBEROAMERICANA PARA LA ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (RIACES)

Paraguay es miembro de la red, la cual se constituyó en mayo de 2003 con la finalidad de promover, entre los países iberoamericanos, la cooperación y el intercambio en materia de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior.

Tiene como objetivos promover el intercambio de información y experiencias, transferencia de conocimientos para el desarrollo de actividades, contribuir al desarrollo progresivo de un sistema de acreditación que favorezca el reconocimiento de títulos y programas académicos que favorezcan la movilidad de estudiantes, profesores y profesionales, así como la integración educativa regional.

En la red participa la OEI como miembro asociado.

CAPÍTULO V

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

1. EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN⁴³

Según la Constitución Nacional, se debe destinar un monto no menor al 20% del presupuesto general de gastos de la nación para la administración central del sistema educativo. La Ley General de Educación ratifica este mandato.

De este monto depende en mayor medida el financiamiento de los servicios educativos, en especial los rubros siguientes:

- El funcionamiento del Ministerio de Educación y Cultura, el Consejo Nacional de Educación y Cultura, la investigación educativa y los demás servicios del Ministerio.
- El funcionamiento, equipamiento, mantenimiento y desarrollo de los establecimientos educativos públicos.
- La creación de nuevas instituciones educativas públicas.
- El crecimiento vegetativo del sistema educativo nacional.
- Las ayudas convenidas a las instituciones privadas.
- En caso necesario, para el desarrollo educativo sostenible y la actualización permanente de los educadores y del sistema educativo nacional en general.

A esto debe agregarse el aporte de los gobiernos locales (gubernaciones y municipios), de la comunidad educativa (especialmente las asociaciones de padres), el endeudamiento externo y las donaciones, obtenidas a través de organismos internacionales y otros países.

⁴³ Fuente: MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTO. *Informe sobre financiamiento de la educación*. Asunción, julio de 1992. Citada en OEI. *Sistemas educativos nacionales*. Paraguay, página web www.campus-oei.org. Consultada el 24 de agosto de 2003.

Se favorece la inversión privada en educación mediante donaciones, que podrán ser deducidas de impuestos. Otra forma de favorecer la inversión privada es la liberación de impuestos para las instituciones educativas privadas.

Las empresas, de alguna manera, están obligadas a contribuir al financiamiento de la educación, pues deberán dar facilidades a sus trabajadores para su capacitación y perfeccionamiento profesional. Por otro lado, el Ministerio de Educación y Cultura buscará la cooperación de las empresas, mediante convenios, para desarrollar programas de pasantías para educación técnica, actividades culturales e investigación científica.

La Ley General de Educación faculta al Estado para desarrollar programas de estímulos y becas a distintas personas, entre ellas a los profesores.

Asimismo, faculta al Ministerio de Educación y Cultura para concertar con las instituciones educativas privadas que brindan el servicio educativo a la población con mayores necesidades económicas, para financiar y hacer realidad para ellos la gratuidad de la educación escolar básica.

Las acciones educativas mayormente están bajo responsabilidad del Ministerio de Educación y Culto, pero también hay otros ministerios y organismos estatales que brindan servicios educativos.

De los fondos asignados para el funcionamiento de los servicios educativos, la mayor parte se destina a gastos corrientes⁴⁴. Éstos son: sueldos del personal, viáticos, materiales e insumos de oficina, mantenimiento y reparación de máquinas y equipos.

El resto está destinado a gastos de capital. Esto incluye la adquisición de equipos de oficina, equipos de transporte, herramientas, obras de infraestructura e instalación de servicios.

⁴⁴ 90% en 1990 y 1991, y 89,3% en 1992.

2. PRINCIPALES CONVENIOS INTERNACIONALES

Los convenios internacionales suscritos por Paraguay con otras naciones o con organismos de cooperación se desarrollan en el marco de la cooperación cultural, educacional y científico-tecnológica.

Uno de ellos es el convenio para establecer denominaciones equivalentes de los niveles educativos en cada uno de los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). El acuerdo se firmó en marzo de 1994. Se refiere al reconocimiento de los estudios de primaria y media no técnica y considerar válidos los certificados en cada uno de los países. También contempla el reconocimiento de títulos de Educación Superior y la homologación de títulos.

Los organismos internacionales que prestan cooperación técnica a través de proyectos, cuya inversión puede ser reembolsable o no, dependiendo de los casos, son los siguientes:

- OEA. Organización de Estados Americanos.
- OEI. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Banco Mundial-BIRF. Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza Media (MECES).
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. Convenio destinado al mejoramiento de la calidad de la educación primaria.

Entre los proyectos financiados por estos organismos internacionales, uno de los más importantes es el Programa MECES, desarrollado entre 1996 y 2000, con el financiamiento compartido entre el Gobierno paraguayo y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Este programa surgió como respuesta a diversos

problemas identificados en la educación media paraguaya. Tiene cinco componentes: fortalecimiento institucional, provisión de textos, materiales educativos y apoyo curricular, desarrollo de recursos humanos, infraestructura física y programa piloto para innovaciones escolares. Los componentes “desarrollo de recursos humanos” y “fortalecimiento institucional” incluyen diversas actividades para la formación de docentes en servicio, tanto en el aspecto de gestión como en el de desarrollo curricular.

Programa de Cooperación en Educación Superior

Es un programa que impulsa la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Sus acciones están encaminadas a fortalecer y promover la dimensión iberoamericana en el ámbito universitario en los países miembros de la OEI.

La Guía Iberoamericana de la Cooperación Internacional Universitaria, que se desarrolla en el marco de este programa, es una herramienta de apoyo para los integrantes de la comunidad académica iberoamericana, en favor del desarrollo de experiencias y visiones comunes, y una contribución a un conocimiento más estrecho entre los distintos actores de la educación superior.

Las universidades paraguayas que participan en este programa son:

- Universidad Autónoma de Asunción.
- Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción.
- Universidad Nacional de Asunción.
- Universidad Nacional del Este.

CAPÍTULO VI

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

La transición a la democracia es un hecho político de gran trascendencia que inspiró, entre otros cambios sociales, la Reforma Educativa en Paraguay. De esta manera, la historia de la educación paraguaya parece dividirse en dos: antes de la reforma y después de la reforma. El contexto político en el cual se desarrolla le confiere un significado muy especial. Se incluyó a la educación como una de las vías para lograr el fortalecimiento de la democracia.

En relación con el tema que nos ocupa en este estudio, que es el de la formación docente, es necesario tener en cuenta ese contexto.

La Reforma Educativa en Paraguay incluyó la transformación del sistema de formación docente, tanto inicial como en servicio. Por otro lado, desarrolló actividades de capacitación docente en términos más instrumentales, para acompañar la reforma de los otros niveles educativos.

La formación inicial y en servicio de los docentes están siendo fortalecidas con el empeño del Ministerio de Educación y Cultura y la colaboración de otros estamentos de la comunidad local, nacional e internacional. Se percibe un aumento gradual del interés de los docentes del país hacia la capacitación. En lo que respecta a política magisterial, es importante destacar que uno de los derechos de los docentes es ejercer su profesión en edificios escolares que reúnan las condiciones mínimas de seguridad, salubridad e idoneidad para su función, de acuerdo a las exigencias de la calidad de vida y educación. Este aspecto de las condiciones de los locales escolares, generalmente, se trata en relación con los derechos de los estudiantes, pero muy pocas veces como derecho de los docentes. Creemos que se enmarca dentro del contexto de mejoramiento de la calidad de vida que está como trasfondo en la educación paraguaya.

Los aspectos más significativos que encontramos en el sistema educativo paraguayo, en relación con la formación docente, son:

1. El bilingüismo como una característica de la educación paraguaya, que contribuye a mantener la tradición cultural y la lengua guaraní. En la formación docente está presente, de tal manera que en todas las especialidades los maestros deben egresar con conocimientos de esa lengua, por lo menos a nivel de comunicación oral. En el nivel de educación escolar básica, la comunicación en guaraní está considerada entre las necesidades básicas de aprendizaje. A partir de la lengua se trata de contribuir desde la educación a fortalecer la identidad nacional. Debe observarse, sin embargo, que la educación es bilingüe pero no intercultural.
2. En la formación inicial son muy importantes los institutos de formación docente, como instituciones de tercer nivel no universitario, según el sistema educativo paraguayo. En estos institutos se forman docentes que pueden ejercer solamente hasta el nivel de educación escolar básica, que es el segundo nivel educativo. Para ejercer la docencia en el nivel de educación media es necesario tener una formación universitaria. En este nivel tienen cabida los profesionales no docentes para enseñar cursos afines a su profesión. Para ello deben tener una autorización.
3. La capacitación en cascada es la estrategia más desarrollada en las acciones de capacitación docente. Esta modalidad tiene aspectos favorables y desfavorables. Entre los aspectos favorables cabe señalar los siguientes:
 - Facilita el trabajo en equipo y las discusiones y reflexiones entre docentes y directivos.
 - Deja espacio para el estudio, el seguimiento, la evaluación y el intercambio de experiencias.
 - Compromete a todos los estamentos o niveles de ejecución de la educación, desde el nivel central hasta el aula misma.
4. El principal aspecto desfavorable, identificado por los mismos encargados de su ejecución, es que cuando llega al docente, a nivel de aula, se debilita, se tergiversa

y en algunos casos no llega la información, la comunicación, el mensaje esencial, que se va perdiendo en el camino.

5. Los círculos de aprendizaje a nivel de la escuela constituyen una interesante experiencia de aprendizaje, que puede ser considerada innovadora si la comparamos con las formas tradicionales, en las cuales hay una relación frontal entre el que enseña y los que aprenden.
6. Como un punto débil se puede señalar la formación de los formadores, debido a que no existe una formación específica para educación superior. La mayoría de los profesores en los institutos de formación docente son profesionales no docentes de diversas disciplinas, que cuentan con una habilitación pedagógica. De alguna manera, esta carencia es suplida con los estudios de postgrado que ofrecen las universidades. Sería deseable que todos los maestros que deseen trabajar como formadores de docentes tuvieran una formación específica para ello.

Principales tensiones:

En este proceso de mejorar la formación de los maestros, en la perspectiva de contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación, hay avances y retrocesos, hay posiciones encontradas y tensiones diversas, que forman parte de la naturaleza de la tarea.

- Tensión entre las medidas de política educativa encaminadas a la formación docente y la falta de recursos. Esta es una característica que no afecta exclusivamente a Paraguay, sino a todos los países de América Latina, que deben obtener grandes logros educativos sin poder invertir mucho en educación.

Para resolver esta tensión es necesario que, a nivel de política global, la educación se convierta realmente en una prioridad, y que las políticas educativas sean por lo menos de mediano plazo y que trasciendan los gobiernos.

- Tensión entre la formación continua entendida a la vez como un derecho y un deber del docente. Entendida como deber, surge de los cambios que se producen permanentemente en la sociedad, en los conocimientos y en los métodos educativos y a los que la escuela no puede dar la espalda. La formación continua entendida

como un derecho es el reconocimiento del carácter profesional de la docencia, que exige una actualización para estar siempre al día, como en las otras profesiones.

Para resolver esta tensión es necesario que tanto la sociedad como el Estado y los mismos docentes entiendan a la docencia como una profesión y se establezcan las condiciones necesarias para que esto sea una realidad.

- Contradicción entre lo que se exige a los futuros docentes como perfil de egresados de los institutos y las posibilidades reales de desarrollar ese perfil, con las condiciones adversas en las que se desarrolla la práctica docente.

Creemos que es necesario diseñar perfiles adecuados a la realidad del ejercicio de la docencia, y a los diversos ámbitos en los que se desenvuelven los maestros. Los perfiles no deben ser una lista de saberes, competencias, habilidades y actitudes de carácter prescriptivo, sino más bien un señalamiento de demandas de la sociedad, a las que los docentes puedan responder con iniciativa y creatividad.

- Existen escuelas, colegios e institutos de formación que han avanzado mucho y otros que lo han hecho poco, demostrando una cierta indiferencia o resistencia al cambio. Esta es otra tensión: la que se produce entre los avances en el cambio de mentalidad y de paradigmas y la resistencia al cambio, que permite mantener posiciones y desempeños tradicionales.

Es necesario desarrollar un sistema de incentivos para motivar a los docentes a mejorar su desempeño y, por lo tanto, su formación profesional de manera permanente.

- Aún no se ha resuelto la tensión entre la formación pedagógica y la formación de especialistas, en lo que respecta a la educación media. En este nivel todavía se tienen profesores con una formación profesional que no es la docencia, y que tienen solamente una habilitación que los autoriza, pero que no es equivalente a la formación profesional.

En el dilema Estado-sector privado, la opción paraguaya parece ser la de asignar al Estado un rol significativo en la formación docente, sin dejar de lado la intervención del sector privado.

TERCERA PARTE

PERÚ

CAPÍTULO I

LA FORMACIÓN DOCENTE EN EL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO

1. FINES Y OBJETIVOS GENERALES DE LA EDUCACIÓN PERUANA

En Perú no existe un plan de desarrollo nacional. Las políticas se desprenden de la Constitución política⁴⁵ y de las leyes y planes sectoriales.

La Constitución política vigente ha sido promulgada el año 1993. En ella (artículo 15) se sancionan las obligaciones del Estado, en relación a la formación de los maestros, en los siguientes términos: *“... El Estado y la sociedad procuran su evaluación, capacitación, profesionalización y promoción permanentes”*.

En el caso del sector educación no existe un marco normativo coherente. Hay una diversidad de normas que no guardan una jerarquía y, en algunas ocasiones, se contraponen unas a otras. Tampoco hay una adecuada difusión de las mismas; a veces, resulta toda una aventura conseguirlas.

El Estado coordina la política educativa, formula los lineamientos generales y los requisitos mínimos para la organización de las instituciones educativas. Supervisa el cumplimiento de las normas. Es deber del Estado velar por que nadie deje de recibir educación primaria, que es el nivel obligatorio.

La legislación en Perú rige en todas las actividades educativas del país, sean desarrolladas por personas naturales, jurídicas, públicas, privadas, nacionales o extranjeras. De acuerdo a la nueva Ley General de Educación, se concibe a la educación como derecho fundamental de la persona que debe ser garantizada por el Estado, asumida como un servicio público cuando la provee el Estado y gratuita en todos sus niveles. La educación privada es autónoma, pero el Estado la supervisa y regula con arreglo a la legislación y los principios constitucionales, siendo la educación ética y cívica de carácter obligatorio en todo el proceso educativo, preparando a los educandos para ejercer sus obligaciones personales, familiares y patrióticas.

La educación en Perú tiene como principios rectores la democracia, tolerancia, inclusión y conciencia ecológica, con el fin de contribuir a la formación de una sociedad que tenga como pilares estos mismos principios, forjadora de una cultura de paz que afirme una identidad nacional basada en su diversidad cultural. Elementos necesarios en un país que acaba de salir de un proceso histórico signado por el autoritarismo y la violencia.

2. ESTRUCTURA ACTUAL DEL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO

El sistema educativo peruano está normado por la Ley General de Educación 23384, dada en 1982. Sin embargo, a la fecha de redactar el presente estudio se acaba de promulgar una nueva Ley General de Educación (28044).

El sistema educativo comprende la educación formal y la no formal.

La educación formal se imparte en forma escolarizada y no escolarizada. Los aprendizajes son evaluados y la evaluación conduce a una certificación.

La educación no formal es la que se desarrolla a través de diversos agentes educativos, como la familia, los medios de comunicación social, las agrupaciones políticas o religiosas o la autoformación.

⁴⁵ La Constitución vigente data de 1993 y está en proceso de elaboración una nueva.

El sistema está estructurado en niveles y modalidades. Los niveles educativos son etapas graduales relacionadas con los niveles de desarrollo de los niños y jóvenes. Éstos son:

- Educación inicial.
- Educación primaria.
- Educación secundaria.
- Educación superior.

Las modalidades son formas de ejecución de las acciones educativas, de acuerdo a condiciones particulares de los educandos. Éstas son:

- Menores.
- Adultos.
- Especial
- Ocupacional
- A distancia.

La educación inicial se imparte desde los 0 hasta los 5 años y se ofrece a través de cunas (para menores de 3 años), jardines (para niños de 3 a 5 años) y programas no escolarizados.

La educación primaria es obligatoria y es el nivel mayormente atendido, tanto por el Estado como por diversas instituciones privadas y por la cooperación internacional. Tiene una duración de seis años y se imparte mediante las modalidades de menores, de adultos y especial. Esta última atiende a los niños y adolescentes que tienen alguna deficiencia mental u orgánica y a los que están superdotados. Se desarrolla en centros educativos ordinarios o especiales, según el nivel de excepcionalidad. Existe también la modalidad de alfabetización, para adultos mayores de 15 años que no hayan tenido la posibilidad de aprender a leer y escribir.

La educación secundaria tiene una duración de cinco años y se imparte mediante las modalidades de menores, de adultos, a distancia y especial. Los dos primeros grados (que corresponden a los dos primeros años) son comunes a todos los estudiantes. A partir

del tercer grado se diversifica en agropecuaria, artesanal, científico-humanista, comercial e industrial. Todas estas variantes permiten el ingreso a la educación superior.

La educación ocupacional está orientada a la formación para la actividad laboral. Se ofrece a adolescentes y adultos, y no necesariamente se articula con los niveles educativos. Se imparte en los centros de educación ocupacional, a través de servicios educativos que brindan los sectores y mediante programas que desarrollan algunos centros laborales.

La educación superior se ofrece a los estudiantes que hayan aprobado todas las materias correspondientes a la educación secundaria. Existe la educación superior universitaria y no universitaria. La primera está compuesta por las universidades y escuelas de postgrado, que tienen autonomía con respecto al Ministerio de Educación.

La educación superior no universitaria está conformada por los institutos y las escuelas superiores. Éstos ofrecen carreras que requieren seis o más semestres académicos.

La educación a distancia es la que se realiza de manera no presencial, con la ayuda de diversos medios. Permite desarrollar estudios formales, y en este caso pueden ser acreedores a la certificación oficial.

La nueva Ley General de Educación tiene algunas variantes en lo que respecta a estructura del sistema educativo, el cual se irá adecuando de manera gradual. El sistema está estructurado en etapas, niveles, modalidades, ciclos y grados.

Las etapas son educación básica y superior.

La educación básica, a diferencia de la ley anterior, tiene tres modalidades: básica regular, básica alternativa y básica especial. La básica regular está dirigida a los estudiantes que desarrollan su escolaridad en las edades reglamentarias y comprende los niveles de inicial, primaria y secundaria. La básica alternativa se organiza de manera más flexible, en función de las necesidades y demandas específicas de los alumnos; la ley no establece si se divide en ciclos y grados, lo cual tendrá que reglamentarse posteriormente. La educación básica especial atiende a personas con necesidades

educativas especiales, se trate de discapacidades o de talentos específicos. Tampoco en este caso se especifica su organización en ciclos y grados.

Existe, por otro lado, la educación técnico-productiva, que se entiende como otra modalidad, aunque la ley no lo especifique. Ésta tiene dos ciclos: el básico, que no requiere un nivel educativo anterior, y el medio, que requiere competencias del nivel de educación primaria. Guarda cierta correspondencia con la educación ocupacional en la Ley 23384.

La educación comunitaria está relacionada con la educación no formal, aunque en la nueva ley se especifica claramente que los aprendizajes pueden ser convalidados en los niveles correspondientes de educación básica y técnico-productiva.

3. LA LEGISLACIÓN PERUANA EN MATERIA DE EDUCACIÓN

La Ley General de Educación 23384, vigente hasta el 28 de julio de 2003, es el instrumento legal de mayor jerarquía para el sector educación. Dicha ley ha constituido el marco legal de las actuales políticas educativas, las que de ahora en adelante tendrán que regirse por la nueva ley.

La Ley General de Educación tiene algunos artículos relacionados específicamente con el magisterio y su formación. Además, existe la Ley del Profesorado 24029, de 1984, y su modificatoria, la 25212, de 1990, así como su Reglamento, Decreto Supremo nº 19-90 ED.

