

de aprender
mo se hacen las cosas. En el
exteriorizar un proceso mental generalmente implícito
des destinadas a hacer explícitos los comportamientos implícitos de
compararlos con sus propios modos de pensar, para luego - poco a poco - ponerlos
En síntesis, pasar del estado de novicio al estado de experto
A partir de esta
de aprendizaje

■ **Número 3**

Noviembre de 2013

Revista Paraguaya de Educación

Políticas Docentes



Revista Paraguaya de Educación
ISSN 2305-1787

© MEC, OEI, Santillana S.A., 2013

Políticas Docentes

Revista Paraguaya de Educación

Número 3

Noviembre, 2013

Asunción - Paraguay

Comité Editorial

Gerda Palacios de Asta (Ministerio de Educación y Cultura)

Gabriela Walder (Organización de Estados Iberoamericanos)

Javier Barreto Curtina (Grupo Santillana)

Luca Cernuzzi

Rodolfo Elías

Consejo de Redacción

Rodrigo Gustavo Britéz Carli

Director de Investigación

Mariana Gómez Villalba

Jefa de Dirección de Investigación

Sara Raquel López

Asesora Adjunta del Gabinete del Ministro

La *Revista Paraguaya de Educación* es una publicación bianual realizada conjuntamente por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y Santillana S.A., editada a través del Centro de Investigación e Innovación Educativa del MEC, a quienes corresponden todos los derechos de autoría de la misma. La Revista tiene por finalidad difundir estudios relacionados con la realidad educativa del Paraguay en particular y la de otros países. Las opiniones vertidas en este número de la Revista corresponden a quienes las emiten y no necesariamente representan la opinión del MEC, OEI y Santillana S.A., que de esta manera no se responsabilizan por su contenido y alcance.

Las comunicaciones pueden ser remitidas al Centro de Investigación Educativa, Estrella 1003 c/ Colón, Edificio Esmelda, 1.º piso. Teléfono-Fax: (595) (21) 446 331.

E-mail: ciie_diie@mec.gov.py

Noviembre de 2013 ■ Número 3

Revista Paraguaya de Educación

Políticas Docentes



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura



MINISTERIO DE
EDUCACIÓN
Y CULTURA

GOBIERNO NACIONAL
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo

Presidente de la República
Horacio Manuel Cartes Jara

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
Autoridades

Ministra de Educación y Cultura
Marta Lafuente

Viceministra de Educación para la Gestión Educativa
Miryan Stella Mello Martínez

Viceministro de Educación Superior
Gerardo Gómez Morales

Directora General del Centro de Investigación e Innovación Educativa
Gerda Palacios de Asta

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS
Director General de Cooperación y Educación Permanente
Luis María Scasso

GRUPO SANTILLANA
Director General
Javier Barreto Curtina

■ Índice

Presentaciones	7
Introducción	11
CAPÍTULO I: LA FORMACIÓN DOCENTE Y SUS DESAFÍOS	17
Reflexiones sobre el profesorado, formación docente, una realidad postergada <i>Marien Peggy Martínez Stark</i>	17
Red de investigación sobre trabajo en equipo y pedagogía de proyectos: un modelo alternativo para la formación docente <i>Angélica Múnera y David Rubio</i>	29
La mirada del profesorado, reflexión sobre su actividad docente. Actitudes hacia los alumnos y actividades en el aula <i>María de las Nieves Rodríguez</i>	41
Comunidades profesionales de aprendizaje. Instrumentos de diagnóstico y evaluación <i>María Rosel Bolívar</i>	57
La relación entre el Estado y la sociedad: alianzas público-privadas para la mejora educacional <i>Silvina Gvirtz y Ángela Inés Oría</i>	71
CAPÍTULO II: REFLEXIONES EDUCATIVAS RESPECTO A LA EDUCACIÓN BILINGÜE E INDÍGENA	89
Microanálisis y macroanálisis de la política lingüística en Paraguay. Una tipología de escuelas <i>Friedhelm Guttandin y Carola González Alsina</i>	89
Futuro de la educación escolar indígena en el Paraguay <i>Enrique Gaska</i>	113

CAPÍTULO III: DESAFÍOS PARA PENSAR LA EDUCACIÓN SUPERIOR	133
Educación superior: ¿Un accidente maravilloso? <i>Gerrit de Jager y Luca Cernuzzi</i>	133
RESEÑAS Investigación educativa y política en América Latina	145
ANEXO Informe « <i>Paraguay competitivo. Desafíos para la educación superior</i> »	147

■ Presentaciones

El presente número de la *Revista Paraguaya de Educación* se ocupa de la política docente. Los estudios, investigaciones y evaluaciones muestran que en la región el mejoramiento sustantivo de la política de desarrollo profesional de la docencia es fundamental para la mejora de la calidad de los aprendizajes de los estudiantes.