Otro parámetro de referencia para elaborar políticas educativas es la Consulta para un Acuerdo Nacional por la Educación. Esta consulta se realizó en los primeros meses de 2001 y fue convocada por el Gobierno de transición ⁴⁶.

⁴⁶ Período de Gobierno comprendido entre diciembre de 2000 y julio de 2001. Fue presidido por el doctor Valentín Paniagua, después que el anterior presidente, el ingeniero Alberto Fujimori, renunciara a la Presidencia.

Entre las medidas de política que la consulta propone para mejorar la condición del magisterio podemos mencionar las siguientes:

- La carrera docente debe ser pública, reconocida y con escalafón.
- El escalafón magisterial debe operar a partir de criterios que consideren como factores de carrera, además de la antigüedad, el perfeccionamiento y formación continua, las innovaciones pedagógicas, los servicios a la comunidad y el trabajo en zonas de menor desarrollo.
- Por cada año de servicio docente en zona rural se propone considerarlo como un año y medio de servicios.
- La política de bonificaciones debería adicionar los reconocimientos que el docente obtenga por parte del Estado, la comunidad, las instituciones y las ONG, entre otros.

En lo que respecta a formación docente, la consulta nacional recomienda que:

- Sea ofrecida por instituciones del más alto nivel.
- Los contenidos aseguren una buena base profesional para el posterior perfeccionamiento y especialización.
- Brinde una formación sólida, de carácter filosófico, científico y humanista.
- Desarrolle comportamientos y actitudes con coherencia ética.
- Promueva el conocimiento y comprensión de las materias de su especialidad, de la realidad nacional y de los contextos locales.
- Garantice un perfil de egresados que tengan confianza en su propia capacidad de enseñar y aprender y en las capacidades de sus alumnos; que tengan capacidad para administrar un aula, para trabajar en equipo y adaptar el currículo a las necesidades de sus alumnos.

En la elaboración de los Lineamientos de Política Educativa 2001-2006, además de la Ley General de Educación, se han tomado en consideración las conclusiones de la consulta.

En lo que respecta a formación docente, dichos lineamientos se expresan de la manera siguiente:

1. Como un problema de la educación nacional que se debe resolver:
El deterioro de la formación y las condiciones laborales del magisterio nacional.
2. Como un objetivo estratégico:
Mejorar drásticamente la calidad del desempeño y la condición profesional de los docentes.
3. Como medidas inmediatas:
 - Crear y poner en funcionamiento el sistema de formación continua del profesorado.
 - Diseñar una estrategia que resuelva el desequilibrio entre oferta y demanda de la formación docente, formulando un sistema de acreditación que considere estándares básicos de calidad.

En concordancia con estas recomendaciones, la política de desarrollo magisterial se orienta a fomentar el protagonismo profesional de los docentes y la permanente actualización de sus conocimientos mediante la aplicación de una política integral, que incluya la imagen social, las condiciones de trabajo, los salarios, el desarrollo de la docencia como una carrera pública, la evaluación de su desempeño y la formación permanente.

3.1. LEY GENERAL DE EDUCACIÓN 23384

La ley norma los deberes del Estado en materia educativa y se refiere a los docentes como agentes de la educación. Ubica la formación docente en uno de los niveles educativos –la educación superior– y establece algunos requisitos para ingresar a las instituciones formadoras.

Al tratar acerca de los agentes de la educación, en el artículo 11 dice, respecto a los docentes, que *“éstos tienen la responsabilidad de contribuir a la acción educativa y cultural en la comunidad, mediante el ejercicio de sus funciones en entidades públicas y privadas”*.

El artículo 12 establece como deberes del Estado en materia educativa:

- normar la preparación de profesores en las diversas especialidades y asegurar la actualización y perfeccionamiento profesional del docente en servicio, así como su mejora económica, cultural y su dignificación social, y
- mantener al día el Escalafón del Profesorado de los centros estatales.

El capítulo VI, que trata de la estructura general del sistema educativo, considera a la educación superior como el cuarto nivel educativo (los tres primeros son inicial, primaria y secundaria).

La educación superior (capítulo XI) se divide en universitaria y no universitaria. En ambas se forman docentes. La educación superior no universitaria es la modalidad en la que el Estado tiene una ingerencia más directa, pues los institutos superiores pedagógicos dependen del Ministerio de Educación, y es la sede central del Ministerio la primera instancia en el desarrollo curricular; es ahí donde se elaboran las estructuras curriculares básicas.

El capítulo XV trata del ingreso, evaluación y certificaciones. En el artículo 88 se hace referencia al ingreso a los centros de educación superior. Ahí se norma la necesidad de haber concluido la educación secundaria y aprobar los requisitos exigidos por la institución superior correspondiente. En el caso de los institutos superiores pedagógicos, los postulantes tienen que dar un examen de ingreso.

El capítulo V de la ley está referido a los profesores, a quienes se considera agentes fundamentales de la educación y se establece que la formación de los mismos exige una rigurosa selección, preparación adecuada y permanente, y una actitud y conducta irreprochables. También establece que la formación de los docentes se pueda dar en los institutos superiores pedagógicos y en las universidades.

El artículo 92 norma la certificación. En el caso de la educación superior, las universidades otorgan los títulos profesionales (de profesor, por ejemplo) y de segundas especializaciones y los grados de bachiller, maestro y doctor. Por su lado, los institutos superiores pedagógicos extienden título profesional y de segundas especializaciones.

3.2. LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN 28044

Esta ley ha sido promulgada el 28 de julio de 2003 y será la que norme el sistema educativo peruano a partir de la fecha.

En relación con la formación docente, la ley determina la competencia del Estado para: elaboración de los diseños curriculares básicos de los niveles y modalidades del sistema educativo; determinación de los lineamientos técnicos para su diversificación y, dirección del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente del Magisterio, en coordinación con las instancias regionales y locales. Este Programa debe articular formación inicial, capacitación y actualización en el servicio, procurando una activa participación de los docentes.

Como factores para el logro de la calidad de la educación considera, entre otros, la formación inicial y permanente que garantiza idoneidad de los educadores y autoridades educativas, y la existencia de una carrera docente y administrativa en todos los niveles del sistema educativo, que incentive el desarrollo profesional y el buen desempeño laboral.

La educación superior es la segunda etapa del sistema educativo que consolida la formación integral de las personas, produce conocimiento, desarrolla la investigación e innovación y forma profesionales en el más alto nivel de especialización y perfeccionamiento en todos los campos del saber, el arte, la cultura, la ciencia y la tecnología, a fin de cubrir la demanda de la sociedad y contribuir al desarrollo y sostenibilidad del país. La formación docente es una de las carreras que se imparten en la educación superior.

Una de las obligaciones que la ley asigna a los docentes es dominar tanto la lengua originaria de la zona donde laboran como el castellano.

3.3. LEY DEL PROFESORADO

Esta ley estructura la carrera docente en cinco niveles y establece que para ascender de un nivel a otro, a partir del segundo, se necesita participar en un concurso. Esto tiene que ver con la formación en servicio, pues se supone que los docentes mejor preparados tienen más posibilidades de promoción. Sin embargo, a pesar de estar normado y reglamentado, se han congelado los ascensos de nivel y esto desmotiva a los maestros en lo que respecta a su formación permanente.

El capítulo II (artículos 4º a 9º) establece todo lo relacionado con la formación profesional de los docentes, en concordancia con la Ley General de Educación 23384.

El artículo 8º se refiere a los títulos extendidos por los institutos superiores pedagógicos y las universidades. Según éste, los institutos superiores pedagógicos otorgan el título de profesor y las universidades el de licenciado, siendo ambos equivalentes para el ejercicio de la profesión y para el ascenso en la carrera.

En el aspecto académico, los docentes cuyo título ha sido otorgado por los institutos tienen algunas desventajas. Para superarlas pueden convalidar el título en las universidades que ofrecen el servicio de complementación académica. Según este mismo artículo, los profesores titulados en institutos superiores pedagógicos tienen derecho a solicitar en cualquier Facultad de Educación del país la obtención del grado de Bachiller, previa exoneración del procedimiento ordinario. Para ello deberán convalidar los cursos necesarios, de acuerdo con lo establecido por cada universidad.

El artículo 10 se refiere a la profesionalización de los docentes que ejercen sin tener título pedagógico. En el reglamento se establecen los requisitos para tener acceso a los cursos de perfeccionamiento en los institutos superiores pedagógicos o en las universidades.

Esta ley se promulgó en 1989, al finalizar el Gobierno de Alan García e iniciarse el mandato de Alberto Fujimori, a quien le correspondía hacerla cumplir, lo cual no sucedió. Por el contrario, en la práctica, se emitieron una serie de leyes específicas que se contraponían a la Ley del Profesorado.

4. LA FORMACIÓN DOCENTE

4.1. LA FORMACIÓN DOCENTE INICIAL Y EN SERVICIO

En Perú, la formación docente tiene dos modalidades bien diferenciadas:

- La formación inicial, a la que acceden los estudiantes que han culminado la educación secundaria y desean seguir la carrera docente.
- La formación en servicio (a veces llamada capacitación) está orientada a actualizar y profundizar la formación de los profesores en ejercicio.

También existe otra modalidad: la profesionalización. Ésta tiene la finalidad de formar y otorgar el título a los que ejercen la docencia sin haber tenido formación profesional. Es brindada por instituciones acreditadas por el Ministerio de Educación: institutos superiores pedagógicos y universidades. Funciona de manera presencial en los meses de verano. Es financiada por los propios maestros. Se ha dado el caso de instituciones privadas que han hecho de la profesionalización un verdadero negocio. Esta modalidad ha ido decreciendo a medida que se ha incrementado la proporción de maestros titulados.

El tiempo de duración de la carrera docente es de diez semestres académicos, tanto en los institutos como en las universidades. Para obtener el título es necesario, además de haber aprobado todas las materias correspondientes, realizar un trabajo de investigación.

Ambos tipos de instituciones formadoras están autorizadas también para brindar formación en servicio, además de otras, como asociaciones educativas, ONG y empresas.

En 1993 funcionaban en Perú 135 institutos superiores pedagógicos (99 públicos y 36 privados). En 1996 se incrementaron a 279 (159 privados y 120 públicos). Actualmente funcionan 386, de los cuales 147 son públicos (incluidos las Escuelas Superiores de Formación Artística, Música, Bellas Artes, Arte Dramático y la Escuela Superior de Arte) y 239 privados⁴⁷, así como 55 universidades que ofrecen la carrera de Educación.

⁴⁷ Datos de la UFOD al 25 de agosto de 2003.

La estructura del Ministerio de Educación, en lo que respecta a formación y capacitación docente, está conformada por una Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD), que se encarga de normar todo lo relacionado con la formación inicial, formación en servicio y desarrollo del magisterio.

A partir de 1996, la DINFOCAD inició la conducción de dos proyectos significativos: el Plan Piloto de Formación Inicial y el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD). Al término del período de referencia que abarca este estudio, el plan piloto se generalizaba para ser aplicado en la especialidad de primaria en todos los institutos superiores pedagógicos del país, y el PLANCAD estaba en su último año de ejecución.

Al mismo tiempo se elaboraba una propuesta de un Sistema de Formación Continua de los Recursos Humanos para la Educación. En esta propuesta se incluye tanto formación inicial como en servicio.

4.2. EL CONCEPTO DE FORMACIÓN CONTINUA

La formación continua es definida como *“... un proceso sistémico y dinámico de actualización constante del perfil del educador respecto a las necesidades cambiantes del sistema educativo, que le permite atender con calidad el servicio educativo. El sistema de formación continua incluye, en forma articulada y dinámica, la formación inicial y en servicio”*⁴⁸.

Esta concepción está ligada a la revaloración de la carrera magisterial, uno de cuyos componentes es la actualización permanente, a fin de que los maestros puedan tener una alta estima profesional. La formación continua es un proceso necesario para todos los educadores en ejercicio, porque permite su actualización de acuerdo a los avances de la pedagogía, y no solamente para suplir una deficiente formación inicial, aunque debe estar articulada a ésta. Debe estar en relación con el modelo educativo que se plantee y garantizar la innovación que el sistema educativo requiere.

⁴⁸ VILLASECA, RAQUEL. “De la capacitación docente a la formación continua de docentes en servicio”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Formación Continua de Docentes en Servicio*. Lima, Perú, 5-7 de diciembre de 2001, p. 36.

En esta perspectiva, el propósito principal es *“desarrollar competencias en los docentes, formadores y directores para promover aprendizajes de calidad en los niños, adolescentes, jóvenes y adultos, mediante la actualización pedagógica y en gestión desde la reflexión de su práctica pedagógica y la promoción de valores para la convivencia, teniendo como eje a las instituciones formadoras de maestros y a los centros educativos”*⁴⁹.

Otros aspectos de la referida propuesta son los siguientes:

- La formación continua comprende la actualización, la especialización y perfeccionamiento y el postgrado.
- La actualización se ofrece a través de instituciones acreditadas, mediante cursos, seminarios, talleres y otros. Están vinculados de manera más directa a la práctica.
- La especialización y el perfeccionamiento están orientados a profundizar el conocimiento de los docentes y están a cargo de las universidades y los institutos superiores pedagógicos.
- Los postgrados pretenden la formación de maestros investigadores. Los constituyen las maestrías y doctorados.
- El Ministerio de Educación facilita el acceso a los niveles más altos de la formación continua a los docentes que destaquen en el ejercicio profesional.
- Coherentemente con el proceso de descentralización, se procederá a la creación de centros descentralizados de desarrollo profesional docente. Éstos son los Centros Amauta, que funcionarán en los órganos descentralizados del sector.

En esta concepción de formación continua se asume como objetos de estudio e intervención el centro educativo, la práctica del docente y los problemas cotidianos, mediante una interacción entre la teoría y la práctica. Como enfoque asume la pedagogía crítica (Villaseca, 2001). Sus ejes son la actualización, la investigación y la innovación.

Todo esto constituye un gran avance en la concepción de formación docente. En ella vemos por primera vez un intento por formular y desarrollar un conjunto de políticas, aunque en este momento hace falta la decisión de ponerla en práctica.

A partir del año 2002, el PLANCAD fue reemplazado por el Programa de Formación de Docentes en Servicio, que continuó la capacitación en los niveles inicial, primario y secundario con las mismas estrategias utilizadas por el PLANCAD.

⁴⁹ VILLASECA, RAQUEL. Documento citado, p. 36.

INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

Población total por grupos de edad

0-14 años	15-34 años	35-49 años	50-64 años	65 y más años
8.600.000	9.400.000	4.200.000	2.300.000	1.200.000

Proyecciones al año 2000.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Boletín especial 14. Agosto de 1995⁵⁰.

Docentes en educación inicial, primaria y secundaria

Inicial	Primaria	Secundaria	Total
35.225	170.778	128.180	334.183

Datos del año 2000. Se refieren solamente al sector público y a los programas escolarizados.

Fuentes: UIS y Ministerio de Educación⁵¹.

Centros de educación inicial, primaria y secundaria

Inicial	Primaria	Secundaria	Total
14.867	32.946	8.216	56.029

Datos del año 1999.

Fuentes: UIS y Ministerio de Educación⁵².

⁵⁰ Tomado de OREALC/UNESCO. PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACIÓN. *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-2000*. Santiago, Chile, 2001, p. 91.

⁵¹ Tomado de OREALC/UNESCO. PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACIÓN. *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-2000*. Santiago, Chile, 2001, p. 91.

⁵² Tomado de OREALC/UNESCO. PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACIÓN. *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-2000*. Santiago, Chile, 2001, p. 91.

Matrícula por nivel educativo

Inicial	Primaria	Secundaria	Total
765.731	4.220.072	2.302.099	7.287.902

Incluye imputación de matrícula para los centros educativos omisos a Estadística Básica 2002.

Fuente: Estadística Básica 2002.

Elaboración: Ministerio de Educación - Unidad de Estadística Educativa.

CAPÍTULO II

LA FORMACIÓN DOCENTE INICIAL

1. EL PLAN PILOTO DE FORMACIÓN DOCENTE

La formación inicial de los maestros se imparte en dos tipos de instituciones: las que dependen del Ministerio de Educación, como son los institutos superiores pedagógicos y las escuelas superiores (de Música, Bellas Artes o Arte Dramático) y las que tienen autonomía, como son las Facultades de Educación de las universidades. Los programas de estudio de los institutos y escuelas superiores son elaborados por el Ministerio y son válidos para todo el país. Las universidades desarrollan sus propios sílabos, y lo hace cada una de manera independiente.

En las universidades predomina la formación en las materias de la especialidad, a fin de afianzar el conocimiento de los contenidos de enseñanza y aprendizaje en los tres niveles educativos: inicial, primaria y secundaria; al mismo tiempo que se descuida un tanto la metodología y la práctica preprofesional. En los institutos se da prioridad a la metodología y la práctica, pero se descuidan los contenidos de las materias. En ambos tipos de instituciones hay deficiencias en lo que se refiere a formación para la investigación, la innovación, el espíritu crítico y el pensamiento divergente.

En el proceso de modernización de la formación docente iniciado por el Ministerio de Educación en 1995, se diseñó un Plan Piloto de Formación Inicial, que en una primera etapa puso mayor énfasis en la elaboración de un nuevo currículo para la formación de docentes de primaria.

La carrera, que comprende diez ciclos (equivalentes a cinco años de estudios), se ha estructurado en tres etapas:

Primera etapa:

- Corresponde a los cuatro primeros semestres.
- Tiene como propósito un proceso de teorización de la práctica.
- Privilegia el contacto con la realidad local y con el currículo de primaria de menores.
- Desarrolla capacidades de estudio e investigación.
- Se inicia en el trabajo de investigación.
- Comprende la práctica inicial.
- Conduce a una primera acreditación.

Segunda etapa:

- Del quinto al octavo ciclos.
- Prioriza el análisis y la sistematización teórica.
- Profundiza la teorización iniciada en la primera etapa.
- Intensifica las capacidades desarrolladas en la primera etapa.
- Avanza en el trabajo de investigación.
- Establece una interacción permanente con la práctica.
- Conduce a una segunda acreditación.

Tercera etapa:

- Noveno y décimo ciclos.
- Práctica profesional intensiva.
- Prioriza la relación entre la práctica y la investigación.
- Se alcanzan mayores niveles de abstracción en el pensamiento.
- Profundiza la investigación.
- Conduce al título profesional.

2. PERFIL DEL EGRESADO

La construcción del perfil se desarrolla sobre dos ejes:

1. Los saberes fundamentales. Apuntan a una formación integral profundamente humana, que toma en consideración tanto los aspectos personales como los de relación con los demás, los intelectuales, los afectivo-actitudinales y los operativo-motores. Estos saberes son:
 - Saber ser. Desarrollo de la persona en todas sus posibilidades.
 - Saber convivir. Capacidad de relacionarse con los demás.
 - Saber pensar. Desarrollo del pensamiento lógico formal, las habilidades intelectuales y la creatividad.
 - Saber hacer. Operar creativamente sobre la realidad natural y social.

2. Las funciones básicas de la carrera docente. Apuntan a los cambios radicales que el mundo actual exige desde las necesidades de los educandos y desde las posibilidades del avance científico y tecnológico. Estas funciones son:
 - Como mediador del aprendizaje. El maestro debe realizar un cambio sustantivo acompañando al alumno para que aprenda solo y en grupo de pares.
 - Como investigador. El docente tiene que descubrir y mantenerse al día en un mundo que cambia constantemente. Debe mantener despierta la curiosidad de los educandos.
 - Como promotor de la comunidad. El profesor debe demostrar respeto y aprecio por la comunidad en la que trabaja. Debe estimular a los estudiantes para que

valoren los saberes y aportes de todas las personas, así como los recursos de su medio.