La educación es un derecho humano fundamental y un servicio público imprescindible; cuyo papel es esencial para los procesos de transformación social. En el caso del Paraguay, se han dado mejoras a nivel del sistema educativo en las últimas dos décadas, en especial en el incremento de la cobertura en los niveles educativos. Persisten sin embargo, desafíos sobre todo en términos de la mejora de la calidad del sistema educativo dado que los alumnos paraguayos presentan menores rendimientos en relación al promedio regional de América Latina.

Estudios sobre prácticas pedagógicas en el aula, dan cuenta de problemas en la formación de los docentes y la persistencia de prácticas pedagógicas centradas en la transmisión. Las innovaciones en las prácticas y la utilización efectiva de metodologías más flexibles constituyen los retos para la mejora del desarrollo profesional de los docentes en nuestro país.

El MEC asume el compromiso de consolidar políticas para el desarrollo profesional continuo y sistemático de los educadores, con el fin de contribuir con el mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

Marta Lafuente
Ministra de Educación y Cultura

Dando continuidad al compromiso asumido desde 2010, en el marco del Proyecto Iberoamericano de Educación Metas 2021, conjuntamente con el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la Editorial Santillana, en la presente edición de la *Revista Paraguaya de Educación*, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) renueva su apuesta a esta iniciativa, con la seguridad de que la Revista constituye un foro permanente del pensamiento educativo con rigurosidad científica, donde los investigadores puedan aportar al debate e incentivar nuevos estudios, tendientes a contribuir a mejorar las políticas públicas del sector.

Cada número de esta revista pone al relieve temas centrales de la educación y en esta oportunidad nos ofrece la posibilidad de reflexionar sobre «la formación docente». Tal como se plantea en el documento *Metas Educativas 2021: La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, «los docentes tienen una importancia central en el proceso de elevar la calidad de la educación iberoamericana». Analizar este tema y sus aristas es central para desarrollar líneas concretas de acción y fortalecer aquellas que desde hace varios años se vienen impulsando.

Los diferentes aspectos que se abordan en esta edición en torno al docente, buscan ofrecer elementos que posibiliten continuar con el debate sobre temas que incumben, atañen, corresponden a la formación y a la práctica docente en las distintas etapas de la educación de niños, niñas y adolescentes, y por lo tanto, los desafíos en contextos complejos y diversos que enfrentan quienes han asumido la tarea de educar y promover el aprendizaje a lo largo de la vida.

Reconociendo que ofrecer una educación de calidad requiere contemplar diversas variables, no cabe duda de que dos de ellas son la formación del docente y la carrera docente, que en la medida que sean de excelencia posibilitarán estimular un aprendizaje significativo y motivar a los educandos a seguir aprendiendo, más allá de los espacios formales.

El fortalecimiento de la profesión docente constituye uno de los ejes prioritarios de actuación de la OEI. Es por ello que en el periodo 2014-2017 pondrá en marcha el proyecto «Iberoamericano para colaborar en el desarrollo profesional de los docentes». Este proyecto plantea cinco líneas de acción: 1. Apoyo al proceso de acreditación de las universidades e institutos de formación; 2. Programa de movilidad del profesorado no universitario, de los responsables y profesores de los programas de formación inicial y de los alumnos en prácticas en cursos de formación inicial del profesorado; 3. Oferta de cursos de formación del Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU); 4. Modelos y experiencias para el desarrollo profesional docente: formación inicial, acceso, evaluación y 5. Formación permanente, apoyo y supervisión de los profesores noveles.

Un hecho significativo que da cuenta de la importancia que hoy tiene el tema central de esta Revista es que en la próxima conferencia de ministros el Consejo Asesor de las Metas 2021 estará presentando los resultados del estudio iberoamericano «El desarrollo profesional de los docentes y la mejoría de la educación en Iberoamérica». El posicionamiento de la cuestión docente ante esta instancia posibilitará la planificación de acciones que posibiliten abordar la problemática e ir así visualizando estrategias que permitan fortalecer a uno de los actores claves del proceso educativo.

El sistema de formación docente, al decir de Álvaro Marchesi (2010), Secretario General de la OEI, tiene el desafío de «desarrollar en las personas dedicadas a la enseñanza-aprendizaje la capacidad para incorporarse a la sociedad del conocimiento, la disposición para educar en una ciudadanía multicultural, democrática y solidaria, y de prepararlos para enseñar en la diversidad de contextos, culturas y alumnos».