3. EL CURRÍCULO DE FORMACIÓN DOCENTE

En el nuevo currículo de formación docente se trata de recoger muchas de las recomendaciones dadas en los diversos foros en los cuales se trató el problema de la formación de los maestros. Al mismo tiempo, trató de recoger experiencias desarrolladas anteriormente, tanto en el Instituto Pedagógico Nacional de Monterrico como en el Instituto Superior Tecnológico y Pedagógico de Urubamba, el Instituto Superior Pedagógico de Loreto (con el Programa de Formación de Maestros Bilingües) y la Dirección Nacional de Educación Bilingüe del Ministerio de Educación (1993).

El proceso se inició con la elaboración de un nuevo currículo de formación docente para la especialidad de primaria, el cual fue desarrollado desde 1996 hasta 2000 en forma experimental en 52 institutos, y luego generalizado para todos los institutos superiores pedagógicos públicos y privados que forman docentes en la especialidad de educación primaria.

En 1999 se elabora un currículo experimental para la especialidad de educación inicial, que sigue desarrollándose en forma experimental en un número reducido de ISP, mientras en la mayoría se trabaja con un currículo de 1985.

A fines de 2000 se publica el currículo de secundaria en las especialidades de ciencias sociales, ciencias naturales, comunicación y matemática.

El marco general de estos nuevos currículos es el mismo. Lo que los diferencia son los carteles de alcances y secuencias, que son específicos para cada especialidad.

En éstos se introduce la práctica y la investigación desde el primer año de formación y se articula el currículo de formación docente general con el del nivel correspondiente (inicial, primaria o secundaria, según la especialidad).

3.1. CONCEPCIÓN DE CURRÍCULO

El currículo está basado en una nueva concepción que asume la formación continua como un proceso permanente interconectado a la formación inicial y en servicio, entendiendo al desarrollo profesional como educación docente a lo largo de toda la vida profesional.

El documento oficial no menciona las fuentes teóricas de la concepción de currículo. Sin embargo, está explícito que se ha optado por el currículo por competencias y por la corriente constructivista.

La concepción de currículo contenida en dicho documento b define como *“subsistema educativo complejo, global, dinámico y orgánico, diversificable y flexible, en el que se articulan componentes, interactúan personas y grupos sociales y se suceden procesos estrechamente vinculados entre sí, con el objeto de diseñar, producir y evaluar aprendizajes buscando una educación integral de óptima calidad. Este subsistema, en formación docente, se mantiene en permanente actualización y creación de nuevos saberes sobre la base de una estrecha relación entre la investigación y la práctica”*⁵³.

Este enfoque se materializa en el siguiente camino para llegar al desarrollo del currículo:

- a) Práctica en el aula.
- b) Análisis de la práctica. Confrontación de ésta con la teoría.
- c) Investigación de la práctica.
- d) Sistematización de los saberes pedagógicos producidos.
- e) Incorporación de estos saberes en el proyecto de desarrollo educativo institucional.
- f) Diversificación curricular de acuerdo a los saberes sistematizados.

Estas experiencias, desarrolladas en las aulas y sistematizadas, constituyen un insumo para la elaboración del currículo oficial.

⁵³ Tomado del Currículo de Formación Docente para la especialidad de Primaria. Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente, Lima, Perú, Ministerio de Educación, 1997.

El aula es entendida como “... uno de los lugares por excelencia..., donde el docente, los alumnos y el medio interactúan en la formación en valores útiles, creativos y responsables para su comunidad y su país; donde se reconozcan las diferencias geográficas, socioeconómicas, lingüísticas y culturales de nuestra población; donde se tomen en cuenta los problemas fundamentales de nuestra sociedad, como la interculturalidad, los derechos humanos, el medio ambiente”⁵⁴.

Se establece una diferencia entre currículo diseñado (el documento oficial), currículo realizado (la práctica curricular) y currículo evaluado (el informe de los procesos y resultados). Sus componentes, según esta concepción, son:

- Competencias.
Definidas como capacidades complejas que integran actitudes y capacidades intelectuales y procedimentales y permiten una actuación eficiente en la vida diaria y en el trabajo.
- Contenidos.
Son bienes culturales sistematizados que han sido seleccionados como insumos para la educación de un grupo humano concreto. En el currículo de formación docente, los contenidos están organizados por áreas interdisciplinarias y por temas transversales.
- Metodología.
En el currículo de formación docente, la metodología recoge el aporte de las corrientes constructivistas. Sus principales características son las siguientes: énfasis en el aprender, construcción del propio aprendizaje significativo al relacionar lo nuevo con lo que ya se posee, estudio y trabajo en grupo, el error y el conflicto usados como fuente de nuevos aprendizajes.
- Organización del tiempo y del espacio.
Se refiere a las horas de clase, que no deben ser organizadas en bloques menores de dos horas pedagógicas. Se hace referencia también al uso del tiempo

⁵⁴ Tomado del Currículo de Formación Docente para la especialidad de Primaria. Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente, Lima, Perú, Ministerio de Educación, 1997.

complementario, en biblioteca, en el campo, en el laboratorio. No se mencionan los grupos de interaprendizaje, más bien se considera que el aula es el espacio privilegiado para el trabajo en común y se recomienda que la ubicación física de los estudiantes permita la comunicación entre ellos y con los docentes.

3.2. CARACTERÍSTICAS DEL CURRÍCULO

En el documento oficial se describe el currículo de acuerdo a las siguientes características⁵⁵:

1. Está estructurado por competencias, de tal manera que promueva una formación más integral al incluir contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales.
2. Tiene una orientación social intensa a lo largo de toda la carrera, en la que se especifican momentos de contacto e interrelación con la comunidad local, se privilegia una intensa formación en valores y se introduce el análisis de la sociedad global.
3. Parte de las necesidades educativas de la población, equilibrando la teoría con la práctica, que se mantienen en permanente interacción desde el comienzo de la carrera.
4. Introduce la formación en investigación como uno de los pilares básicos de todo el proceso.
5. Trabaja los contenidos de manera integral desde dos perspectivas:
 - a) Articulados en áreas interdisciplinarias.
 - b) Se introduce la transversalidad.
6. Privilegia el aprendizaje y la acción de los estudiantes.

⁵⁵ Documento elaborado por la Unidad de Formación Docente, de la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente, dependencia del Ministerio de Educación, Lima, 1997.

7. Busca la pertinencia, que permita, mediante la diversificación, atender a las diferencias geográficas, económicas, sociales, lingüísticas y culturales de las poblaciones atendidas.
8. Incluye una formación cuidadosa de tipo intercultural, de género, ambiental, en derechos humanos y similares.
9. Asegura una adecuada distribución del tiempo y del espacio en el aula, de tal modo que se posibilite una reflexión prolongada, una comunicación eficiente entre todos, un trabajo de grupo eficaz.
10. Está diseñada en función de la nueva estructura y dinámica del currículo de primaria de menores y presenta canales de actualización permanentes.
11. La comunidad interviene en el proceso educativo como un sujeto importante, entendiendo que el maestro es miembro de ella y debe comprometerse a potenciar las capacidades de sus alumnos para ayudar a resolver los problemas que en ella se presenten, así como para recoger y valorar los saberes y contribuir a elevar el nivel educativo de la población.
12. Los estudiantes participan de manera directa en la construcción del currículo al intervenir en el diseño del proyecto de desarrollo educativo institucional.

ÁREAS BÁSICAS

Las materias están divididas en seis áreas básicas y otras diferenciadas para cada una de ellas; las básicas son:

- Educación.
- Ecosistema.
- Sociedad.
- Comunicación integral.
- Matemática.
- Formación religiosa.

En la especialidad de educación inicial se agrega el área de estimulación integral.

La transversalidad es incorporada para evitar el fraccionamiento de contenidos. Los temas transversales que propone el currículo son diferenciados para cada especialidad.

Las áreas se presentan como macrocompetencias y luego como contenidos, divididos en tres subáreas: una se relaciona con el currículo del nivel correspondiente, otra con los contenidos específicos del área y una tercera con la práctica y la investigación.

- Regulación de la infraestructura, instalaciones, equipos y materiales. Estos medios deben ser lo más eficaces posible para permitir los logros de aprendizaje.

4. LA FORMACIÓN DE LOS FORMADORES

Para suplir la falta de formadores, al ponerse en ejecución el currículo experimental de educación primaria se diseñó un Plan para la Capacitación de los Formadores de los ISP seleccionados, desarrollado mediante talleres. En dichos talleres se realizaba el encuentro entre formadores de las distintas regiones del país, lo que facilitaba la integración y el intercambio cultural.

Este plan se ejecutó durante el tiempo en que el currículo de primaria estaba en experimentación. Tuvo la finalidad de actualizar a los formadores en las disciplinas incluidas en el nuevo currículo y permitió dar a conocer los objetivos y estrategias de la reforma de la formación magisterial en la especialidad de primaria.

El plan comprende dos grandes áreas: educación y especialidad.

En el área de educación se trata de capacitar y actualizar a los formadores en los contenidos y las destrezas profesionales. En especialidad se trata de actualizarlos y profundizar sus conocimientos en otras áreas de desarrollo del currículo (sociedad, ecosistema, comunicación integral y matemática).

El área de educación está orientada a elevar la calidad del docente formador en las cuatro subáreas: investigación; psicología; currículo, tecnología y gestión; teoría de la educación.

En el área de especialidad, el plan de capacitación pretende que los formadores profundicen y consoliden los contenidos de las áreas curriculares: sociedad, ecosistema, comunicación integral y matemática.

La metodología recomendada para el desarrollo de los talleres comprende los siguientes aspectos:

- Pone énfasis en el aprender más que en el enseñar. Por ello, el formador debe facilitar⁵⁶ el aprendizaje y no simplemente transmitir contenidos.
- Considera que el estudiante debe construir su propio aprendizaje, y que éste debe ser significativo.
- Se concede mucha importancia a los saberes previo para el desarrollo de aprendizajes significativos.
- Se promueve el estudio y el trabajo en grupo.
- El error y el conflicto son utilizados como fuentes de nuevos aprendizajes.

Con estos postulados se deben desarrollar diversas acciones para el logro de los aprendizajes. Estas acciones son:

- Trabajo de campo.
- Trabajo en grupos.
- Trabajo en bibliotecas y archivos.
- Trabajo en laboratorio (cuando la naturaleza del área lo requiera).
- Búsqueda de información en los medios de comunicación social y registro de la misma.
- Búsqueda de información mediante consulta a expertos en los temas a tratar.
- Clasificación, ordenamiento, análisis y sistematización de la información.
- Proyectos orientados a mejorar la realidad.

⁵⁶ En la propuesta curricular se asigna al docente el rol de facilitador. No estamos de acuerdo con esta concepción. Pensamos que el maestro es, más que facilitador, mediador entre el sujeto que enseña y el sujeto que aprende. Sin embargo, utilizamos dicho término porque así está considerado en los documentos oficiales.

En la evaluación de resultados intervienen los siguientes elementos:

- Criterios traducidos en indicadores, que permitan identificar el nivel de logro de las competencias.
- Técnicas. Entre las más recomendadas están la observación, la entrevista y los cuestionarios, y los instrumentos adecuados para el uso de las mismas.
- La gestión y autogestión de errores y conflictos, para llegar al análisis de las causas del fracaso y a la búsqueda de alternativas para superarlo, se considera la estrategia principal, válida también para evaluar a los alumnos.

Para ser acreedores a un diploma de segunda especialidad en formación docente, los formadores debían aprobar todas las asignaturas del plan de estudios y realizar un trabajo de investigación.

Este plan se fue diseñando a medida que se desarrollaba la fase experimental del currículo de primaria, sin una planificación previa. Por otro lado, hay una propuesta de capacitación permanente para los formadores, que fue elaborada por la DINFOCAD como un componente del plan de fortalecimiento de 22 ISP financiado por el BID.

La selección de formadores para asistir a estos talleres obedecía a determinados criterios, siendo indispensable formar parte del equipo docente del plan piloto.

Al mismo tiempo, se formaron tres redes de ISP: del norte, del centro y del sur. Estas redes son autónomas con respecto al Ministerio de Educación, con el propósito de preservar la reforma de la formación magisterial.

Las redes organizan reuniones por lo menos una vez al año.

5. EL CURRÍCULO EXPERIMENTAL DE 2003

Apenas dos años después de haberse generalizado los nuevos currículos de formación magisterial parece que hubiera la intención de cambiarlos, pues el Ministerio de Educación ha elaborado una nueva propuesta, tomando algunos elementos de currículos anteriores. Esta nueva propuesta se está desarrollando para la formación de docentes de los niveles inicial, primaria y secundaria con una muestra de 25 institutos superiores pedagógicos, y dentro de ellos participan de la misma únicamente los ingresantes del año 2003.

Para la selección de los institutos se han tenido en cuenta los siguientes criterios:

- a) Que estén comprendidos en el Programa de Modernización de la Profesión Docente.
- b) Que correspondan a uno por región.
- c) Que los niveles de oferta y demanda educativa sean sostenidos.
- d) Que los formadores que integran el instituto hayan pasado por un proceso de calificación y muestren disposición para desarrollar el currículo experimental.

El nuevo proyecto curricular tiene los siguientes componentes:

- Formación general.
- Formación profesional.
- Investigación.
- Actividades.
- Talleres técnicos (preámbulo a la práctica profesional).

Las asignaturas que integran los componentes de formación general, formación profesional, investigación y actividades son las mismas para los tres niveles educativos: inicial, primaria y secundaria.

En secundaria, el plan curricular está dividido por áreas, según la que sea elegida por los estudiantes como la principal:

- Lenguaje y comunicación.
- Matemática.
- Ciencias de la vida.
- Ciencias sociales.
- Ciencias de la materia.
- Ciencias de la gestión.

Los talleres constituyen el preámbulo de las prácticas preprofesionales y son enteramente prácticos.

Las actividades físicas y artísticas son una vivencia de los estudiantes. No tiene como objetivo la adquisición de destrezas.

No hay una fundamentación que explique las razones de esta nueva propuesta. Sin embargo, en la directiva 023-2003-VMGP se dice que está orientada a *“formar de manera integral al docente en sus componentes biológico, psicológico, social y espiritual, cubriendo sus dimensiones como persona, como ser social, como agente de cultura y como profesional”*.

En el plan de estudios se indica el componente curricular, las asignaturas y el número de horas. Se considera un total de 30 horas semanales: 24 para las asignaturas definidas y las 6 horas restantes para emplearlas en *“el mejoramiento cualitativo del estudiante, quien para tal efecto recibirá la orientación específica de los formadores, planificará y racionalizará su tiempo libre utilizándolo ya sea en acciones de monitoreo o de orientación para la sistematización de experiencias, o en trabajos de investigación, acción en las áreas, componentes y asignaturas de su preferencia. Será también utilizado para complementar y consolidar los aprendizajes adquiridos en bibliotecas, círculos de estudio u otras fuentes de aprendizaje”*.

Al dejar tantas opciones para el uso de esas 6 horas se corre el riesgo de que no sean bien utilizadas y que el trabajo efectivo de formación se reduzca a las 24 horas prescritas.

6. LA FORMACIÓN DE DOCENTES EN EDUCACIÓN BILINGÜE INTERCULTURAL

Las experiencias de formación magisterial en educación bilingüe intercultural tienen como antecedente varios proyectos orientados a formar maestros que respondan a la diversidad lingüística y cultural del país. Dichos proyectos se han ejecutado desde 1951 en las zonas andina y amazónica de Perú.

Los proyectos que a continuación se mencionan tienen vigencia en la actualidad, o la han tenido en el período de referencia del presente estudio.

En el área amazónica:

- Instituto Pedagógico Bilingüe de Yarinacocha (desde 1984).
- Programa Bilingüe Intercultural del Alto Napo (PEBIAN) (desde 1975).
- Programa de Profesionalización y Formación de Maestros Bilingües, de la Universidad Nacional de la Amazonia Peruana (UNAP) en Loreto (desde 1985).
- Proyecto de Educación Bilingüe de Tarapoto (PEBILT) (1986-1991 y 1991 a la fecha).
- Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonia Peruana (PEMBAP) en la selva norte y selva central (desde 1998).

EL MODELO CURRICULAR DE FORMACIÓN DE DOCENTES EN EDUCACIÓN BILINGÜE INTERCULTURAL (MOFEBI)⁵⁷

El MOFEBI surgió en 1991 a partir de una iniciativa de la que entonces fuera Dirección General de Educación Bilingüe. En ese año se convocó a delegados de organizaciones indígenas, así como de proyectos y programas de universidades e institutos superiores

⁵⁷ La información ha sido tomada de LÓPEZ DE CASTILLA, MARTHA. "Elementos para una Propuesta de Formación Docente para Educación Primaria en el Currículo de Educación Bilingüe Intercultural (ciencias sociales)". En *El Área de Sociedad en la Formación Docente en Educación Bilingüe Intercultural*. Proyecto de Formación Docente en Educación Bilingüe Intercultural, Lima, Ministerio de Educación/GTZ, materiales n° 13, documento de trabajo, 2002, pp. 23-24.

pedagógicos que trabajaban en la línea de formación o profesionalización de docentes en educación bilingüe. También fueron convocados profesores que trabajaban en aula. Con todos ellos se trató de establecer criterios para la formulación de un plan de diseño curricular para la educación bilingüe intercultural.

Este trabajo permitió la elaboración de lineamientos curriculares para que cada ISP desarrolle la correspondiente diversificación curricular. En 1993 se autorizó su aplicación en institutos pedagógicos seleccionados. Actualmente, la propuesta está en ejecución en el Instituto Superior Pedagógico Bilingüe de Yarinacocha, en Pucallpa, el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonia Peruana, y en los ISP: José María Arguedas, de Andahuaylas; Nuestra Señora de Lourdes, de Ayacucho; Tupac Amaru, de Tinta, que no había sido seleccionado inicialmente, pero que en 1998 solicitó sumarse a la experiencia, y en el ISP de Huancavelica.

La propuesta pedagógica del MOFEBI es válida para todo el país, porque promueve el desarrollo de la cultura local en el contexto nacional. Se sustenta en la problemática educativa de la población que habla lenguas nativas como primera lengua.

7. LA FORMACIÓN DOCENTE EN LAS UNIVERSIDADES

En Perú existen 55 universidades que forman docentes. Las especialidades que ofrecen son: educación inicial, educación primaria, educación secundaria, educación física, educación especial y otras.

Las universidades tienen autonomía para desarrollar sus currículos; no existe, por tanto, un currículo uniforme. Para el presente estudio hemos seleccionado tres universidades que consideramos representativas: la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle y la Pontificia Universidad Católica de Perú (esta última privada).

7.1. UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

La Escuela Académico-Profesional de Educación es el órgano encargado de la formación profesional de los alumnos que ingresan a la Facultad de Educación con el propósito de desarrollarse como profesores de educación inicial, educación primaria, educación secundaria y educación física.

El perfil de formación profesional de la escuela pretende brindar una formación integral al articular las dimensiones cognoscitivas, actitudinales y destrezas a las siguientes áreas: cultura básica humanística, científico-tecnológica profesional, investigación, y político-social. Con esto se pretende formar a los alumnos para comprender, asumir y transmitir, crítica y creativamente, los requerimientos educacionales del mundo actual.

Los docentes que forman a los alumnos que ingresan a la escuela son especialistas en pedagogía y, además, en las disciplinas de la especialidad. La escuela cuenta con profesores de 16 departamentos de otras facultades, entre ellas: Matemática, Física Interdisciplinaria, Zoología, Lingüística, Filosofía, Arte, Historia, Psicología, Estadística.

Las especialidades o perspectivas de especialización en secundaria son: matemática, ciencias biológicas y ambientales, lenguaje y literatura, psicología educativa, idiomas inglés y francés, ciencias histórico-sociales y orientación del educando.

La especialidad de educación primaria forma docentes para atender a niños comprendidos entre 6 y 12 años de edad. En esta especialidad el maestro debe desarrollar las capacidades cognitivas, motoras y afectivas de sus alumnos, al igual que comunicar conocimientos científicos en un primer nivel de profundidad.

La especialidad de inicial forma docentes en el nivel de educación inicial dentro del sistema educativo nacional, para trabajar con niños comprendidos entre 0 a 5 años, edad en la cual se requieren docentes que reúnan condiciones especiales de formación profesional para su desempeño eficiente.

Los postgrados que ofrece la universidad son:

- Maestría en Educación con menciones en Gestión de la Educación.
- Docencia en el Nivel de Educación Superior.
- Enseñanza de la Matemática e Interculturalidad.
- Segunda especialidad con mención en Problemas del Aprendizaje.
- Enseñanza del Francés, Planificación, Gimnasia.
- Doctorado en Educación.

El Instituto de Investigaciones Educativas fue creado en 1957. Por acuerdo de la Junta de Catedráticos de la Facultad, adoptado en agosto de 1958, el instituto está regido por las siguientes normas:

1. Investigar las necesidades y problemas de la comunidad peruana, cuya satisfacción y solución dependa en gran medida de la educación.
2. Estudiar los rasgos fundamentales del carácter peruano y sus variantes correspondientes a diferentes medios geográficos, estratos sociales y ámbitos culturales, así como la influencia de éstos en el desarrollo individual.
3. Determinar los métodos, instrumentos y materiales más eficaces y adecuados a la satisfacción de las necesidades educativas.
4. Examinar la eficacia de los programas educativos en todas sus formas y niveles.
5. Recomendar las normas que, a juicio del instituto, deben observarse en la educación nacional.

7.2. UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN ENRIQUE GUZMÁN Y VALLE

La universidad se dedica exclusivamente a la formación de maestros. Sus diversas facultades forman docentes de inicial y primaria, así como de secundaria en las siguientes especialidades: ciencias sociales, que comprende las áreas de historia, geografía, psicología y filosofía; lengua española y literatura; educación artística.

Para egresar se requiere aprobar 210 créditos, que permiten obtener el grado académico de Bachiller en Ciencias de la Educación. El título que otorga es el de licenciado en Educación, en la especialidad respectiva. El tiempo de duración de los estudios es de 10 semestres académicos.

ESTUDIOS DE POSTGRADO

La universidad cuenta con una Escuela de Postgrado que ofrece diversas menciones de maestría y doctorado, cuyos propósitos tienen que ver con la optimización y mejora de las acciones investigativas.

Actualmente, la Escuela de Postgrado, en concordancia con la Ley Universitaria n° 23733, es la unidad académica destinada al perfeccionamiento de investigadores, docentes y profesionales de ciencias afines. En cumplimiento del dispositivo mencionado anteriormente, la *Sección de Doctorado* ofrece actualmente, dos programas académicos: Doctorado en Ciencias de la Educación y Doctorado en Psicología Educacional y Tutorial. Los estudios de Doctorado en Ciencias de la Educación se realizan en cuatro semestres académicos, cada uno con 16 créditos.

La *Sección de Maestría* funcionó primero como programa. Más adelante pasó a formar parte de la Escuela de Postgrado.

Actualmente, los estudios de maestría tienen tres modalidades: *regular* (abril a diciembre), *verano* (enero y febrero) e *itinerante* (según convenio con instituciones educativas). Los estudios se realizan en cuatro semestres académicos y tienen un total de 64 créditos.

Las menciones que se ofrecen actualmente para los estudios de maestría son: Ciencias del Deporte, Didáctica de la Comunicación, Educación Matemática, Gestión Educacional e Historia

7.3. PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE PERÚ

La Facultad de Educación se orienta a la búsqueda de una educación humanista capaz de crear actitudes positivas en función de una escala de valores que configure la base para una educación moderna que impulse el desarrollo de nuestra sociedad.

La facultad tiene como objetivo formar docentes caracterizados por su compromiso social y cristiano en su competencia académica y profesional, que puedan liderar nuevas alternativas que contribuyan a elevar el nivel del actual sistema educativo.

Ofrece las especialidades de educación inicial y primaria; mientras que la de secundaria, que brindaba la universidad hasta hace poco, ha sido suspendida.

Otorga el grado de bachiller en Educación en cualquiera de las dos especialidades y el título de licenciado en Educación con especialidad en educación inicial o primaria, según sea el caso.

Los estudios para educación inicial se desarrollan en cinco años. Para alcanzar el grado de bachiller se deben aprobar 139 créditos en cursos obligatorios, 63 créditos en cursos de especialidad y 12 en cursos electivos de acuerdo al área de interés. Asimismo, acreditar el conocimiento de un segundo idioma mediante un certificado de la Escuela de Lenguas Extranjeras de la universidad. La licenciatura se obtiene con la sustentación y aprobación de una tesis.

Los estudios para primaria tienen la misma duración. Para obtener el grado de bachiller se deben aprobar 139 créditos en cursos obligatorios, 60 créditos en cursos de especialidad, 12 de prácticas preprofesionales y 12 en cursos electivos y acreditar el conocimiento de un segundo idioma. Para obtener la licenciatura es requisito la sustentación y aprobación de una tesis.

El plan de estudios es común para las dos especialidades que ofrece la facultad y expresa el marco teórico que fundamenta el currículo y el perfil del egresado de la facultad. Este plan se estructura en base a tres componentes claves: áreas de perfil, fases formativas y ciclos académicos.

Un **área de perfil** es una caracterización deseable de lo que el estudiante puede lograr a lo largo de su formación, constituye una síntesis de saberes y puede durante su formación: aprender a ser, aprender a aprender, aprender a convivir en comunidad y en el entorno, y aprender a educar.

Las *fases formativas* comprenden períodos del currículo que articulan el proceso de formación según criterios como: tipo de atención al alumno, modalidades de enseñanza-aprendizaje, y tipos de contenidos. En el plan de estudios existen tres fases:

Primera fase. Prepara al estudiante para la vida universitaria, favoreciendo su identificación con la Pontificia Universidad Católica de Perú y la Facultad de Educación, consolida su vocación educacional y lo inicia en su especialidad, amplía su cultura general, ayuda a su proceso de maduración y autorrealización personal, y promueve la modalidad presencial de enseñanza-aprendizaje.

Segunda fase. Afianza en habilidades de investigación y autoaprendizaje, promueve un acercamiento a las realidades educativas que ayuden a afirmar su vocación, desarrolla la línea de cursos relacionados al campo de la educación en general y de la especialidad en particular.

Tercera fase. Ofrece una formación profesional según las diversas especialidades, profundiza habilidades de investigación que preparen el camino hacia la tesis, brinda la oportunidad de optar por áreas de interés que son otras posibilidades de ampliación de conocimientos. Se reduce el número de sesiones presenciales en el desarrollo de cursos y se incorporan elementos de la modalidad de educación a distancia.

Los *ciclos académicos* son unidades académico-administrativas al interior de las fases que se desarrollan durante un semestre académico y que están regidas según las normas de la universidad.

El perfil del egresado está configurado en cuatro áreas: aprender a ser, aprender a aprender, aprender a convivir en comunidad y con el entorno, y aprender a educar. Este perfil representa la intencionalidad formativa que la facultad propone a los alumnos y docentes para la preparación del futuro educador.

OTROS SERVICIOS QUE OFRECE LA UNIVERSIDAD

Se ha diseñado un plan de complementación pedagógica que otorga la licenciatura en Educación a los profesionales de otros campos. Se desarrolla mediante dos modalidades: presencial y a distancia. Tiene una duración de dos semestres académicos y es requisito obligatorio para ejercer la docencia.

También existe un plan de complementación académica para los egresados de institutos superiores pedagógicos que deseen obtener el grado de bachiller en Educación. Se desarrolla en dos semestres académicos mediante las modalidades presencial y a distancia. Se exige a los postulantes tener, por lo menos, un año de trabajo en educación.

INFORMACION ESTADÍSTICA

Alumnos matriculados, docentes y centros educativos en formación magisterial⁵⁸

ALUMNOS	MODALIDAD	ESTATAL	NO ESTATAL	TOTAL
	Formación magisterial	54.007	63.715	117.722
	Formación artística	7.444	268	7.712
DOCENTES	Formación magisterial	3.183	5.449	8.632
	Formación artística	1.065	78	1.143
CENTROS EDUCATIVOS	Formación magisterial	121	222	339
	Formación artística	33	6	39

⁵⁸ Fuente: Ministerio de Educación. Estadística básica 2001. Proyecciones.

Institutos de formación magisterial por tipo de gestión en cada departamento

N°	Departamento	ISP público	ESFA pública	ISP privado	ESFA privada	Total instituciones
1	Amazonas	3	1	—	—	4
2	Ancash	7	1	11	—	19
3	Apurimac	6	1	2	—	9
4	Arequipa	6	2	14	—	22
5	Ayacucho	6	2	4	—	12
6	Cajamarca	16	1	7	—	24
7	Cusco	11	1	18	—	30
8	Huancavelica	3	—	2	—	5
9	Huánuco	4	1	5	—	10
10	Ica	4	2	13	—	19
11	Junín	4	2	21	1	28
12	La Libertad	9	3	21	—	33
13	Lambayeque	2	1	13	—	16
14	Lima	4	1	62	1	69
15	Callao	1	—	3	—	4
16	Loreto	5	1	3	—	9
17	Madre de Dios	1	—	—	—	1
18	Moquegua	2	—	1	—	3
19	Pasco	2	—	—	—	2
20	Piura	4	2	11	—	17
21	Puno	9	4	15	—	28
22	San Martín	6	—	3	—	9
23	Tacna	1	1	3	—	5
24	Tumbes	1	—	1	—	2
25	Ucayali	2	1	3	—	6
		119	28	236	3	386

CAPÍTULO III

FORMACIÓN EN SERVICIO

1. LA FORMACIÓN EN SERVICIO COMO TAREA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

La formación de los docentes en servicio la desarrolla el Ministerio de Educación a través de la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD). El proyecto se denominó PLANCAD (Plan Nacional de Capacitación Docente) hasta 2001, tiempo en el que contó con el financiamiento del Banco Mundial. Desde 2002, el proyecto se denomina Programa de Formación Continua de Docentes en Servicio y es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, los objetivos y las estrategias son los mismos.

Una razón de peso para justificar la importancia de la formación en servicio es que el magisterio peruano es bastante joven; diversos estudios coinciden en esto. La edad promedio estaría entre 35 y 38 años. Esto significa que tienen unos 25 a 30 años de vida laboral por delante⁵⁹ y que deberán enfrentar muchos cambios en todo este período.

Si a esto se agrega la escasa intervención del Estado en el sentido de dirigir una política de formación de docentes en servicio, el panorama se presenta más complicado.

1.1. EL DIAGNÓSTICO GENERAL DE LA EDUCACIÓN PERUANA

Previamente, con el apoyo del PNUD, el Banco Mundial, la UNESCO y la GTZ, el Ministerio de Educación encargó a varios equipos multidisciplinarios la elaboración del Diagnóstico General de la Educación. Este trabajo se desarrolló entre 1992 y 1993,

⁵⁹ En el Perú, la jubilación de hombres y mujeres es a los 60 años. Son muy pocos los docentes que pertenecen a un régimen anterior, en el cual la jubilación es por tiempo de servicios.

produciendo 13 documentos que hacían un análisis de la situación educativa nacional desde diversos aspectos.

La situación de los docentes en cuanto a su formación en servicio que describe el diagnóstico se resume en las siguientes palabras:

“Los maestros reconocen deficiencias en su formación profesional; además, son conscientes de que todo ejercicio profesional requiere perfeccionamiento. Por ello, a pesar de las dificultades, sobre todo las de carácter económico, se observa una preocupación del magisterio por su capacitación permanente. (...) En el estudio de campo, 87% de los maestros entrevistados afirma que ha asistido por lo menos a un curso en los últimos cinco años. En algunos casos, estos cursos son organizados por instancias del Ministerio de Educación (USE o Dirección Departamental) y su asistencia resulta en la mayoría de los casos obligatoria. Pero encontramos que 57% de profesores ha asistido voluntariamente a cursos organizados por otras instituciones (universidades, ONG, editoriales, etc.). Cabe destacar, además, que no todos estos cursos son gratuitos y que muchas veces significan el desplazamiento de profesores de su lugar de trabajo a Lima o a la capital de departamento o a la ciudad más importante de la región, lo que significa un esfuerzo de carácter económico”⁶⁰.

En el mismo diagnóstico se hace referencia a cursos de capacitación que ofrecen los mismos centros educativos a sus profesores, así como las bases sectoriales y provinciales del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Perú, SUTEP.

También se dice que estos esfuerzos no logran compensar las deficiencias de formación y, por lo tanto, no repercuten en una mejor calidad del trabajo docente. Se menciona que los centros de formación magisterial no tienen los recursos necesarios para que el maestro pueda tener una sólida formación académica.

“Es generalizada la falta de aulas especializadas, materiales, bibliotecas, laboratorios, escuelas de prácticas, supervisores idóneos. El hecho de haber creado institutos superiores pedagógicos en la mayor parte de las provincias es un mal síntoma, pues se

*está estandarizando la mediocridad, la improvisación; es cimiento para la baja calidad de nuestra enseñanza*⁶¹.

A esto se agrega en el mencionado diagnóstico la constatación de que los docentes son formados para trabajar en el área urbana y en las ciudades, lo cual crea dificultades para los que se desempeñan en zonas urbano-marginales o rurales, y más aún en aquellos lugares en los que la población es bilingüe.

1.2. EL MECEP Y EL PLANCAD

Los resultados del diagnóstico sirvieron para elaborar el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP). Uno de los componentes del MECEP fue la calidad de los procesos de aprendizaje, que se dividió en tres subcomponentes: consolidación curricular, textos y materiales educativos y capacitación docente.

El subcomponente capacitación docente fue el encargado de diseñar el Proyecto Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD), y a su vez debía coordinar con los otros dos subcomponentes a fin de que éstos realizaran los cambios necesarios conducentes a mejorar la calidad de la educación primaria.

Las preguntas que sirvieron de base para elaborar el PLANCAD son las siguientes:

“¿Cómo lograr que los docentes, cuya formación básica e inicial se remitía a la experiencia de la escuela tradicional, pudieran cambiar su práctica pedagógica en el aula? ¿Cómo pasar de simples transmisores a propiciadores de aprendizajes cooperativos sobre la base de actividades significativas? ¿Cómo lograr que manejen estrategias de metodología activa? ¿Cómo lograr que se diseñen y estructuren materiales educativos con recursos de la comunidad y se utilicen pertinentemente? ¿Cómo adaptar las actividades a los distintos ritmos y estilos de aprendizaje de sus alumnos y alumnas? ¿Qué hacer para organizar el aula? ¿Cómo propiciar la adquisición de valores humanos?

⁶⁰ INSTITUTO DE PEDAGOGÍA POPULAR. “Procesos pedagógicos, remuneraciones y condiciones de trabajo del docente”. Proyecto *Diagnóstico General de la Educación*. Lima, Ministerio de Educación/PNUD/GTZ, 1993, p. 16.

⁶¹ Obra citada, p. 17.

¿Cómo incentivarlos a usar de manera óptima el tiempo que los alumnos permanecen en el aula?⁶².

Al diseñarse el PLANCAD, tratando de responder a las preguntas formuladas, se realizó un cuadro comparativo entre la manera como se había desarrollado hasta ese entonces la formación docente y lo que se proponía con el nuevo modelo.

Cuadro comparativo entre el sistema tradicional y el nuevo modelo de capacitación⁶³

SISTEMA TRADICIONAL	NUEVO MODELO
Conducción vertical desde la sede central del Ministerio, a través de sus órganos desconcentrados.	Ministerio como ente gestor y normativo de acciones de capacitación descentralizadas y regionalizadas.
El Ministerio planifica y ejecuta directamente los programas de capacitación a docentes.	El Ministerio convoca públicamente la participación de instituciones educativas de la sociedad civil para estructurar, ejecutar y evaluar programas de capacitación diversificados y regionalizados en el corto plazo.
El Ministerio no considera la participación de los centros educativos en la capacitación de sus docentes.	Los centros educativos asumen, en el mediano y largo plazo, responsabilidades directas para estructurar sus programas de capacitación, solicitar el apoyo financiero correspondiente, contratar apoyos técnicos y académicos y organizar los eventos de capacitación para sus docentes.
Certificación de la asistencia.	Certificación y calificación de los aprendizajes.
Conferencias y clases predominantemente	Talleres, reuniones de núcleos de

⁶² CASTILLO DE TRELLES, CARMEN. "El Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD)". En *Formación Continua de Docentes en Servicio*. Lima, Perú, Ministerio de Educación/GTZ/KfW, 2001, pp. 23 y 24.

⁶³ Cuadro extraído de un documento oficial de 1994, citado en CASTILLO DE TRELLES, CARMEN. "El Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD)". En *Formación Continua de Docentes en Servicio*. Lima, Perú, Ministerio de Educación/GTZ/KfW, 2001, pp. 24 y 25.

teóricas.	interaprendizaje, actividades de demostración con los alumnos, visitas de los formadores a las aulas.
Sin aplicación en el escalafón.	Sugerencia para modernizar el escalafón magisterial.
Capacitación politizada.	Capacitación eminentemente técnico-pedagógica.
Capacitación sin posibilidad de ser evaluada en el corto plazo.	Capacitación estructurada a través de indicadores de logro, en relación con actividades y cronogramas previamente establecidos.
Sin monitoreo ni seguimiento sustentable.	Con sistema de evaluación y monitoreo permanente de los docentes a cargo de las instituciones contratadas, de los equipos de los órganos desconcentrados y del equipo técnico nacional.
Objetivos de la capacitación relacionados solamente con políticas educativas de turno.	Objetivos de la capacitación orientados a mejorar la calidad del trabajo del docente en el aula y de los directores en la gestión de los centros educativos.
Capacitación descontextualizada.	Capacitación dirigida a docentes en su contexto sociocultural con relación a sus intereses, problemas y necesidades.
Actividades de capacitación concentradas y masivas, acerca de temas conceptuales.	Actividades de capacitación desarrolladas en forma desconcentrada, con un máximo de 30 docentes por aula, reuniones de núcleo de un máximo de 10 docentes, visitas al aula, desarrollo de actividades demostrativas.

A partir de 1996 se encargó la ejecución de las acciones de capacitación para los docentes de primaria a instituciones de la sociedad civil: universidades e institutos superiores pedagógicos, tanto públicos como privados, asociaciones educativas y organizaciones sin fines de lucro, mediante la modalidad de contrato, las que se

convirtieron así en entes ejecutores. Estas instituciones participan todos los años en el concurso convocado por el Ministerio de Educación.

Se trató de motivar a los docentes a participar, con el ofrecimiento de una mejor remuneración, de acuerdo a su desempeño. Han pasado ocho años y esta promesa no se ha cumplido. A pesar de ello, el profesorado tiene una opinión favorable de este programa.

Esto se puede comprobar con la encuesta realizada por el Instituto de Pedagogía Popular⁶⁴. En el mencionado estudio se preguntó a los maestros que habían formado parte de este programa, su opinión sobre la capacitación recibida. El 65,5% opinó que “les sirvió para mejorar su trabajo”, y el 27,9% que “les pareció interesante”. Entre los que no participaron de dicho programa, el 88,8% dice “que le hubiera gustado participar”.

El MECEP, posteriormente, amplió sus metas y pasó a llamarse Programa de Mejoramiento de la Educación Peruana, conservando las mismas siglas de PLANCAD pero incrementando su cobertura para incluir a los docentes de todos los niveles. La capacitación de los maestros de secundaria se inició en 1998, y la de inicial en 1997.

A partir de la ampliación de las nuevas metas del PLANCAD, se modificó la estructura del Ministerio de Educación, y lo que era la DINIC (Dirección Nacional de Investigación y Capacitación Docente) se convirtió en DINFOCAD, con las tres unidades ya mencionadas. El PLANCAD se convirtió así en el programa oficial de capacitación docente del Ministerio de Educación.

El Programa Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP) tiene como finalidad elevar el nivel de los distintos factores educativos y hacerlos sostenibles en el tiempo. Para este fin, dicho proyecto tiene componentes específicamente dirigidos a mejorar los programas curriculares, dotar de módulos de bibliotecas de aula y textos para los alumnos y proporcionar una capacitación docente mediante el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD).