Luis María Scasso

Director General de Cooperación y Educación Permanente
Organización de Estados Iberoamericanos
Oficina Regional en Paraguay

■ Introducción

El tercer número de la *Revista Paraguaya de Educación* plantea su reflexión en Políticas de Docencia, situando de esta forma como discusión un tema central que se relaciona con la calidad educativa.

Toda política educativa debe incluir entre sus prioridades la atención a docentes, no solo con políticas dirigidas a la formación inicial o continua, sino también las que permitan reconocerlos como sujetos, con sus límites y con sus potencialidades.

Si bien desde el Estado se han hecho varios esfuerzos por mejorar «la condición docente», dichos esfuerzos no han sido suficientes en el momento de plantear políticas integrales que atiendan, además de su proceso de formación inicial o continua, sus condiciones laborales.

No en vano diversos autores se han encargado de hacer entender los nuevos desafíos puestos en el sector docente, desafíos que traspasan su condición de enseñar. Hoy, los y las docentes tienen que atender a niñas, niños y adolescentes con sus nuevas problemáticas, con sus nuevas demandas, y frente a nuevas formas de configuración social. Hoy, aquellos niños, niñas, adolescentes y jóvenes que estaban fuera de la escuela están exigiendo a cada docente una mirada a su condición humana.

La Revista, en esta nueva edición, presenta tres temáticas generales, la mayor parte de ellas relacionadas con la realidad docente. Los artículos dan cuenta de la discusión de temas referidos a la propia formación docente, tanto inicial como en servicio: las posibilidades y ventajas del trabajo en equipo, reflexiones para trabajar en equipo, la pedagogía por proyectos como modelos alternativos de co-formación, entre muchos otros. En este contexto, el aporte a la discusión se refiere a las posibilidades de alianzas entre sectores públicos y privados para pensar en propuestas educativas convergentes.

De igual manera, se ponen en debate algunas ideas respecto a la educación bilingüe e indígena, temáticas que, por la dimensión que adquieren en nuestro país, poseen gran complejidad, especialmente, al plantear líneas de políticas acordes con los distintos contextos del territorio paraguayo.

Uno de los temas que actualmente son centro de debates y se presentan como desafío para el ordenamiento del sistema de educación nacional es la educación superior. Las

discusiones en torno a la ley universitaria generan posiciones incluso antagónicas en términos de pensar la educación como un derecho humano y acerca de la responsabilidad del Estado en cuanto a su regulación.

El Capítulo I de la Revista, denominado *La formación docente y sus desafíos*, presenta el artículo de Peggy Martínez «Reflexiones sobre el profesorado, formación docente, una realidad postergada». Dicho texto presenta la tensión entre la formación inicial de los docentes, la formación continua y la carrera docente, e identifica los nudos críticos sobre los que hay que intervenir para garantizar una formación de calidad.

En este sentido, la formación inicial ejemplifica entre otros puntos: las principales dificultades de los y las postulantes en el ingreso a la carrera docente, las condiciones de los institutos de formación, y del formador de formadores, etc. Por su parte, las reflexiones en torno a la formación continua muestran la relación entre el funcionamiento de los institutos de formación docente y las políticas de formación, suponiendo que la formación continua forma parte de la necesaria profesionalización del docente. En este marco de reflexión, la autora pone en contexto el proceso iniciado en relación con la carrera docente; para ello, toma el periodo de tiempo 2004-2008, momentos en los cuales se sentaron bases significativas para pensar sobre el *desarrollo profesional*.

En este sentido, las políticas dirigidas a la formación docente deben ser pensadas en forma sistémica. La formación docente supone «el pensar en un continuo», donde convergen, además de los aspectos formativos, aspectos que se relacionan con políticas salariales e incentivos que apunten realmente al mejoramiento de la calidad docente.

El artículo de Angélica Múnica y David Rubio, «Red de investigación sobre trabajo en equipo y pedagogía de proyectos: un modelo alternativo para la formación docente», plantea una discusión donde la categoría *habitus* de Bourdieu se constituye en el eje de la reflexión. En este sentido, el *habitus* del maestro se elabora fundamentalmente con la experiencia cotidiana del aula y se consolida a partir de la revisión y de la reflexión sobre su propia práctica profesional.

Juegan un papel central en esta construcción la formación inicial y la continua, que incorporan herramientas que les permiten dar oportunidad de reflexión sobre la práctica pedagógica. Esta formación continua debe sostenerse por los procesos de co-formación, que supone la interacción e intercambio entre profesionales docentes y las comunidades pedagógicas.