⁶⁴ Documento citado, pp. 41 y 42.

El desarrollo de este proyecto significó un reconocimiento de las deficiencias existentes en la formación magisterial en la cual tienen responsabilidad quienes forman docentes: Estado, institutos superiores pedagógicos e inclusive universidades, las cuales gozan de autonomía académica y podrían introducir todas las mejoras necesarias.

El objetivo general del PLANCAD es *“mejorar la calidad del trabajo técnico pedagógico de los docentes y directores de educación primaria, inicial y secundaria, como resultado de la capacitación inicial, diversificada y regionalizada, en relación con la aplicación de estrategias de metodología activa, técnicas y recursos que generen las condiciones necesarias para la utilización óptima del tiempo, la participación activa de los estudiantes en su aprendizaje, la aplicación de estrategias de evaluación formativa en valores humanos y de evaluación diferencial, teniendo en cuenta sus necesidades y sus diferentes ritmos de aprendizaje, sobre la base del nuevo enfoque pedagógico establecido en la política educativa del Ministerio de Educación”*⁶⁵.

De este objetivo general se desprenden los siguientes objetivos específicos orientados a capacitar a los docentes en:

- a) Manejo del programa curricular y de los módulos de materiales educativos y bibliotecas de aula.
- b) Manejo de estrategias de metodología activa a través del trabajo en grupos, que propicien la participación activa de los niños en su aprendizaje.
- c) Empleo de técnicas dinámicas que optimicen el uso del tiempo en el aula.
- d) Conocimiento de criterios y estrategias que permitan que los niños logren adquirir valores.
- e) Organización óptima del aula, apropiada a nuevo enfoque pedagógico.

Existe, asimismo, el Plan Nacional de Capacitación en Gestión (PLANCGED), focalizado en gestión educativa para la formación en servicio de los directores de centros educativos

⁶⁵ Tomado de la convocatoria a concurso de instituciones educativas para ejecutar actividades de capacitación docente PLANCAD, MECEP, MED. Citado por CARMEN CASTILLO DE TRELLES en la ponencia “El Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD)”, presentada en *el Seminario Internacional Formación Continua de Docentes en Servicio*, realizado en Lima, Perú, entre el 5 y el 7 de diciembre de 2001.

y personal de los órganos intermedios, quienes también están incluidos en el PLANCAD en cuanto se refiere a actualización pedagógica.

El mejoramiento del trabajo técnico pedagógico del docente debe expresarse mediante el logro de las siguientes competencias:

- Conocer el programa curricular.
- Reconocer que la estimulación es la base de cualquier aprendizaje.
- Planificar y optimizar el uso del tiempo en el aula.
- Conocer y manejar criterios y estrategias de trabajo en grupo en relación con la metodología activa.
- Conocer y manejar las diferencias básicas en cuanto a construcción del conocimiento y memorización de conceptos.
- Conocer y manejar criterios de organización del aula, en relación con el nuevo enfoque pedagógico.
- Manejar estrategias que posibiliten la adquisición de valores humanos en los estudiantes a través del trabajo en el aula.
- Utilizar la evaluación como mecanismo de retroalimentación para los estudiantes y para orientar su propia labor docente.

A la fecha (2003) se continúa desarrollando la capacitación de docentes de los tres niveles educativos con esta modalidad. Desde 2001 se atiende de manera prioritaria a las áreas rurales y a los lugares más alejados del país.

Mediante esta modalidad se ha logrado capacitar (hasta 2001) un total de 176.256 docentes, según se expresa en el siguiente cuadro⁶⁶:

Años	Inicial	Primaria	Secundaria	Total
1995	—	4,678	—	4,678
1996	—	15,317	—	15,317
1997	2.303	23.183	—	25.486
1998	3.441	19.977	2.874	26.292
1999	3.621	27.000	13.375	43.996
2000	4.539	23.007	7.032	34.578
2001	—	17.459	8.650	26.109
Total	13.904	130.621	31.731	176.256

Se han rescatado con este proyecto algunas tendencias modernas de la formación en servicio, como son la formación en el mismo centro educativo, en grupos de pares y con un acompañamiento directo en aula.

El PLANCAD fue concebido como el punto de partida para establecer a partir de ahí un sistema de formación y capacitación permanente, pero esto no se ha llegado a concretar todavía.

Algunas grandes limitaciones del PLANCAD son el corto tiempo de capacitación y ausencia de acompañamiento técnico dentro de una estrategia de formación continua. Pese a que este acompañamiento posterior lo realizarán algunas instituciones formadoras, generalmente supeditado a otros proyectos bajo su responsabilidad en las mismas zonas geográficas. Otra limitación es el manejo de una propuesta muy instrumental orientada a capacitar a los docentes en un determinado enfoque sin pautas para una formación en el sentido más amplio.

⁶⁶ Tomado de CUENCA, RICARDO, y CARRILLO, SANDRA. *El sistema de monitoreo y evaluación del PLANCAD*. Lima, Ministerio de Educación/GTZ/KfW, 2001, anexo 1.

1.2.1. ESTRATEGIA DE TRABAJO DEL PLANCAD

Los equipos de capacitación de los entes ejecutores están integrados por el coordinador y un número de formadores que varía según el número de docentes.

Todos los años, antes de iniciarse la capacitación, se realiza un seminario de información para entes ejecutores, en el que se habla de un nuevo enfoque pedagógico centrado en el alumno a través de una metodología activa, la optimización del uso del tiempo en el aula, una distribución adecuada del espacio y la evaluación permanente, integral y diferenciada.

Cada año se realizan dos talleres (uno en cada semestre), seguidos de un período de reforzamiento y seguimiento. Participan todos los docentes de los centros educativos seleccionados en el área asignada a cada ente ejecutor.

Para trabajar en los talleres, los docentes se reúnen en grupos de 30 o más participantes por aula. El primero se realiza en verano, antes del inicio del año escolar, y el segundo se desarrolla generalmente en las vacaciones de medio año, y cuya duración ha variado entre cinco y doce días.

Los talleres son sesiones eminentemente prácticas que deben apuntar al logro de competencias mínimas relacionadas a elevar la calidad del desempeño docente en el aula. El equipo técnico del Ministerio de Educación señala los objetivos generales y específicos, e incluso propone temas o contenidos, que no constituyen una camisa de fuerza pero que es recomendable considerar. La estructura del taller y la estrategia de ejecución quedan a criterio de cada ente ejecutor, aunque en estos aspectos también hay recomendaciones del Ministerio.

Al programar los talleres se deben tener en cuenta los siguientes criterios:

- Considerar como máximo un 30% de teoría en los casos necesarios.
- Realizar el 70% de las acciones de manera activa, en las que se deben incluir necesariamente actividades de aprendizaje simuladas y trabajos en grupo para el desarrollo de programaciones cortas de acuerdo a las competencias básicas.

- Estas actividades deben conducir a los docentes a:
 - Utilizar el aula de manera que posibilite el uso de estrategias de trabajo que favorezcan los procesos de aprendizaje y construcción de conocimientos por parte de los estudiantes.
 - Manejar de manera eficiente el trabajo grupal de los estudiantes.
 - Facilitar el logro de la adquisición de valores humanos en los alumnos a través del trabajo diario en el aula.

Los lineamientos para la programación de los talleres son:

- Especificar claramente las acciones programadas para ser desarrolladas en ocho horas de trabajo diario.
- Especificar la planificación de actividades para cada día con los objetivos en términos de competencias, actividades, estrategias, recursos, tiempo e indicadores de evaluación.

El segundo taller se diferencia un tanto del primero, pues incluye una actividad de retroalimentación, fundamentada en los datos obtenidos en el primer período de reforzamiento y seguimiento, en los datos recogidos a través de las encuestas aplicadas al finalizar el período de capacitación del primer semestre, en el reporte de los mismos participantes acerca de sus experiencias en el primer semestre, y en el resultado del seminario de evaluación para entes ejecutores.

Los talleres deben fortalecerse a través del Plan de Reforzamiento y Seguimiento, que consiste en la realización de visitas a los profesores en su aula (el número de horas varía en cada convocatoria) y grupos de interaprendizaje. Cada núcleo está integrado por diez o más docentes, pertenecientes a áreas geográficas cercanas.

1.2.2. MONITOREO Y EVALUACIÓN

Se ha diseñado un sistema que permite medir la eficiencia y eficacia del programa. Éste consistió en establecer indicadores de logro para cada una de las etapas.

Este sistema se diseñó y llevó a cabo con la cooperación de la GTZ, en el marco del proyecto PLANCAD-GTZ.

El objetivo general es observar cómo va desarrollándose la capacitación en cada una de sus fases, para así determinar mejor su pertinencia y posteriormente tomar las decisiones adecuadas.

Son objetivos específicos:

- Asegurar la calidad, pertinencia, utilidad y efectividad del PLANCAD en los aspectos técnico-pedagógicos y de gestión.
- Verificar la calidad y el desempeño de los entes ejecutores, desde su contratación y durante la ejecución del programa.

Como instrumentos se diseñaron indicadores gruesos y finos, encuestas de opinión, escalas Lickert, fichas de observación y otros.

Las instituciones formadoras presentan al final de cada semestre un informe técnico pedagógico y económico, de acuerdo a un formato elaborado por el equipo técnico. Los especialistas de los órganos intermedios informan periódicamente al PLANCAD sobre el trabajo de los entes ejecutores. Estos informes son considerados complementarios.

Los miembros del equipo técnico hacen visitas a los lugares donde se realizan los talleres, y a las aulas, para comprobar *in situ* la calidad de la capacitación ofrecida por las instituciones formadoras.

2. OTROS PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE FORMACIÓN EN SERVICIO

Los meses de febrero, marzo y la primera semana de agosto se produce lo que podríamos llamar una “feria de la capacitación”. Las instituciones se disputan a los participantes para ofrecerles cursos diversos. Algunos de estos cursos se realizan de manera regular. Entre las que desarrollan estos tipos de actividades podríamos mencionar las siguientes:

- La Derrama Magisterial. Es una institución que brinda a los docentes diversos servicios, como préstamos, atención en salud, turismo y capacitación. Se financia con un fondo al que aportan los mismos docentes, a través de un descuento mensual obligatorio. La Derrama Magisterial organiza seminarios, los cuales se realizan todos los años durante las vacaciones escolares y congregan a una gran cantidad de maestros. En los últimos años, estos cursos se han desarrollado con el carácter de internacionales, porque se cuenta con el concurso de ponentes extranjeros. Al final se otorgan certificados por un número de horas que resulta atractivo para los profesores (generalmente 120), que pueden ser útiles para las evaluaciones cuando se convoca a concurso para ocupar plazas docentes.

- La Universidad Católica desarrolla todos los años un programa que presenta con anticipación a los maestros. Ha pasado de los cursos de verano a una programación durante todo el año. Los cursos programados tienen una relación muy directa con la práctica. Son de 15 a 20 horas de duración. Como ejemplo señalamos los temas ofrecidos en el último año:
 - Diseño de competencias.
 - La selección y el desarrollo de contenidos en el aula.
 - Diseño de unidades didácticas.
 - Instrumentos para evaluar contenidos procedimentales y conceptuales.
 - La investigación-acción para la innovación del quehacer educativo.

- Otras universidades, tanto en Lima como en los otros departamentos, también organizan cursos, seminarios y talleres.

- El Consorcio de Colegios Católicos. Es una organización que representa al conjunto de colegios privados regentados por religiosos. Desarrolla cursos diversos, sobre todo en los meses de verano durante las vacaciones escolares.

- El Taller Pedagógico Permanente. Es una agrupación de maestros católicos que trabajan de manera voluntaria, procurando el mejoramiento de la práctica docente.

Desde hace más de una década desarrollan un taller en el mes de febrero. Estos talleres son muy concurridos.

- Las editoriales, con la finalidad de comprometer a los maestros con el uso de los materiales que producen, desarrollan cursos en los que inclusive muchas veces distribuyen gratuitamente el material entre los asistentes, con la finalidad de que éstos los incluyan en la lista de útiles de sus alumnos. Aunque la finalidad es de carácter comercial, suplen muchas veces la falta de políticas estatales de capacitación y, por lo tanto, cumplen una función.
- Diversas asociaciones educativas en casi todos los departamentos del país tienen también su programa de capacitación.
- El SUTEP y muchas de sus bases en el interior del país organizan acciones de capacitación, en las cuales se combinan los contenidos pedagógicos con la formación sindical.

La mayoría de estos cursos son pagados por los asistentes. Los precios varían según la institución que los ofrece, pero generalmente son muy bajos (entre 20 y 50 soles), en relación con el poder adquisitivo de los maestros.

El Ministerio de Educación desarrolla acciones de capacitación (además del ya mencionado sistema de formación de docentes en servicio) cuando se va a poner en marcha un nuevo proyecto. En estos casos selecciona un grupo de docentes de las diversas regiones del país, a los que generalmente congrega en Lima, quienes tienen el compromiso de realizar una “acción multiplicadora” en sus lugares de origen.

Según Cuenca (2002), casi todas las dependencias del Ministerio de Educación ofrecen capacitación mediante diversas modalidades. Estas ofertas no se centralizan en un ente único, que debería ser la DINFOCAD.

Las Unidades de Servicios Educativos, así como las Direcciones Regionales y Departamentales de Educación, son los órganos desconcentrados del sistema educativo. Éstas realizan también actividades de capacitación durante las vacaciones escolares.

Estos cursos son ofrecidos a los docentes a un costo mínimo y se les otorga el certificado correspondiente.

Debido a que no existe una propuesta oficial de formación en servicio, y el proyecto de formación continua elaborado por la DINFOCAD todavía no se hace realidad, estas acciones se caracterizan por una absoluta desconexión entre ellas. Cada institución desarrolla su propio programa de capacitación según sus propios objetivos, muchas veces sin hacer un estudio de lo que el maestro realmente necesita. Algo que caracteriza a la mayoría de los eventos de capacitación es la gran cantidad de docentes que asiste. Esto se produce especialmente cuando los expositores son personas de gran prestigio académico.

LOS CENTROS AMAUTA

A partir del año 2002 se concibe la creación de los Centros Amauta de Desarrollo Profesional Docente como órganos descentralizados, los cuales se constituyen en las instituciones encargadas de la formación de los docentes en servicio a lo largo del territorio nacional; es más, en las Orientaciones para el Desarrollo de la Actividad Educativa para el año 2003 (Resolución Ministerial nº 0310-2003-ED) hay un acápite dedicado a la formación continua de docentes, en el cual se establece que en las regiones de educación existirán los Centros Amauta.

Las funciones asignadas a estos centros son las siguientes⁶⁷:

- Constituir el soporte pedagógico de la comunidad educativa en su ámbito de responsabilidad.
- Gestionar la formación continua de docentes, formadores y directivos en concordancia con los lineamientos de política del Ministerio de Educación, dados a través de la DINFOCAD, y los fines y principios del sistema de formación continua.
- Elaborar diagnósticos de necesidades de formación de docentes.
- Elaborar el plan territorial de formación de docentes, formadores y directivos.

⁶⁷ Tomado de VILLASECA, RAQUEL. "De la capacitación docente a la formación continua de docentes en servicio". Ponencia presentada en el *Seminario Internacional Formación Continua de Docentes en Servicio*. Lima, Perú, 5-7 de diciembre de 2001.

- Monitorear y evaluar las actividades de formación continua.
- Asesorar a los centros educativos en las iniciativas de innovación pedagógica y actuación académica, en concordancia con sus proyectos educativos.
- Brindar soporte tecnológico y material a los centros educativos para fortalecer iniciativas de formación continua.
- Apoyar la sistematización de las diversas estrategias de formación innovadoras para retroalimentar el sistema.
- Promover la dinamización social y cultural en la región.

3. EXPERIENCIAS DE AUTOFORMACIÓN

La autoformación de los docentes es una estrategia necesaria pero poco desarrollada.

En los programas de formación diseñados por el Ministerio de Educación (PLANCAD y otros), no se incluye la organización de los maestros en la perspectiva de desarrollar iniciativas de autoformación.

Esta es una deficiencia reconocida por las mismas autoridades de la Unidad de Capacitación Docente (Villaseca, 2001). Lo que sí existe es el interaprendizaje, que se desarrolla mediante la formación de grupos constituidos por unos 10 docentes. Pero esta es una forma de aprendizaje dirigida, de acuerdo a los contenidos de la capacitación y obligatoria para los participantes. No se puede considerar, por lo tanto, una experiencia de autoformación.

Como experiencia de autoformación existen los Círculos de Autoeducación Docente (CAD), pero la cantidad de profesores de formación básica y de institutos superiores pedagógicos organizados en estos círculos (unos 800) es muy pequeña en comparación con el magisterio del país. En la actualidad hay CAD organizados en los departamentos de Piura, Cajamarca, San Martín, Amazonas, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Lima, Ica, Junín, Ayacucho y Moquegua.

El Instituto de Pedagogía Popular (una ONG que trabaja en el campo educativo) promueve y acompaña desde 1986 la organización de los maestros en estos círculos, con

la finalidad de reflexionar sobre su práctica y desarrollar una autoformación colectiva, orientada al desarrollo de innovaciones en su centro educativo.

CAPÍTULO IV

SISTEMA DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

La Ley General de Educación 23384, que ha normado hasta la fecha las actividades educativas, no consideraba un sistema de evaluación de los docentes ni de acreditación de las instituciones educativas. Sin embargo, hay evidencias suficientes que permiten afirmar que existe la voluntad política de crear un sistema que desarrolle estas funciones.

En los lineamientos de política educativa 2001-2006, ya se incluyen estos temas. Para mejorar la calidad del desempeño y la condición profesional de los docentes se plantea impulsar un plan de revalorización de la carrera docente basado en los estímulos, ascensos y beneficios en mérito al esfuerzo y la calidad del desempeño antes que a criterios de antigüedad. Aunque no se mencione directamente, esta medida de política supone la necesidad de evaluar el desempeño profesional.

En el mismo documento se sugiere implementar un nuevo sistema de acreditación de institutos superiores pedagógicos y tecnológicos, a fin de garantizar estándares básicos de calidad en el servicio educativo que ofrecen.

En coherencia con estas propuestas de política, la Dirección Nacional de Educación Secundaria y Superior Tecnológica (DINESST) encarga la elaboración de una propuesta para un Sistema Nacional de Acreditación en la Educación Superior. El marco legal para dicha propuesta es la Ley 882, de Promoción a la Inversión en Educación, dada en 1996.

Se define la acreditación como *“el reconocimiento formal que se le extiende a una entidad o persona que tiene la competencia técnica y la idoneidad requerida para desempeñar una determinada actividad”*⁶⁸.

⁶⁸ MINISTERIO DE EDUCACIÓN/COMISIÓN ESPECIAL DE REGISTRO. *Hacia un Sistema de Acreditación en la Educación Superior*. Lima, s/f, p. 17.

En dicha propuesta se sugiere la conformación de un Equipo Técnico Nacional de Acreditación, el cual tendrá la misión de *“desarrollar un mecanismo que sirva para alcanzar permanentemente altos niveles de calidad por parte de las instituciones que quieran voluntariamente acogerse al sistema de acreditación y para el fortalecimiento de su capacidad de autorregulación”*⁶⁹.

En la propuesta Nueva Docencia en el Perú, elaborada el año 2001 por un conjunto de consultores, por encargo de la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD), se plantea claramente la necesidad de contar con un sistema de evaluación y acreditación.

Con respecto a la evaluación se dice lo siguiente⁷⁰:

“La certificación de competencias profesionales estará estrechamente vinculada a la creación de un Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente”.

“Un sistema de certificación y recertificación de competencias para los docentes peruanos debe establecer con claridad las características que los docentes peruanos deben poseer y demostrar en su desempeño profesional. Éste debe estar vinculado a la carrera magisterial...”.