Por su parte, María de las Nieves Rodríguez, en el artículo «La mirada del profesorado, reflexión sobre su actividad docente. Actitudes hacia los alumnos y actividades en el aula», presenta una investigación sobre los factores que interactúan en el aula en la enseñanza de la lengua extranjera, así como las actitudes de los y las docentes hacia sus estudiantes. En este sentido, coloca la discusión en los condicionantes que motivan o desaniman a los estu-

diantes para el aprendizaje, al considerar que la motivación representa un factor clave para aprender. Propone, de esta forma, algunas pistas a considerar en el momento de mejorar las estrategias metodológicas que podrían modificar las prácticas educativas en la enseñanza de lenguas extranjeras.

La investigación fue realizada mediante encuestas a docentes expertos en motivación para la enseñanza de lenguas inglesa, francesa y alemana. Entre las conclusiones de dicho estudio se resaltan: el éxito en la enseñanza de idiomas se puede reflejar mediante una atención personalizada, el establecimiento del vínculo con las familias de estudiantes de primaria, el papel de docentes como guías de aprendizaje adscriptos en paradigmas comunicativos y humanistas. De igual modo, resulta importante el clima escolar, donde la confianza permita una actitud positiva hacia el aprendizaje y facilite los procesos cognitivos. Finalmente, la necesidad de utilizar reforzadores positivos para fomentar la motivación de estudiante. En conclusión, las decisiones del docente tendrían que incorporar los intereses de sus estudiantes. Un elemento interesante se refiere a que el elemento central del éxito de los cursos no es la gramática, sino más bien actividades de comunicación y conocimiento entre el grupo de estudiantes.

Silvina Gvirtz y Ángela Inés Oría, en «La relación entre el Estado y la sociedad: alianzas público-privadas para la mejora educacional», ponen en contexto experiencias de articulación público-privadas para la mejora educacional en la Argentina. El artículo clasifica dichas experiencias en cuatro tipos, de acuerdo con dos variables principales: el financiamiento y la capacidad técnica. Dicha clasificación se realizó en el marco del proyecto «Escuelas del Bicentenario».

En este sentido, las autoras señalan que en el financiamiento, en proyectos de articulación mixta, las empresas y organizaciones del tercer sector aprueban y acompañan la implementación de la mejora educacional. El Estado entra a intervenir en un segundo momento complementando el apoyo económico, permitiendo reducir los costos y direccionar los fondos hacia los objetivos planteados inicialmente.

Con relación a la capacidad técnica, se favorece y se perfecciona la capacidad de los recursos humanos para el trabajo concreto en las escuelas. En otras palabras, estas capacidades son asumidas por equipos locales, liderados por un consejo local, creado para articular los esfuerzos comunitarios y construir consensos.

Finalmente, las autoras concluyen en la importancia del modelo de cooperación entre el sector privado (empresas, fundaciones, grupos y asociaciones) y el sector público (el MEC, autoridades jurisdiccionales y escuelas), sin soslayar el argumento de que la responsabilidad por la garantía de cumplimiento del derecho a la educación es del Estado. Al tiempo que indican que es necesario reconocer la importancia de la cooperación con instituciones privadas en torno a la mejora educativa.

Por último, el capítulo se cierra con el artículo de María Rosel Bolívar, «Comunidades profesionales de aprendizaje. Instrumentos de diagnóstico y evaluación». En el mismo, la autora propone estrategias de trabajo colectivo a través de las comunidades profesionales de aprendizaje como formas de reconfigurar las escuelas. Dicho proceso opera fundamentalmente considerando las configuraciones culturales, al tiempo que supone que el cambio de cultura es un proceso lento y costoso.

La autora describe y analiza algunos instrumentos para evaluar el grado de implementación de una comunidad profesional de aprendizaje, de acuerdo con las experiencias desarrolladas. Explica que las comunidades profesionales de aprendizaje son lugares de formación e innovación, tanto para docentes como para estudiantes. En dichos espacios se producen interacciones que permiten rediseñar contextos y modos de funcionar según modelos diferentes de gestión organizacional. Supone fundamentalmente reconstruir y redefinir la escuela a partir del compromiso compartido de los diferentes actores y de la propia reflexión en torno a mejorar los procesos de aprendizaje.

En el Capítulo II, *Reflexiones educativas respecto a educación bilingüe e indígena*, los autores proponen reflexiones en torno a la educación, para recuperar el lenguaje y las prácticas culturales originarias.

Así, Friedhelm Guttandin y Carola González Alsina presentan una investigación denominada «Microanálisis y macroanálisis de la política lingüística en Paraguay. Una tipología de escuelas». En ella tematizan la incorporación de la lengua guaraní en los programas oficiales a partir de la década del 70 y la inclusión de este idioma desde la perspectiva bilingüe integral en la propuesta de la Reforma Educativa en la década del 90.

Ambos autores señalan que dicha incorporación no ha sido sencilla, fundamentalmente por la existencia de factores relacionados con la diversidad de combinaciones lingüísticas que operan a nivel de los procesos del pensamiento; además de las versiones del guaraní existentes que difieren socialmente en funcionalidad y difusión. Al mismo tiempo, sugieren la importancia de un abordaje macro y micro en el momento de analizar la dimensión lingüística de la educación. En este sentido, el artículo propone en el análisis micro incorporar las siguientes dimensiones: la condición lingüística de los y las estudiantes, la acción lingüística docente en aula, las preferencias lingüísticas-educativas de los padres, la política lingüística-educativa del MEC y los tipos de escuela existentes. Por su parte, sugieren que un abordaje macro contenga: tipos de escuelas en su relación con la estructura lingüística y el sistema escolar, la orientación lingüística de los alumnos según los tipos escolares y los textos con referencia a los tipos de escuela y el sistema educativo.

Por su parte, Enrique Gaska realiza una reflexión acerca del «Futuro de la educación escolar indígena en el Paraguay»; asume que la educación en este sector se inicia en la década

del 70 y solo haciendo un recorrido histórico es posible encontrar pistas para proponer una educación que incorpore sus derechos, costumbres y lengua propia, y de esa forma se fortalezca la participación activa de estas comunidades en la sociedad.

El artículo invita a pensar en cuatro fundamentos que garantizarían el acceso de los pueblos indígenas a una educación escolar adecuada: participación y protagonismo indígena en la construcción de su educación, currículum propio, materiales didácticos propios y docentes formados para enseñar con enfoque intercultural y conforme a las normas legales vigentes. Estas pistas son fundamentales para plantear una política que incorpore la «educación desde y para los pueblos indígenas». Esto es, una educación que combine, por un lado la función de transmisión cultural de los valores, actitudes y creencias, y a la vez brinde elementos para interactuar y dialogar con otras culturas.

El Capítulo III, *Desafíos para pensar la educación superior*, presenta uno de los temas más contenciosos del debate educativo contemporáneo en Paraguay. En este sentido, el artículo de Gerrit de Jager y Luca Cernuzzi «Educación superior: ¿Un accidente maravilloso?» sitúa la reflexión sobre los desafíos que enfrenta el sistema de educación superior en relación con el aumento de la matriculación y el crecimiento de las ofertas educativas en este nivel. Un aumento de la demanda educativa que no ha sido acompañada por un incremento en la inversión pública, quedando sus costos en manos de los y las estudiantes y de la familia. En este sentido, realizan una propuesta enmarcada en el proyecto «Paraguay Competitivo», cuyo informe sobre desafíos de la educación superior puede encontrar en el anexo de la presente publicación. El artículo propone una serie de sugerencias de mejora del sistema universitario que supone una estrategia de diversificación para las universidades de nuestro país. En este sentido, explican la existencia de tres tendencias internacionales presentes a nivel nacional, que implicarían desafíos que confronta la educación universitaria. Una respuesta a dos de estas tendencias, en el contexto paraguayo, son analizadas en este artículo.

La tendencia a la *diferenciación del sistema de educación superior* conlleva a la existencia de una diversidad de universidades y requiere de un debate sobre los paradigmas que las sustentan y su oferta educativa. La disposición relacionada con la *reducción de los gastos para 'producir' un titulado en Paraguay* evidencia que las universidades han realizado esfuerzos por reducir sus costos de funcionamiento, sin tomar en cuenta la calidad de la oferta educativa brindada. Esto presenta un problema sobre todo porque ante la ausencia de procesos de acreditación no existe información que pueda dar cuenta de la calidad educativa. De ahí la necesidad de información que permita a los usuarios del sistema tomar decisiones informadas sobre el tipo de educación universitaria a elegir.

El apartado *Reseñas* presenta una síntesis del libro *Investigación educativa y política en América Latina*, donde diferentes autores tematizan la investigación educativa desarrollada en México, Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay.

El Anexo de esta edición presenta el informe de «Paraguay competitivo. Desafíos para la educación superior». Dicho informe es el resultado de un proyecto impulsado por la OEI, el Ministerio de Hacienda y el MEC desarrollado en el año 2011. El mismo tuvo el propósito de crear una plataforma para el diálogo constructivo entre las universidades, de modo que estas puedan jugar un papel relevante en la mejora de la competitividad del Paraguay mediante la metodología de construcción de escenarios.

El proyecto contó con tres fases: a) la definición de los arquetipos de universidades, b) la definición de los escenarios posibles y c) la definición de las opciones estratégicas para cada tipo de universidad y para el sistema en conjunto. El informe final presenta diferentes escenarios de desarrollo del sistema de educación superior, relacionados con modelos de desarrollos económicos nacionales sostenibles y no sustentables en el tiempo.