Con respecto a la acreditación de instituciones y programas formadores de maestros, el mismo documento plantea⁷¹:

“El desarrollo de un sistema de acreditación de la formación de docentes debe ser visto como parte de un proceso integral de transformación del modelo educativo y de un cambio sustancial de la cultura escolar vigentes, en los cuales jugarán un papel principal la autonomía institucional, la participación en la gestión, la cultura de la evaluación y el aprendizaje institucional. El desarrollo de este proceso exige

⁶⁹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN/COMISIÓN ESPECIAL DE REGISTRO. *Hacia un Sistema de Acreditación en la Educación Superior*. Lima, s/f, p. 16.

⁷⁰ RIVERO HERRERA, JOSÉ, y otros. *Propuesta Nueva Docencia en el Perú*. Lima, Ministerio de Educación, 2003, p. 280.

⁷¹ RIVERO HERRERA, JOSÉ, y otros. *Propuesta Nueva Docencia en el Perú*. Lima, Ministerio de Educación, 2003, p. 281.

formar educadores que reinventen la profesión, a la luz de una nueva utopía docente”.

La nueva Ley General de Educación incorpora lo que ya estaba considerado en los lineamientos de política y toma en consideración las referidas propuestas, estableciendo la creación de un Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa.

Este sistema abarca todo el territorio nacional y responde con flexibilidad a las características y especificidades de cada región del país. Opera a través de organismos autónomos, dotados de un régimen legal y administrativo que garantiza su independencia. Los organismos encargados de operar el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa son: en la educación básica, el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación Educativa, y en la educación superior, un organismo que será creado y normado por ley específica.

Son funciones del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación:

- a) Promover una cultura de calidad entre los docentes y las instituciones educativas.
- b) Evaluar, en los ámbitos nacional y regional, la calidad del aprendizaje y de los procesos pedagógicos y de gestión.
- c) Acreditar periódicamente la calidad de las instituciones educativas públicas y privadas.
- d) Certificar y recertificar las competencias profesionales.
- e) Difundir los resultados de las acciones evaluadoras y acreditadoras de las instituciones educativas, haciendo uso de los medios de comunicación.
- f) Desarrollar programas orientados a formar profesionales especializados en evaluar logros y procesos educativos.
- g) Compatibilizar los certificados, grados, diplomas y títulos educativos nacionales y establecer su correspondencia con similares certificaciones expedidas en el extranjero.

- h) Elaborar, con participación de las instancias descentralizadas, los indicadores de medición de la calidad que contribuyan a orientar la toma de decisiones.

CAPÍTULO V

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

1. EL PRESUPUESTO NACIONAL DE EDUCACIÓN

El presupuesto del sector se aprueba todos los años como parte del presupuesto nacional. Según el Acuerdo Nacional por la Educación suscrito en julio de 2002 entre todos los grupos políticos, el presupuesto para educación debía significar el 0,25% del producto interno bruto (PIB). En 2003, al declararse la educación en emergencia, se ha dado una directiva, uno de cuyos puntos es, precisamente, cumplir con ese acuerdo.

Las fuentes de financiamiento son: el Tesoro Público, ingresos propios y endeudamiento externo. Aparte de ello están los proyectos que se financian con cooperación internacional, no reembolsables.

El presupuesto del sector incluye:

- El presupuesto del Ministerio.
- Los montos que son transferidos a las regiones para atender los servicios educativos en todo el país.
- El presupuesto de los organismos públicos descentralizados.
- El presupuesto de las universidades públicas.
- Los montos que se destinan a inversión en educación en otros ministerios y organismos públicos.

El presupuesto del pliego de educación comprende:

- El presupuesto de la sede central.
- El presupuesto de las unidades de servicios educativos y direcciones regionales de Lima y Callao.
- El presupuesto de los institutos y escuelas con régimen especial.

El presupuesto de la sede central incluye todos los programas y proyectos que se desarrollan desde el nivel nacional del Ministerio de Educación, tanto en el Viceministerio de Gestión Pedagógica como en el Viceministerio de Gestión Institucional. Según datos de 2000⁷², el presupuesto por fuente de financiamiento fue el siguiente:

TESORO PÚBLICO	INGRESOS PROPIOS	CRÉDITO EXTERNO	TOTAL
44,28%	1,23%	54,49%	100%

2. FINANCIAMIENTO A TRAVÉS DE LA BANCA INTERNACIONAL

Según la misma fuente, en 2000 los proyectos de la sede central del Ministerio de Educación en cuya ejecución interviene el endeudamiento externo son:

- Modernización de la gestión de la educación.
- Mejoramiento de la calidad de la educación peruana.
- Universalización de la educación inicial.
- Diseño e implementación del bachillerato.
- Mejoramiento de la calidad en la educación rural.
- Redefinición y modernización de la formación técnica.
- Redefinición y modernización de la formación docente.
- Redefinición y modernización de la educación secundaria.
- Fortalecimiento del sistema de planificación.
- Coordinación y supervisión.

El Banco Mundial es el principal proveedor de fondos para el desarrollo de proyectos con endeudamiento externo. Es un organismo internacional que contribuye al financiamiento de la educación mediante préstamos otorgados al Estado peruano.

⁷² Fuente: Plan Institucional 2000 del Ministerio de Educación. Documento de trabajo.

Una de sus actividades es reforzar la capacidad de los gobiernos para suministrar servicios de buena calidad, en forma eficiente y transparente. Es en esta línea en la cual se desarrolla la inversión educativa en Perú a través de tres componentes.

Dos de ellos se enfocan en el campo docente. Uno es el mejoramiento de la calidad del nivel de enseñanza y aprendizaje en escuelas rurales. Pretende mejorar el apoyo profesional continuo a maestros en áreas rurales para desarrollar destrezas pedagógicas. El otro componente apoya la reforma de la política docente y la gestión.

En lo que respecta a formación docente, el Banco Mundial apoyó hasta 2001 el Proyecto MECEP (Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana), que desarrolla diversas actividades. Una de ellas es la formación de docentes en servicio, que se desarrolló a través del proyecto llamado PLANCAD cuando fue financiado por el Banco Mundial.

El grupo del Banco Mundial se compone de cinco instituciones afiliadas, una de las cuales es el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que también invierte en Perú.

3. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La agencia de cooperación alemana GTZ es la que más contribuye con el Gobierno de Perú en el mejoramiento de la educación. Su intervención en lo que respecta a la formación de docentes se ha centrado en la educación bilingüe y en la formación inicial y en servicio.

3.1. LA GTZ Y EL PROYECTO EXPERIMENTAL DE EDUCACIÓN BILINGÜE-PUNO (PEEB-P)⁷³

El Proyecto Experimental de Educación Bilingüe de Puno tiene su origen a fines de 1975, al firmarse un convenio entre la República Federal de Alemania y la República de Perú, sobre la implementación de la educación bilingüe como elemento de la reforma educativa, que se llevaba a cabo en aquellos años. Las acciones del proyecto se iniciaron en 1977. Ese mismo año se diseñó el primer modelo curricular experimental de educación bilingüe. Uno de los principales componentes de este programa fue la capacitación y el asesoramiento de los maestros.

En los años 1989 a 1991, el proyecto dejó de ser experimental y se convirtió en Programa de Educación Bilingüe-Puno, el cual debía contribuir a la consolidación de la educación bilingüe y a un debate más amplio de sus resultados.

En 1989 se logró que el Ministerio de Educación afirmara de manera explícita su compromiso con la educación bilingüe intercultural, al emitir una declaración en ese sentido.

En 1990, el Programa de Educación Bilingüe-Puno termina como proyecto y deja como productos, entre otros, los currículos para formación docente y dos promociones de egresados del programa de postgrado.

El Ministerio de Educación asumió algunos aspectos de este proyecto, pues la Dirección Departamental de Educación de Puno adoptó los materiales y los métodos en la extensión del programa, y la entonces Dirección General de Educación Bilingüe elaboró un programa curricular en el nivel nacional, basado en la experiencia de Puno.

⁷³ La información consignada en este acápite ha sido extraída del documento *Conflicto cultural y educación*, elaborado por Ingrid Jung. MEC-GTZ. Ediciones Abya-Yala, Quito, Ecuador, 1992.

3.2. LA GTZ Y EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DOCENTE

En 1993, la GTZ, conjuntamente con el PNUD, el Banco Mundial, el BID y la UNESCO, llevaron a cabo un Diagnóstico General de la Educación. En dicho diagnóstico se identificó una serie de problemas cuya solución pasaba necesariamente por un cambio en la formación docente.

A partir de la identificación de dichos problemas, la cooperación alemana diseñó los siguientes proyectos: Proyecto de Formación Magisterial PROFORMA-GTZ, Proyecto de Asesoría al Plan Nacional de Formación Docente PLANCAD-GTZ-KfW, Proyecto de Formación Docente para la Educación Bilingüe Intercultural en la Región Andina PROFODEBI-GTZ. Desde 2002 se desarrolla, además, el Programa de Educación Básica PROEDUCA-GTZ.

Por esto es que al desarrollarse el proceso de modernización de la formación docente la DINFOCAD contó con el apoyo de la GTZ, mediante todos estos proyectos.

El Proyecto PROFORMA se desarrolló entre 1996 y 2002. Se propuso apoyar las actividades organizadas por la Unidad de Formación Docente, UFOD, que constituye la contraparte nacional. Tiene tres fases de ejecución:

- Fase de orientación (1996 a 1998).
- Fase de implementación (1999 a 2003).
- Transferencia (2003 a 2005).

Su objetivo es contribuir al mejoramiento de la formación docente en los institutos superiores pedagógicos públicos y privados en lo que respecta a calidad educativa y gestión.

El Proyecto PLANCAD-GTZ se centra en la asesoría al Plan Nacional de Capacitación Docente (desarrollado por la UCAD) y a la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, tanto para la capacitación como para la elaboración de materiales. Se

desarrolló desde 1998 hasta 2001; durante este período se capacitó a 40.300 docentes y 5.604 directores.

Tuvo como objetivo implementar el PLANCAD en las zonas pobres del país, con énfasis en aquellas de pobreza extrema, de tal manera que los docentes y directores capacitados pudieran lograr mejoras efectivas en la enseñanza y en el aprendizaje.

El Proyecto PROFODEBI tiene como contrapartes nacionales a la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente y la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural. Su fase inicial abarca un período comprendido entre 2000 y 2003. La fase de consolidación y transferencia se desarrollará entre 2003 y 2005.

Tiene como objetivo que los institutos superiores pedagógicos bilingües formen a sus estudiantes en metodología y en la aplicación de la educación bilingüe intercultural. Para lograr ese objetivo tiene previstas las siguientes acciones:

- Formular un marco conceptual para la educación bilingüe intercultural en el área andina.
- Elaborar una estructura curricular básica diversificada con criterio lingüístico, cultural y de equidad de género.
- Capacitar a los formadores de los ISP seleccionados.
- Procurar una formación de los estudiantes de los ISP de acuerdo a las exigencias señaladas en el Programa de Educación Bilingüe Intercultural.

La capacitación de los formadores (que se inscribe en lo que hemos denominado como formación en servicio) es un componente central del proyecto.

Desde octubre de 2002 se desarrolla el Proyecto PROEDUCA-GTZ, el cual integra todos los anteriores.

4. OTRAS EXPERIENCIAS DE COOPERACIÓN

LA FUNDACIÓN FORD ⁷⁴

Contribuye a la formación de los docentes y de los profesionales en general mediante becas de postgrado, que se otorgan a través del Programa Internacional de Becas de Postgrado para la Región Andina y el Cono Sur.

El objetivo del programa es ofrecer a los profesionales de diversas especialidades la oportunidad de alcanzar el grado de maestría o doctorado, seleccionándolos en base a su capacidad y proyección de liderazgo en sus respectivos campos, así como a su potencial académico y su compromiso para contribuir con el desarrollo de su grupo de referencia y de su comunidad.

El programa financia estudios de maestría o doctorado por un plazo de hasta tres años. Cubre matrícula y capacitación previa a la beca, costos universitarios, seguros médicos, manutención y gastos básicos, material de estudio, libros y asignación de viaje.

En la región andina y cono sur, el programa es coordinado por la Dirección Regional AR&SC, ubicada en Chile, y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), en Perú, los cuales conforman una alianza estratégica para la ejecución del programa en estos países.

Un aspecto importante de estas becas es que no hay límite de edad.

LA UNESCO ⁷⁵

El Diagnóstico General de la Educación Peruana que se elaboró en 1993, y a partir del cual se ha realizado el Proyecto de Modernización de la Formación Docente, contó con el apoyo financiero de la UNESCO, además de otras instituciones, como el PNUD, el Banco Mundial y la GTZ.

⁷⁴ Información obtenida en la página web www.minedu.gob.pe, consultada el 28-8-2003.

⁷⁵ Información obtenida en la página web www.minedu.gob.pe, consultada el 28-8-2003.

Otra contribución de la UNESCO para el conocimiento de la realidad educativa peruana es la encuesta a docentes sobre opinión y actitudes que se llevó a cabo en 2001. Esta encuesta se desarrolló en el marco de un convenio de cooperación firmado entre el Ministerio de Educación de Perú y el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIFE) de la UNESCO, como parte de un estudio comparado de los docentes de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

Recientemente se ha firmado un convenio de cooperación entre la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, UNESCO-Perú y el Programa PROEDUCA-GTZ. La finalidad de este convenio es unir las fortalezas de ambas instituciones, tanto para mejorar la calidad de los profesores como también para aportar con propuestas el establecimiento de sistemas integrados para su desarrollo profesional.

CAPÍTULO VI

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

La falta de continuidad de las políticas públicas que caracteriza el sector estatal en Perú afecta también a la formación de los docentes.

La ausencia de un marco normativo coherente para el sector educación tiene como correlato la inexistencia de un modelo definido de formación magisterial. Las políticas de formación docente deberían determinar, por ejemplo:

- Cuáles son las necesidades de crecimiento en el número de maestros, para definir así la creación de nuevos centros de formación magisterial.
- Orientaciones generales para la formación inicial de los docentes, a fin de que ésta no varíe según el criterio del gobierno de turno.
- Orientaciones para la formación en servicio y su articulación con la formación inicial.

Una muestra de la falta de políticas es la creación indiscriminada de institutos superiores pedagógicos, en especial privados. Esto significa que no existe una planificación que permita prever la demanda de docentes con proyección en el corto y el mediano plazo. Si a esta situación sumamos la falta de un sistema para calificar a las instituciones formadoras de docentes, entendemos el porqué de la existencia de muchas de ellas a pesar de la baja calidad.

Tampoco hay una política definida para preparar ni seleccionar a los formadores de los docentes. La mayoría de ellos son maestros preparados para enseñar a niños y adolescentes. No existe una formación específica para educación superior, teniendo en cuenta que los estudiantes que se preparan para profesores son personas adultas. Hay algunos cursos de segunda especialidad que brindan las universidades, con mención en formación docente. Sería deseable que todos los maestros que deseen trabajar como formadores en las instituciones especializadas tengan acceso a estos cursos.

Otra expresión de la falta de políticas es el desequilibrio entre lo que se exige a los docentes y lo que se les ofrece como formación, reconocimiento y condiciones de trabajo. Tampoco existe una legislación que sancione el premio al trabajo eficiente y castigue el ineficiente, ni un sistema de evaluación del desempeño. Existe, sin embargo, un consenso generalizado para institucionalizar la evaluación periódica de los docentes, sea tanto para ascensos como para determinar su permanencia o no en el servicio oficial. Con esto adquiere mayor importancia aún la formación en servicio.

La calidad de la educación es bastante baja, debido, por un lado, a las deficiencias de infraestructura, y por otro, al bajo nivel académico de los profesores y a las deficiencias que los estudiantes traen de la educación básica.

La formación de los docentes tiene las mismas deficiencias que la educación básica. En este caso el problema es más preocupante, porque se produce un círculo vicioso, del cual es difícil salir. Entre las deficiencias cabe mencionar la desconexión de la realidad nacional, la falta de investigación y la casi ausencia de estrategias orientadas a desarrollar el pensamiento crítico y creativo como características de la mayoría de instituciones formadoras.

La política de formación docente desarrollada en Perú ha sido y sigue siendo un proceso desarticulado que se desarrolla desde arriba y desde fuera de los principales sujetos implicados en ella: los formadores, los estudiantes de formación magisterial y los maestros en ejercicio. La formación inicial, por más calidad que tuviera, no sería suficiente para tener buenos maestros. Es necesario tener en cuenta el acumulado que tiene el futuro docente antes de entrar a estudiar la carrera, y ésta debe continuar con la formación en servicio.

Debe reconocerse que, a pesar del contexto desfavorable que caracterizó la década del noventa, se avanzó desde el Ministerio de Educación en lo que respecta a formación docente. El DS n° 51-95-ED modifica la organización interna del Ministerio de Educación y se crea la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD). Esta entidad fue encargada de normar, coordinar, asesorar y evaluar las acciones de formación, capacitación y perfeccionamiento del magisterio.

El Proyecto de Modernización de la Formación Docente, que desarrolla la DINFOCAD desde 1996, involucra a todos los institutos superiores pedagógicos públicos y privados, así como escuelas de formación artística. Comprende cuatro aspectos: un nuevo currículo, la capacitación de los formadores, la dotación de material bibliográfico e informático a los institutos y el fortalecimiento institucional.

Un aspecto que merece resaltarse como resultado de este proyecto es el concepto de formación continua, según el cual la formación inicial y en servicio deben estar articuladas para configurar un proceso de aprendizaje docente a lo largo de toda la vida, en un mundo que demanda permanente actualización.

Nuevamente, la falta de continuidad de políticas públicas se hace presente cuando en el presente año se diseña una nueva propuesta curricular para los institutos de formación docente, en las especialidades de inicial, primaria y secundaria.

En la formación de docentes aparecen tensiones como las siguientes:

1. Entre la desmotivación para la formación en servicio y la necesidad de los educadores por desarrollarse permanentemente.

La falta de estímulos para el magisterio desmotiva a los profesores para continuar su formación profesional. No existe una diferencia significativa de sueldo entre un nivel y otro; ni siquiera entre los profesores titulados y los que no tienen título. Por otro lado, se han congelado los ascensos de nivel. Tampoco existe un sistema de estímulos que reconozca el esfuerzo que los maestros desarrollan para ser mejores profesionales y tener un buen desempeño en el aula.

No se puede dejar de reconocer, sin embargo, que es una necesidad la actualización permanente y que la formación profesional no termina en el centro de formación magisterial. Continúa durante todo el ejercicio de la docencia.

Para resolver esta tensión es necesario diseñar un sistema de estímulos para que los docentes se sientan motivados a mejorar.

2. Entre educación pública y privada.

El Estado tienen una responsabilidad directa en la educación y debe garantizar que todas las personas puedan ejercer su derecho a la educación. Este es el origen de la educación financiada por el Estado, para que no sea la necesidad de pagar una pensión de enseñanza la que impida el acceso a los servicios educativos.

Pero por otro lado, está el derecho de la sociedad en su conjunto a brindar un tipo de educación diferente a la oficial, y el que tienen las familias a elegir la educación que desean para sus hijos (aunque este derecho está limitado por los recursos económicos). Este es el fundamento de la educación privada; aunque tampoco podemos descartar que una motivación es el lucro, de parte de las instituciones promotoras de los servicios educativos públicos.

Esta tensión solamente se puede resolver con políticas educativas claras, en las que estén establecidos explícitamente los deberes y los derechos de quienes ofrecen los servicios educativos y de quienes acceden a ellos.

3. Entre formación inicial y en servicio.

La formación inicial es importante porque en ella se dan las bases de la formación profesional. Ésta tiene que ser sólida y exigente para lograr la formación de buenos maestros.

La formación en servicio es la continuación de la formación inicial, la que le da carácter de educación permanente. Es importante porque permite la actualización del magisterio y le ofrece la posibilidad de estar al día con los diversos cambios que se producen en el saber pedagógico y en el conocimiento universal.

El Ministerio de Educación ha tratado de resolver esta tensión al desarrollar el concepto de formación continua como un sistema que incluye la formación inicial y la formación en servicio.