Con respecto a las opciones estratégicas de las universidades, en los distintos escenarios futuros se desarrollaron tres líneas de acción como opciones estratégicas para los tres grupos de universidades identificados en el proyecto: a) fortalecer las vinculaciones entre las universidades y las empresas, b) ofrecer más transparencia y c) el interrogante a futuro: ¿Qué más se puede hacer?, se plantean líneas de acción que pretenden incentivar la vinculación universidad-empresa.

Desde el Comité Editorial tenemos la convicción de que las reflexiones teóricas y sistematizaciones de la práctica presentadas en esta edición de la *Revista Paraguaya de Educación* serán de utilidad a quienes laboran en el espacio educativo, y a personas interesadas en el mejoramiento de las condiciones educativas de la población. Es importante considerar que al centrar nuestra mirada en las políticas docentes, realizamos una apuesta deliberada a pensar en estrategias de mejora efectiva de la calidad educativa del sistema de educación nacional del Paraguay.

Capítulo I

LA FORMACIÓN DOCENTE Y SUS DESAFIOS

■ Reflexiones sobre el profesorado. La formación docente, una realidad postergada

Marien Peggy Martínez Stark*

Resumen

En este documento se presenta la formación docente en Paraguay considerando tres aspectos fundamentales e íntimamente relacionados entre sí: la formación inicial de docentes; la formación y desarrollo profesional continuo, y la carrera docente. Con relación a cada uno de estos aspectos, se describe la situación general y se identifican los nudos críticos.

En la formación inicial docente se consideran las debilidades importantes respecto de las habilidades básicas que debe tener el postulante al ingresar a las carreras docentes y su relación con la formación de formadores y las condiciones mínimas de los institutos de formación docente para que cumplan su rol.

La formación continua constituye una necesidad en la actividad docente. Actualmente es considerada no como un aspecto relevante de la política de formación, sino como herramienta para parchar debilidades, olvidando que la formación inicial y la continua son parte de un continuo inseparable. Su abordaje es puntual y su cobertura es universal; por lo tanto, atiende adecuadamente las necesidades de desarrollo profesional.

En cuanto a la carrera docente se explica el proceso iniciado por el MEC entre el 2004 y el 2008, con importantes decisiones para el desarrollo profesional docente, su situación actual y el incierto camino a recorrer.

Palabras claves: Formación inicial, formación continua, profesionalización docente, carrera docente.

* Psicopedagoga. Docente universitaria de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Decana de Ciencias Humanísticas, Universidad Autónoma de Asunción. Encargada de Proyectos OEI.

Contexto y antecedentes

La política pública relacionada con la formación docente en el Paraguay mantiene sus nudos críticos al no contar con docentes formados que se necesitan principalmente en la Educación Escolar Básica, el Tercer ciclo y la Educación Media, y que respondan a las necesidades actuales. Con respecto a la formación de educadores para la Educación Inicial, se ha cumplido «formalmente»¹ con su profesionalización como docentes de educación básica en un 70%. Sin embargo, este nivel muestra otras dificultades actualmente, como el abandono del nivel y la discontinuidad con el apoyo formativo a los cambios en el aula.

Actualmente coexisten acciones aisladas, tales como las realizadas desde el 2009 hasta hoy; por ejemplo, la denominada Campaña Nacional de Apoyo Pedagógico para Docentes y Directores en Instituciones Educativas como una propuesta compensatoria para responder a situaciones de aprendizaje enmarcadas por niveles y por necesidades prioritarias, cuyo alcance es escasamente integral porque la formación tiene que contemplar al educador en todas sus dimensiones humanas.

Asimismo, las intervenciones tienen que ser concebidas como una política de Estado, por lo cual un primer elemento es considerarla como parte de la educación superior, lo cual significa otorgarle un carácter específico dentro del sistema por el sujeto que es su destinatario y por su particular inscripción en el entramado social. Todo esto exige ciertas orientaciones políticas.

Decimos que la formación docente tiene que ser repensada, porque la posición de los docentes como agentes de transferencia y recreación de la cultura exige redimensionar la tarea educativa en el marco de los problemas y reflexiones que atraviesan nuestra sociedad contemporánea. En este sentido, se hace preciso promover el vínculo de los futuros docentes con los saberes más recientes, así como fortalecer su capacidad para operar sobre ellos generando compromisos, responsabilidades y nuevas interrogantes.

Es prioritaria que la formación inicial y continua sea analizada y configurada con un carácter político, estableciendo un sistema que facilite la profesionalización. En el presente artículo, se asume la profesionalización como un término utilizado a nivel regional y se refiere a la carrera profesional a lo largo del ejercicio docente. Se excluye la formación de bachilleres en ejercicio sin formación docente, considerando el contexto social, político, económico, cultural, educativo que se está viviendo.

El trabajo escolar hoy se desarrolla en contextos cada vez más complejos. En el siglo anterior, la formación docente tenía intenciones diferentes en relación con el lugar que ocupaban las escuelas, sus sujetos y la tarea docente. Replantear en profundidad el trabajo de

enseñar, el lugar de la escuela hoy y los sujetos de la formación exige considerar los vínculos que se establecen entre las instituciones que brindan formación inicial y ofrecen capacitación, con los puestos de trabajo en el sistema educativo y con las responsabilidades sociales que desempeñan los docentes. Entre ellas, cabe mencionar el compromiso que la escuela y sus docentes tienen en la construcción de una sociedad más justa, el ejercicio ético de la profesión y la institución educativa como generadora de valores.

Dentro de las políticas de formación, un primer nivel de mejoramiento constituye establecer y cumplir un plan de renovación pedagógica en los institutos de formación docente, previa evaluación, con acciones que contemplen una perentoria de la renovación formativa de formador de formadores, con preparación general y específica, según el nivel al que se dedicará.

El segundo nivel reconoce que la profesionalización docente requiere políticas que distinguan los tres ámbitos fundamentales que están íntimamente relacionados entre sí: la formación inicial, la formación y desarrollo profesional continuo y la carrera docente; dichos ámbitos remiten al concepto de aprendizaje permanente, es decir, saberes y competencias docentes logradas no solo en su formación profesional, sino construyendo aprendizajes a lo largo de la vida, dentro y fuera de la escuela, y en el ejercicio mismo de la docencia. Los tres ámbitos señalados muestran nudos críticos desde la perspectiva de la política pública y se analizará en los apartados posteriores. Asimismo, es importante considerar, por un lado, que el rol del educador sigue siendo crucial, si se le reconoce como un agente de cambio con un repertorio de estrategias y experiencias significativas con contenidos esenciales y con visión apropiada respecto al uso de las herramientas tecnológicas. Por otro, una función fundamental es la formación de ciudadanos que actúen en la sociedad con las herramientas necesarias para enfrentar los cambios, lo cual conlleva actualmente un compromiso ético postergado que merece reparación.

Diversos encuentros desarrollados insisten sobre el mismo tema. Es así que en la tercera reunión preparatoria de Ministros de Educación del CIDI, realizada en abril de 2003, en Buenos Aires, Argentina, han sido definidas tres prioridades.

En primer lugar el papel y la función del docente se han convertido en el eje central de una escolarización efectiva. El bajo rendimiento y los altos niveles de repetición llevan a la necesidad de reexaminar, reformular, innovar y ajustar programas de formación docente en todos los niveles educativos. Igualmente se destaca que por mucho tiempo se ha mantenido la situación de una formación con debilidades para responder a las exigencias de los tiempos y se ha puesto a niños y niñas en manos de educadores con escasa preparación para asumir las responsabilidades del aula, y en algunos casos hasta sin el perfil necesario para impartir educación.

Los orígenes de estas dificultades responden a situaciones diversas y profundas, como la formación de los propios formadores, la existencia de numerosos institutos sin las condiciones mínimas de funcionamiento a nivel de equipamiento y formación de sus formadores, que en muchos casos por la cantidad de carga horaria, cumplen tareas diversas. En este sentido, una reorientación en la gestión institucional y un cambio en la función de los institutos podrán ser una medida saludable e inscrita en las políticas de formación.

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el desempeño profesional del docente es precario y se halla asociado a un devaluado prestigio social y con remuneraciones poco satisfactorias en comparación con otras profesiones. Por un lado, algunos países tienen una realidad más preocupante, con maestros no titulados en educación inicial, básica, media y permanente, quienes por lo general trabajan en áreas rurales, en distritos alejados o en áreas marginadas. Por otro, la mayoría de los países, como parte de sus reformas, exigen un título de educación superior para enseñar en cualquier nivel. Sin embargo, este requisito crea una fuerte demanda de títulos de educación superior, particularmente, en los campos de la educación y de la pedagogía, por lo que la formación impartida no se halla vinculada al mejor desempeño profesional de los maestros.

En lo que respecta a Paraguay, en el marco de la Reforma Educativa, la formación docente es uno de los sectores que no tuvieron una intervención suficiente y contundente con vistas al mejoramiento de los aprendizajes. La mayoría de las intervenciones se han desarrollado de manera focalizada dirigida a grupos reducidos de docentes, con recursos económicos escasos para la instalación de una formación que permita el logro de cambios significativos. Esta constatación impele al desarrollo de una política de formación docente que asegure en el tiempo un plan de formación y actualización continua que favorezca la calidad y la equidad.