4. Entre teoría y práctica.

En la formación de los maestros hay quienes le conceden más importancia a la preparación teórica, que brinda las bases científicas para el desarrollo de la profesión docente.

Hay quienes, en el otro extremo, le dan más importancia a la práctica, en ocasiones, subestimando la formación teórica.

Paulo Freire ayuda a resolver esta tensión al dejar muy claro la relación que existe entre teoría y práctica, que coexisten en un proceso donde no se entiende el uno sin el otro. Ambos son importantes en la formación de los maestros.

5. Entre formación en universidades y en institutos.

Esta tensión tiene cierta relación con la anterior. Porque hay cierto consenso en afirmar que las universidades dan prioridad a la preparación teórica y los institutos a la formación práctica, siempre una en desmedro de la otra.

El hecho de que haya dos tipos de instituciones para formar profesionales de una misma carrera es hasta cierto punto inexplicable. Esta tensión debe resolverse con una política de formación docente definida, que establezca qué niveles de la carrera se pueden dar en los institutos y cuáles en las universidades. Podría ser, por ejemplo, la formación inicial en los institutos, y las especializaciones y los postgrados en las universidades.

En todo caso este es un tema muy controvertido, porque tratarlo significa tocar intereses creados.

6. Entre énfasis en pedagogía y materias de especialidad.

Hay dos tendencias contrapuestas al respecto. Por un lado, están quienes afirman que la formación de los docentes debe priorizar todas las materias que forman parte

del saber pedagógico, dejando de lado los conocimientos específicos que tienen que ver con los contenidos disciplinares de enseñanza.

Por otro lado, están quienes consideran que es más importante adquirir un sólido conocimiento en las diversas disciplinas que forman parte de los contenidos curriculares, pensando que la pedagogía se reduce al aspecto metodológico y que puede ser fruto de un corto entrenamiento.

Es necesario resolver esta tensión para diseñar una formación en la cual estos dos tipos de saberes guarden un equilibrio.

7. Entre enseñanza por niveles y enseñanza global.

En Perú se diversifica la formación en especialidades. Las principales están referidas a los niveles educativos: inicial, primaria y secundaria. No se forman docentes que estén preparados para enseñar en cualquier nivel.

Podríamos plantearnos la pregunta ¿por qué no formar un mismo tipo de maestros, que puedan trabajar en el nivel de inicial, primaria o secundaria? Por lo menos, valdría la pena discutirlo.

ANÁLISIS COMPARATIVO

En este recorrido por Bolivia, Paraguay y Perú encontramos que la formación docente adquiere una importancia significativa en el contexto educativo actual. Diversos foros internacionales han puesto en evidencia la importancia de desarrollar políticas de desarrollo magisterial, en las cuales la formación docente inicial y en servicio es un componente de particular importancia.

En Bolivia y Paraguay se han realizado reformas educativas en la década de los noventa que han tenido opiniones críticas en relación a la ausencia de una activa participación de los docentes, no sólo en los procesos de ejecución, sino en la planificación, seguimiento y corresponsabilidad sobre sus resultados.

En Perú no se ha desarrollado una reforma en las últimas décadas, pero los bajos logros en educación constituyen una preocupación permanente. Y si bien es cierto que los docentes no son el único factor que determina los resultados, sin duda, es uno de los más importantes.

Hay múltiples elementos comunes a los tres países y algunos otros que los diferencia. Podríamos decir que las cuestiones de fondo son las mismas y las particularidades sólo constituyen características derivadas de las especificidades nacionales.

1. LOS SISTEMAS EDUCATIVOS NACIONALES

Los principios y fines de sistema educativo se basan todos en las respectivas Constituciones políticas y son recogidos en las correspondientes Leyes Generales de Educación (en Bolivia se denomina Ley de Reforma Educativa). Éstos son declarativos y alejados de una real concreción. Todos hacen alusión al respeto por la vida, la democracia y la práctica de valores, así como al reconocimiento de la importancia de la educación. En la práctica se puede observar que no es así, y que la educación no es el sector que recibe los mayores recursos del Estado.

En Bolivia debe destacarse como una característica particular la descentralización participativa, que establece instancias diversas de participación, desde los niveles más altos hasta el nivel de aula.

En Paraguay es importante el sello que le imprime a la política educativa el proceso denominado como “retorno a la democracia”. Por este motivo se observa que hay una referencia constante a la vocación democrática.

Lo que marca el desarrollo de las políticas educativas en Perú es la falta de un marco normativo coherente y los frecuentes cambios de currículo. Cuando parecían haberse consolidado los currículos para la formación docente en inicial, primaria y secundaria, que fueron producto de un largo proceso, con una etapa piloto, se vuelven a cambiar los programas curriculares para la formación de docentes en los tres niveles.

La estructura de los sistemas educativos, con cuatro niveles, es más o menos parecida en los tres países: un primer nivel para los niños menores de 6 años, que actualmente se denomina educación inicial, pero que en Bolivia y Paraguay se llamó anteriormente preescolar. Es en todos los países el nivel menos de menor cobertura en la modalidad escolarizada, pero el más atendido en diversos programas no escolarizados con ingresos del Estado y de fuente extranjera.

Un segundo nivel, el que tiene mayor peso en gratuidad y obligatoriedad y el que recibe más atención del Estado y más recursos de la cooperación internacional, es el denominado primaria en Bolivia y Perú, y educación escolar básica en Paraguay. En Bolivia tiene ocho años y es de carácter terminal porque permite incorporarse al mundo del trabajo. En Paraguay tiene nueve años; en Perú, seis.

Un tercer nivel es la formación llamada secundaria en Bolivia y Perú, y media en Paraguay. La duración es diferente en cada país: en Bolivia comprende cuatro años; en Paraguay, tres, y en Perú, cinco. En conjunto, la educación preuniversitaria tiene doce años en Bolivia y Paraguay, y once en Perú. Tanto en Bolivia como en Paraguay los egresados de este nivel tienen el título de Bachilleres en dos áreas: la humanística o la técnica.

El cuarto nivel corresponde a la educación superior y tiene dos modalidades: la no universitaria y la universitaria. Los tres países ofrecen formación docente en instituciones de nivel superior no universitario y también en las universidades. En Perú hay una diferencia, pues las universidades forman docentes para todos los niveles educativos, mientras en Bolivia y Paraguay se orientan a formar docentes para educación secundaria o media, respectivamente, y para los niveles superiores.

2. LA FORMACIÓN DOCENTE

La formación docente se inscribe en un contexto general de baja calidad de la educación superior en las instituciones a cargo del Estado (llámense fiscales, públicas o estatales). En la década anterior ha crecido la oferta educativa de formación docente, respondiendo a la demanda en cada uno de los países, pero en términos de cantidad y no de calidad.

Las deficiencias se expresan en una infraestructura inadecuada, falta de medios y recursos (bibliotecas, laboratorios); pero sobre todo en la baja calidad de los docentes y en la escasa preparación con la que llegan los alumnos egresados del tercer nivel educativo, que no son precisamente los mejores estudiantes, generando vacíos “de origen”.

Estas deficiencias han dado lugar a que la mayoría de programas de mejoramiento de la educación, que incluyen la formación docente en sus dos modalidades y que se desarrollan casi siempre con el apoyo de la cooperación internacional, incidan en el tratamiento de estas deficiencias.

La docencia como profesión no genera mucho atractivo, porque las remuneraciones son bajas y las condiciones de trabajo difíciles. Esto da lugar a que los mejores alumnos de secundaria opten por otras profesiones. Muchos eligen el magisterio al haber fracasado en su intento de ingresar a otras carreras, o como una forma de tránsito, con la idea de acceder más adelante a profesiones de mayor prestigio social. En Bolivia y Paraguay, las carreras docentes tienen menor duración que cualquier otra. En los tres países, la formación de docentes se puede realizar en instituciones de nivel superior, pero con un

rango inferior a las universidades. En Bolivia se ha realizado un intento para superar esta situación, con los convenios entre el ministerio y las universidades para que éstas se encarguen de la administración de los institutos normales superiores.

Por otro lado, sin embargo, la docencia es vista por muchos de los postulantes como la carrera más fácil y más barata. En realidad, en la mayoría de centros de formación docente la selectividad para el ingreso no es muy estricta. De ahí que muchos de los estudiantes podrían elegirla como segunda opción, al haber fracasado en su intento de ingresar a otras carreras. En Perú hay estudios que dan cuenta de esta realidad.

En los tres países, la formación docente tiene dos modalidades: formación inicial y en servicio. La formación inicial se desarrolla de manera formal en los institutos creados específicamente para esta función o en las universidades. En Bolivia y Paraguay, la formación en servicio para los dos niveles educativos se brinda exclusivamente en los institutos públicos o privados, cuyo desarrollo académico está a cargo de los respectivos ministerios (Ministerio de Educación, Cultura y Deportes en Bolivia, Ministerio de Educación y Cultura en Paraguay, y Ministerio de Educación en Perú). En Perú, la formación inicial para todos los niveles se ofrece tanto en los institutos como en las universidades.

La actualización en servicio se desarrolla mediante actividades formales o no formales. Son actividades formales la especialización, los postgrados, las licenciaturas (en Bolivia y Paraguay se pueden considerar como formación en servicio) y la profesionalización (titulación de maestros en ejercicio). Son actividades no formales los cursos, llamados generalmente de capacitación, que brindan organismos del Estado, universidades y asociaciones civiles dedicadas a la educación.

En Perú se ha desarrollado el concepto de formación continua, que incluye a la formación inicial y a la formación en servicio como un todo. Es una propuesta que está a nivel de formulación, pero todavía no se ha puesto en práctica.

2.1. FORMACIÓN INICIAL

Se desarrolla usualmente de manera escolarizada, con asistencia a clases, preparación de trabajos, exámenes y prácticas preprofesionales. Es el tipo de formación que otorga el título profesional, previa tesis o examen de grado. Obedece mayormente al proceso denominado heteroformación, según la definición de Denise Vaillant.

Para formar a personas de la misma profesión existen dos tipos de instituciones: los institutos normales superiores (Bolivia), institutos de formación docente (Paraguay) e institutos superiores pedagógicos (Perú), por un lado, y por otro, las Facultades de Educación. Tanto unos como otras trabajan sin articularse entre sí (con excepción de los convenios realizados en Bolivia, y algunos intentos que se están desarrollando en Perú). Para ingresar a un centro de educación superior (instituto o universidad) es necesario haber aprobado todas las materias correspondientes al tercer nivel y aprobar un examen de ingreso. En Bolivia, los postulantes que ingresan a los institutos normales superiores tienen que hacer un ciclo de nivelación, que tiene por objeto suplir las deficiencias de la secundaria.

En Bolivia y Paraguay hay una diferencia entre los que se forman en institutos y los que acceden a las universidades. En estos dos países, la formación en institutos es para desempeñarse en los niveles inicial y primario, y en las universidades para los niveles secundario (o media en Paraguay) y superior. En Paraguay, sin embargo, se ha iniciado la formación en institutos de formación especializados para la enseñanza en el nivel medio. En Bolivia y Perú se forman docentes en educación bilingüe intercultural para el nivel primario.

En Bolivia y Paraguay, algunas universidades públicas y privadas facilitan el ingreso a los profesores titulados en los institutos para obtener la licenciatura en Ciencias de la Educación. Ésta vendría a ser una extensión de la formación inicial, aunque también podría considerarse como formación en servicio, dado que quienes acceden a estas licenciaturas son docentes en ejercicio. En Perú, las universidades desarrollan cursos de “complementación académica”, que duran dos años y consisten en igualar, si cabe el

término, a los profesores egresados de institutos superiores pedagógicos y los de universidades y otorgarles el grado de Bachiller.

La práctica preprofesional de los estudiantes de los institutos se realiza en la mayoría de los casos en centros educativos. En algunos casos, las instituciones de formación docente cuentan con escuelas de aplicación, en las cuales hay mayor garantía de una supervisión de la práctica a cargo de los formadores. Pero esto no constituye la mayoría. En los tres países se observa falta de práctica para los futuros docentes. En las universidades, la práctica preprofesional es escasa o casi nula.

En cada país, los currículos de los institutos están a cargo de una dependencia de los respectivos ministerios. Se caracterizan por tener un marco general y la misma estructura para formar a los docentes como profesores de los distintos niveles educativos. Las diferencias están en la relación con el currículo del nivel y en las prácticas pedagógicas, así como en algunas materias específicas, sobre todo para el nivel inicial. El título que obtienen los egresados es diferenciado por niveles.

El enfoque curricular común a los tres países es el constructivismo, con un fuerte énfasis en la práctica de aula y en la valoración de la cultura. En Bolivia y en Perú se parte de una realidad pluricultural y multilingüe y se desarrollan importantes proyectos de formación de docentes en educación bilingüe intercultural. En Paraguay, la educación escolar es bilingüe, pero no está presente el elemento intercultural. Antes que hablar de varias culturas se habla de la cultura paraguaya, en la cual coexisten dos lenguas: el castellano y el guaraní.

En Bolivia existe una particularidad, que es la obligación que tiene el Estado de contratar a todos los egresados de los institutos normales superiores. La ley, sin embargo, establece que para ingresar al ejercicio de la docencia es necesario someterse a una evaluación. Dado que la contratación obligatoria es una conquista sindical, resulta difícil que se pueda cumplir lo que establece la ley.

Las universidades gozan de autonomía académica y cada una de ellas desarrolla sus propios planes de estudio.

La formación de los formadores, entendida como formación inicial, es una deficiencia en los tres países, pues no existen cursos para formar a docentes de educación superior.

2.2. FORMACIÓN EN SERVICIO

La formación en servicio significa el reconocimiento de la capacidad humana para aprender en todo momento, puesto que el hombre es un ser inacabado. Ésta se desarrolla mediante los tres tipos de procesos (Vaillant): heteroformación, autoformación e interformación.

Esta etapa sirve para consolidar el carácter profesional del ejercicio docente, para actualizar a los maestros y para introducirlos en nuevas teorías, métodos y técnicas de enseñanza y aprendizaje. Asimismo, pero no únicamente, para suplir deficiencias de la formación inicial.

La formación en servicio debe producir cambios favorables en el desempeño profesional de los docentes. Estos cambios deben incluir una mejor formación en conocimientos de la materia y de la cultura en general, un mayor conocimiento de la pedagogía como saber especializado de los maestros, y un cambio de actitudes con los alumnos, con sus colegas y con los padres de familia.

En los países que son materia de este estudio, la formación de los maestros que están ejerciendo la docencia para su actualización y superación profesional tiene diversas modalidades:

- Capacitación, cuando se trata de introducirlos en una nueva propuesta o de poner énfasis en un determinado aspecto o modelo de práctica educativa. Generalmente, se realiza en eventos masivos, formando parte de un proyecto estructurado o de manera menos sistemática.
- Especialización. Para profundizar un aspecto del desempeño docente. Ésta se da en instituciones de educación superior, institutos o universidades, y tiene una estructura específica en cuanto a materias de estudio, horarios, calendarios y duración.

- Licenciatura. En Bolivia y Paraguay, las licenciaturas son consideradas como formación en servicio porque están dirigidas a maestros ya titulados y que están ejerciendo la docencia.
- Postgrados. Son cursos de mayor nivel y exigencia académica. Están a cargo de las universidades u otras entidades educativas de similar rango académico.

Existen también los programas dedicados a la titulación o formación pedagógica de los maestros que ejercen sin haber hecho estudios pedagógicos, sin haberlos concluido o con títulos en otras especialidades. En Bolivia están a cargo de las universidades que tienen convenio con el ministerio. En Paraguay y Perú se denominan cursos o programas de profesionalización y también los realizan las universidades o institutos. En Perú están casi en extinción, debido a la gran cantidad de maestros titulados que no tienen trabajo.

La formación en cascada o por efecto multiplicador es una estrategia común. Consiste en capacitar primero a especialistas del más alto nivel, quienes deben replicar la experiencia con los docentes del nivel inmediatamente inferior, y así sucesivamente hasta llegar a los maestros de aula. Los inconvenientes de este sistema obligaron a cambiar de estrategia en Paraguay, donde se diseñó un sistema en el cual la capacitación llegara directamente a los maestros de aula. En Perú se desarrolla un programa de capacitación a maestros de todos los niveles educativos, en el marco de un proyecto de mejoramiento de la calidad educativa.

Una proceso importante se desarrolla en Paraguay con los círculos de aprendizaje, considerados como una experiencia de autoformación, aunque en realidad no lo es tanto, porque no se desarrolla de manera autónoma por voluntad de los docentes, sino como una forma de capacitación diseñada desde el ministerio. Algo semejante son los grupos de interaprendizaje que se forman en Perú como una estrategia del Plan de Capacitación Docente. Lo valioso es que estas estrategias pueden generar una cultura de interaprendizaje.

En Perú existen los círculos de autoeducación docente, que no son impulsados desde el ministerio, sino desde los mismos docentes de manera autónoma, con fines de autoformación, que ellos mismos determinan de acuerdo a sus necesidades.

La formación de formadores, entendida como formación en servicio, se desarrolla mediante diversos programas en todos los países. Pero no forma parte de un plan sistemático y, por lo tanto, es deficiente y obedece mayormente a necesidades específicas de capacitación.

3. EVALUACIÓN, ACREDITACIÓN Y CERTIFICACIÓN

El desarrollo de un sistema de evaluación, acreditación y certificación que garantice la calidad de las instituciones formadoras y la idoneidad de los maestros tiene un proceso diferente en cada uno de los países.

En Bolivia está más desarrollado, pues existe un Sistema Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad de la Educación y un Consejo Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa (CONAMED), como un ente autónomo y especializado. Estos organismos están encargados de certificar la medición de la calidad de la educación, incluyendo la universitaria, y acreditar los programas y las instituciones educativas públicas y privadas, de cualquier nivel.

Existe, por otro lado, el SIMECAL, que se encarga de evaluar el sistema educativo. En cumplimiento de esta función mide y evalúa el rendimiento escolar e investiga los factores asociados que influyen en esos logros.

En Paraguay está prevista en la ley solamente la evaluación del sistema educativo, pero no se ha creado ningún organismo encargado específicamente, salvo algunas funciones que le competen al Consejo Nacional de Educación y Cultura.

En Perú todavía no se ha creado el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, pero es un mandato de la ley, que da un plazo de 90 días a partir del 28 de julio de 2003.

Además de la responsabilidad que cada Estado tiene de acreditar a las instituciones y evaluar a los principales implicados en el sistema educativo, existen dos importantes redes internacionales: el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) y la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES).

4. EL FINANCIAMIENTO DE LA FORMACIÓN DOCENTE

El financiamiento de la educación tiene diversas fuentes con un peso diferente: el Tesoro Público, el financiamiento externo, las donaciones, la contribución de las empresas y la participación de la sociedad (especialmente las asociaciones de padres de familia).

De acuerdo a la Constitución y las leyes de los tres países, el Estado financia los servicios educativos públicos en los tres primeros niveles educativos y la educación superior no universitaria (a la que pertenecen los institutos de formación docente a cargo del Estado). En Perú financia además la educación universitaria, que es gratuita en las universidades estatales. En Bolivia, el sector privado contribuye al financiamiento de los institutos del Sistema Nacional de Educación Técnica y Tecnológica.

La proporción del presupuesto general de la nación que se destina a educación es diferente en cada país. En Bolivia, según datos de 1996⁷⁶, el 97% del gasto en educación recae en el Tesoro Público, y a partir de ese año, además, en los Tesoros Municipales. La proporción del gasto educativo en el presupuesto general de la nación era del 7,3% en 1995, sin contar con la cooperación externa. Con ésta asciende al 8,1%. En Perú, en el año 2002, la proporción del presupuesto de educación con respecto al PIB fue del 3,3%. Hay un Acuerdo Nacional por la Educación suscrito en julio de 2002 con todos los partidos políticos; según este acuerdo, la proporción del PIB para educación cada año debe aumentar en 0,25%. Todo parece indicar que esto no se va a cumplir.

En Paraguay tiene un peso mayor la inversión privada. Una forma de favorecerla es mediante la deducción de impuestos que tienen las donaciones. Otra forma es la inversión

privada es la liberación de impuestos para las instituciones educativas privadas, situación que también se da en Perú. Las empresas están obligadas a contribuir en el financiamiento de la educación, pues deberán dar facilidades a sus trabajadores para su capacitación y perfeccionamiento profesional. También contribuyen mediante convenios con el Ministerio de Educación y Cultura para desarrollar programas de pasantías para educación técnica, actividades culturales e investigación científica.

En Bolivia, Paraguay y Perú, los padres de familia aportan al sostenimiento de las escuelas mediante cuotas y también, en especial en zonas rurales o en las zonas urbanas más deprimidas, contribuyen total o parcialmente en la construcción de locales escolares, a veces poniendo su propio trabajo.

La cooperación internacional tiene un rol muy importante en el financiamiento de la educación, y en especial en programas de mejoramiento de la educación que incluyen la formación docente. Esta cooperación tiene dos modalidades: los préstamos y las donaciones.

Los organismos internacionales que prestan cooperación técnica a través de proyectos, cuya inversión puede ser reembolsable en unos casos y en otros no, son los siguientes:

Organismos de la banca internacional:

- Grupo del Banco Mundial. De todos los organismos de este grupo, el que más invierte en formación docente en Bolivia, Paraguay y Perú es el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo.

Organismos internacionales:

- OEA. Organización de Estados Americanos.
- OEI. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

⁷⁶ En OEI. *Sistemas Educativos Nacionales. Bolivia*. Página web www.campus-oei.org

- UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Existen además otras instituciones de cooperación, la mayoría de ellas procedentes de países europeos, que desarrollan proyectos mediante convenios bilaterales o multilaterales con cada uno de los gobiernos. En estos casos se trata de lo que se denomina cooperación técnica. El país receptor de la ayuda debe poner una contraparte, sea en efectivo, en personal o en recursos materiales. Las más importantes son:

- Cooperación alemana, a través de la GTZ y de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE).
- Cooperación española, a través de la AECI.
- La cooperación belga.
- El Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI).
- La Fundación Ford.

5. ASPECTOS IMPORTANTES, TENSIONES Y CONTRADICCIONES

En cada uno de los países hay alguna particularidad que resaltar y que valdría la pena tener en consideración en las políticas educativas que se propongan.

En Bolivia, los convenios del Ministerio de Educación con las universidades para desarrollar acciones de formación docente, tanto inicial como en servicio. Éste es, de los tres países, el que tiene mayores avances en lo que respecta a un sistema de evaluación del sistema educativo y de sus componentes, acreditación de las instituciones formadoras de docentes y medición de la calidad. Asimismo, la descentralización participativa que atraviesa todo el sistema educativo y el desarrollo de experiencias de formación de maestros en educación bilingüe. El curso de nivelación por el que tienen que pasar los estudiantes que ingresan a los institutos es una medida que podría suplir en algo las deficiencias de formación con las que los futuros maestros inician sus estudios.

En Paraguay, la concepción bilingüe es el principal aspecto a resaltar. La educación es bilingüe en todos los niveles. Los estudiantes y los maestros tienen que saber el guaraní, por lo menos a nivel de comunicación oral. A esto se debe la supervivencia de esta lengua. Llama la atención al mismo tiempo que este enfoque bilingüe no tenga el componente intercultural. Los círculos de aprendizaje, que incluyen la reflexión sobre la práctica, están bastante desarrollados como experiencia de capacitación y actualización docente. Pensamos que esta experiencia podría ser muy útil en los otros países, al haber un amplio consenso sobre la importancia de la formación en servicio.

En Perú se ha mejorado significativamente la formación de los docentes en los últimos años. En la formación inicial se han unificado los currículos de formación para la educación inicial, la primaria y la secundaria. En la formación en servicio se desarrolla el Plan Nacional de Capacitación Docente, que ha llegado a casi todos los maestros del país. El aporte principal es el haber desarrollado el concepto de formación continua, que incluye la formación inicial y en servicio.

Es común a los tres países la deficiente formación de los jóvenes que ingresan a los centros de formación docente, lo que redundaría en la baja calidad de la misma, al mismo tiempo que la falta de un sistema de formación de formadores. También es común la falta de recursos económicos procedentes del Tesoro Público para mejorar la educación y, por lo tanto, la formación de los maestros, al mismo tiempo que la existencia de muchos programas que se desarrollan con endeudamiento externo y con el aporte de la cooperación internacional, mediante donaciones o créditos no reembolsables.

Hay diversas tensiones o contradicciones que de manera general son comunes a los tres países y que han sido desarrolladas en los respectivos capítulos. Entre ellas cabe mencionar las siguientes:

- a) Contradicción entre la importancia que se asigna a la educación en general y a la formación docente en particular y la proporción de recursos del Tesoro Público que se destina para este efecto. Esta es una característica que afecta a los tres países que forman parte de este estudio y que todavía parece difícil de resolver, porque depende de cambios significativos en las prioridades del gasto público.

- b) Contradicción entre la desmotivación para la formación en servicio y la necesidad de los maestros de formarse permanentemente. Esto ocurre cuando hay falta de estímulos para el magisterio y no existe una diferencia significativa de sueldo entre un nivel y otro. Y peor aún cuando, como ocurre en Perú, están congelados los ascensos de nivel.

- c) Entre el énfasis en la formación inicial y en servicio. Ambas son importantes, se complementan y debe ser concebida de manera continua, de tal manera que dure tanto como la vida activa de cada maestro.

- d) Tensión entre formación docente, con un fuerte componente teórico, y la importancia que se asigna a la práctica preprofesional, es decir entre los modelos y enfoques distintos de los institutos y universidades. Este es un tema a resolver como medida de política en cada país, pero sin descuidar ninguno de estos dos componentes.

- e) Tensión en el ejercicio de la docencia entre profesionales que tienen formación profesional pedagógica y quienes no la tienen o poseen solamente una habilitación. En los diferentes países, en algunos casos, se piensa que para tercer nivel educativo es mejor contratar a profesionales de otras profesiones para prepararlos con cursos de pedagogía. Esto, dicen, garantiza una buena enseñanza disciplinar de las diversas materias. Por otro lado, están los sindicatos y los colegios de profesionales que defienden el derecho al trabajo de los profesionales de la educación. Esta discrepancia se produce a partir del reconocimiento de que los docentes tienen una deficiente formación en las materias de su especialidad.

- f) Tensión entre formación de maestros para trabajar en un determinado nivel educativo o en cualquier nivel. En los tres países se forman docentes de inicial, primaria o secundaria. No hay una formación general para ser maestro. Esta es una experiencia que todavía no se ha puesto en práctica.

- g) Tensión entre la formación continua entendida a la vez como un derecho y un deber del docente. Si es entendida como un derecho, los docentes lucharán por ella. Si es entendida como un deber, pondrán algunas resistencias. Es necesario que tanto la

sociedad como el Estado y los mismos docentes reconozcan el carácter profesional de la docencia.

- h) Contradicción entre lo que se exige a los docentes y la posibilidad que se les brinda de desarrollar ese perfil. La exigencia es muy grande y las facilidades y el reconocimiento no están al mismo nivel.
- i) Diferencia de avances en las distintas instituciones educativas. Unas son favorables al cambio y otras demuestran indiferencia o resistencia. Esto se debe, también, a la falta de incentivos y reconocimiento al esfuerzo que realizan los docentes y a la falta de valoración del carácter profesional de la docencia.
- j) Contradicción entre las normas existentes y la posibilidad de cumplirlas. Hay muchas medidas de política que están en las leyes y en la práctica no se pueden cumplir, sea por falta de recursos o por presiones de algunos sectores que pudieran verse afectados por el cumplimiento de estas normas. Un ejemplo claro de ello lo podemos ver en el caso boliviano: la ley manda que se evalúe a los docentes antes de ingresar al servicio público, pero hay una conquista sindical anterior a la ley que obliga al Estado a contratar a todos los egresados.

BIBLIOGRAFÍA

ACHINELI, GABRIEL. "Formación y capacitación docente en I Paraguay". Documento presentado en el II Seminario Internacional de Innovaciones Educativas, organizado por la *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas* (Proyecto MCE Argentina/OEA). 24 al 26 de junio de 1998, Buenos Aires. En *La Revista Latinoamericana*. año X, nº 30, diciembre de 1998.

ALANÍS HUERTA, ANTONIO. *Formación de formadores*. México, Trillas, 2000.

ARREGUI, PATRICIA; HUNT, BARBARA, y DÍAZ, HUGO. *Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en Perú*. Documento de trabajo. Lima, octubre de 1996.

AZZERBONI, DELIA R. "La biografía escolar, la formación laboral y la socialización inicial". En *Novedades educativas*, año 14, nº 143, Buenos Aires/México, noviembre de 2002.

BLANCO, ROSA, y DUK, CYNTHIA. *El proyecto de formación docente "Las necesidades especiales en el aula" en los países de América Latina y el Caribe*. UNESCO, 2000.

BOLIVIA. *Ley de Reforma Educativa 1565*. Publicada en página web www.campus-oei.org/quipu/bolivia/index.html. Consultada el 21 de septiembre de 2003.

BOLIVIA/MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO/SECRETARÍA NACIONAL DE EDUCACIÓN. Página web <http://pronap.ilce.edu.mx/pronap/quees/pronap00.htm>. Consultada el 26-9-2003.

BOLIVIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES. VIEPS. *Plan Estratégico del Programa de Reforma Educativa 1999-2002*. La Paz, 1999, página web www.minedu.gov.bo/eeb/doc/anexo1.pdf

CASTILLO DE TRELLES, CARMEN. Ponencia "El Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD)" presentada en el Seminario Internacional *Formación Continua de Docentes en Servicio*, realizado en Lima, Perú, entre el 5 y el 7 de diciembre de 2001.

CEBIAE. Página web www.cebiae.edu.bo

CUENCA, RICARDO, y PORTOCARRERO, CARLOS. *Actitudes y valoración de los docentes en servicio hacia su profesión*. Lima, Perú, Ministerio de Educación/GTZ/KfW, 2001.

CUENCA, RICARDO. *El compromiso de la sociedad civil con la educación*. Lima, Perú, Ministerio de Educación/GTZ/KfW, 2002.

CUENCA, RICARDO, y CARRILLO, SANDRA. *El sistema de monitoreo y evaluación del PLANCAD*. Lima, Perú, Ministerio de Educación/GTZ/KfW, 2001.

CUENCA, RICARDO. *La oferta de capacitación docente del Ministerio de Educación*. Ministerio de Educación/GTZ/KfW, Lima, Perú, 2002.

CHIROQUE CHUNGA, SIGFREDO. "Políticas necesarias para el desarrollo magisterial en Perú". En *La Docencia Revalorada*. Lima, Tarea, 2000.

CHOQUE VILCA, CELESTINO. "Proceso de transformación del sistema de formación docente inicial en Bolivia". En *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*. Buenos Aires, año X, nº 28, junio de 1998, página web www.me.gov.ar/revistalatinamericana/. Consultada el 1-10-2003.

DÍAZ, HUGO, y SAAVEDRA, JAIME. *La carrera de maestro. Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño*. Lima, Perú, Grupo de Análisis para el Desarrollo/Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

ELÍAS, RODOLFO. "Evaluación de la efectividad del Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa (MECES) en el desarrollo de prácticas pedagógicas renovadas en la educación secundaria paraguaya". En *Revista Digital Umbral 2000*, nº 8, enero de 2002. Página web www.reduc.cl. Consultada el 18 de septiembre de 2003.

ESCOBAR BATZ, NERY. "Un proyecto de formación docente hecho al andar". En *Perspectivas de Formación Docente*. Ponencias del Simposio Internacional realizado entre el 25 y 28 de junio de 2002. Lima, Perú, Ministerio de Educación-GTZ, 2002.

FREIRE, PAULO. *Pedagogía de la autonomía*. México-España, Siglo XXI Editores, segunda edición en español, 1998.

FROHLICHER, IRENE. *La Reforma Educativa boliviana y el aprendizaje intercultural y bilingüe*. En página web http://www.interlama.net/OTT/INDEXe_PROJ2.html. Consultada el 30-9-2003.

INSTITUTO DE PEDAGOGÍA POPULAR. "Procesos pedagógicos, remuneraciones y condiciones de trabajo del docente". *Proyecto Diagnóstico General de la Educación*. Lima, Ministerio de Educación/PNUD/GTZ, 1993.

INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCACIÓN DOCTOR RAÚL PEÑA. Página web www.ise.edu.py. Consultada el 3-9-2003.

JUNG, INGRID. *"Conflicto cultural y educación"*. MEC-GTZ, Quito, Ediciones Abya-Yala, 1992.

KRAINER, ANITA. "La formación docente en educación intercultural bilingüe en Bolivia". En *Perspectivas de Formación Docente*. Lima, Ministerio de Educación-GTZ, 2002.

LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (LLECE). Página web <http://llece.unesco.cl/nye/1.act?f=F>. Consultada el 29-9-2003.

LÓPEZ DE CASTILLA, MARTHA. "Elementos para una propuesta de formación docente para educación primaria en el currículo de educación bilingüe intercultural (ciencias sociales)". En *El Área de Sociedad en la Formación Docente*. Proyecto de Formación Docente en Educación Bilingüe Intercultural. Lima, Ministerio de Educación/GTZ, materiales, nº 13, documento de trabajo, 2002.

LÓPEZ DE CASTILLA, MARTHA. *Los maestros opinan*. Lima, Perú, Instituto de Pedagogía Popular, 2003.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Comisión Especial de Registro. *Hacia un sistema de acreditación en la educación superior*. Lima, s/f.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente. Unidad de Formación Docente. *Currículo de formación docente. Especialidad de educación primaria*. Lima, 1997.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN/GTZ. *Transformación, comunicación y cooperación*. Documento sobre la cooperación técnica alemana-GTZ en la modernización de la formación docente. Lima, 2002.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN/GTZ/KfW. *Memoria Plancad-GTZ-KfW 1998-2001*. Lima, 2002.

MINISTERIO de EDUCACIÓN. Plan Nacional de Capacitación Docente. *Manual para docentes de educación secundaria*. Lima, 2000.

MINISTERIO de EDUCACIÓN. Plan Nacional de Capacitación Docente. *Manual para docentes de educación primaria*. Lima, 2001.

MINISTERIO de EDUCACIÓN. Plan Nacional de Capacitación Docente. *Manual para docentes de educación secundaria*. Lima, 2001.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Programa Especial MECEP/GTZ/KfW. *Formación continua de docentes en servicio*. Seminario Internacional. Lima, 5, 6 y 7 de diciembre de 2001.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. "Propuesta para un Acuerdo Nacional por la Educación". Suplemento publicado en el diario *El Comercio* el 22 de septiembre de 2001. Lima, 5, 6 y 7 de diciembre de 2001.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTO DE PARAGUAY/DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS. *Sistema Educativo Nacional de Paraguay*. Asunción, 1994. Página web www.campus-oei.org. Consultada el 6-9-2003.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN/TAREA/GTZ. *Modernización de la formación docente*. Lima, 1999.

MOLINA SAUCEDO, CARLOS HUGO. *La participación popular en el sistema educativo de Bolivia*. Página web www.clad.org.ve/molina.html. Consultada el 29-9-2003.

MURDUCHOWICZ, ALEJANDRO (organizador). *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina*. Buenos Aires, IIPE-UNESCO, 2003.

NUCINKIS, NICOLE. *Bolivia: La experiencia de contratación de universidades para apoyar el proceso de formación del personal docente*. Página web www.ibe.unesco.org/Regional/LatinAmericanNetwork/LatinAmericanNetwork.Pdf/maldorepbo.pdf. Consultada el 29-9-2003.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OEI). *Informe Iberoamericano sobre Formación Continua de Docentes*. En www.campus-oei.org/webdocente/Bolivia.htm. Consultada el 29-9-2003.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OEI). *Informe Iberoamericano sobre Formación Continua de Docentes*. En www.campus-oei.org/webdocente/Paraguay.htm. Consultada el 14-12-2002.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OEI). *Organización y estructura de la formación docente en Iberoamérica* (documento de trabajo). En www.oei.es/linea6/informe.PDF. Consultada el 9-9-2003.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACION, LA CIENCIA Y LA CULTURA-OEI. *Sistemas Educativos Iberoamericanos*. En página web www.campus-oei.org/quipu/bolivia/index.html. Consultada el 23-09-03.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OEI). *Sistemas Educativos Nacionales. Paraguay*. Página web www.campus-oei.com. Consultada el 10-9-2003.

ORRADRE DE LÓPEZ PICASSO, ANA MARIA, y SMULOVITZ, CATALINA. "Educación para la democracia. Una experiencia de capacitación". En *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*. Buenos Aires, año VIII, nº 25, 1996.

PALACIOS VALLEJO, MARÍA AMELIA, y PAIBA COSSIOS, MANUEL. *Consideraciones para una política de desarrollo magisterial*. Lima, Perú, foro educativo, 1997.

PARAGUAY. *Ley General de Educación 1264*. Publicada en página web www.mec.gov.py/eeb/ley.htm. Consultada el 23 de agosto de 2003.

PARAGUAY. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Página web www.mec.gov.py. Consultada el 12 de septiembre de 2003.

PARAGUAY. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA. Página web http://www.escuelaviva-mec.com.py/reforma_educativa.html#top. Consultada el 9-7-2003.

PERÚ. *Ley General de Educación 23384*. Lima, Ediciones Abedul, 2003.

PERÚ. *Ley General de Educación 28044*. Lima, Gráfica Nelly, 2003.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE PERÚ. "Formación, capacitación y profesionalización docente". *Proyecto Diagnóstico General de la Educación*. Lima, Ministerio de Educación/PNUD/GTZ, 1993.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. "Acuerdo Nacional". Suplemento publicado en el diario *El Comercio*. Lima, 21 de julio de 2002.

PROGRAMA DE FORMACIÓN EN EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE PARA LOS PAÍSES ANDINOS. Página web www.proeibandes.org. Consultada el 6-10-2003.

RÜHLING, MARKUS, y SCHEUCH, MARTIN. *Formación y perspectivas laborales de egresados de institutos superiores pedagógicos del Estado*. Informe final. Lima, Perú, Ministerio de Educación/GTZ, 2003.

SCHULMEYER, ALEJANDRA. "Estado actual de la evaluación docente en trece países de América Latina". En *Conferencia Regional "El Desempeño de los Maestros en América Latina y El Caribe: Nuevas Prioridades"*. UNESCO/MEC/BID. Brasilia, 10-12 de julio de 2002.

TOVAR, TERESA. "Política educativa y rol del magisterio". En *Ser maestro en Perú*. Lima, foro educativo, 1994.

UNESCO. *Estadísticas educativas de América Latina*. Página web www.unesco.cl/05.htm. Consultada el 7-10-2003.

UNESCO. OREALC. PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACIÓN. *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-2000*. Santiago, Chile, 2001.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA GABRIEL RENÉ MORENO. Página web www.uagrm.edu.bo. Consultada el 3-10-2003.

UNIVERSIDAD CATÓLICA BOLIVIANA SAN PABLO. Página web www.ucb.edu.bo. Consultada el 3-10-2003.

UNIVERSIDAD MAYOR SAN SIMÓN. Página web www.umss.edu.bo. Consultada el 3-10-2003.

UNIVERSIDAD NUR. Página web www.nur.edu. Consultada el 3-10-2003.

VAILLANT, DENISE, y MARCELO GARCÍA, CARLOS. *¿Quién educará a los educadores?* Proyecto Capacitación y Actualización Docente en Uruguay. Montevideo, Administración Nacional de Educación Pública/Agencia Española de Cooperación Internacional, s/f.

VILLASECA, RAQUEL. Ponencia “De la capacitación docente a la formación continua de docentes en servicio”, presentada en el *Seminario Internacional Formación Continua de Docentes en Servicio*, realizado en Lima, Perú, entre el 5 y el 7 de diciembre de 2001.