Reflexionando sobre la situación de la formación docente en el país, los nudos críticos se manifiestan en:

- El limitado nivel de formación de ingresantes a la formación docente inicial, sumado a que los postulantes provienen de sectores empobrecidos que buscan una rápida salida laboral.
- La calidad de los programas de formación dirigidos a postulantes de la Educación Escolar Básica y los procesos de formación hasta el 2012, tiempo en que se inicia una propuesta mejorada de formación para este nivel, que se implementa en el 2013. (Esta aplicación tendrá que ser evaluada después de una cohorte para conocer su nivel de respuesta a las necesidades actuales y su coherencia con los planes de formación en Educación Inicial, Tercer ciclo y Media).

- Escasa formación específica de formadores de docentes.
- Insuficiente regulación de los programas de formación para el sector privado y público.

El rumbo de las políticas de formación docente

En relación con los resultados recogidos de las innovaciones educativas en el país, no existe una correspondencia entre lo invertido y lo obtenido, sin desmerecer los esfuerzos por mejorar la educación paraguaya; sin embargo, el análisis de las políticas y sus resultados tienen particular interés en el caso del desarrollo profesional docente porque constituye un vivo ejemplo de dónde empezar para producir cambios.

La formación en servicio que acompañó la reforma entre 1996 y 2004 se planteó como un acompañamiento al docente mediado por documentos de apoyo con contenidos para cada grado y para cada área, y sugerencias de ejercicios y actividades con énfasis en los aspectos pedagógicos y curriculares. Muchos de los programas dirigidos al desarrollo profesional docente tuvieron escaso impacto en el mejoramiento del desempeño en el aula, y buena parte de los cambios impulsados no se reflejaron en las prácticas de maestros y profesores, quienes siguen ejerciendo con sus viejos modelos.

Desde el 2004 se propician y desarrollan nuevos intentos para mejorar el perfil docente. Se diseñan nuevos currículos de formación inicial y continua, dirigidos al sector docente que trabaja con niños y niñas que requieren de formación especializada. Esta nueva propuesta se enfoca a nuevas formas de trabajar y nuevas formas de concebir al sujeto de la educación.

En consecuencia, el primer nivel formativo responde a la especialización de formadores de Educación Inicial, que se ocuparon de la formación inicial y continua de los docentes de la Educación Escolar Básica, en ejercicio en el preescolar.

La experiencia de formadores de pasar por las mismas exigencias y experiencias propició una manera innovadora de formación de los docentes de la EEB; esto constituyó un avance en el concepto y que se reflejó en la evaluación desarrollada por el BID en el 2010, en la que se notan algunos cambios en las prácticas de aula tanto en el formador, como en los educadores especializados.

Este primer indicio de formación con un concepto distinto no se ha profundizado. Con el cambio de gobierno del 2008, las políticas de formación en Educación Inicial y Educación Media tomaron otro rumbo y otro foco. Los pocos avances logrados entre el 2004 y el 2008 en un solo nivel educativo, Educación Inicial, se fueron diluyendo, per-

diendo de vista la meta de formación de 4500 docentes en ejercicio en el preescolar y otro mayor en la Educación Media.

Las constataciones realizadas por los programas desarrollados con el financiamiento del BID y las evaluaciones efectuadas en el 2004 y en el 2010 sobre la formación docente, registran los siguientes aspectos relevantes como nudos críticos, no superados y coincidentes con la situación de otros países de América y el Caribe señalados por el estudio desarrollado por Orealc/Unesco, Santiago 2012.

Nudos críticos

Limitado nivel de formación de los ingresantes a la formación docente inicial

El proceso de formación de docentes y el ingreso al sistema se inicia con la formación inicial, lo cual inaugura una carrera docente que durará al menos 28 años. En este contexto se sigue registrando la enorme dificultad de los ingresantes en habilidades no desarrolladas en la Educación Media entre las que se citan: castellano, guaraní, matemática y cultura general, áreas que son prioritarias para enfrentar las demandas y exigencias de la formación de educadores.

Las habilidades básicas de quienes ingresan a estudios de formación docente están relacionadas con la mala calidad de los sistemas escolares que imponen restricciones a la hora de formar docentes, quienes manifiestan dificultades en su rendimiento académico, debido al menos a dos causas principales: su origen socioeconómico y la calidad de la educación escolar recibida. Asimismo, no son los mejores estudiantes los que ingresan a la formación docente, más bien son aquellos que no han logrado su ingreso a la universidad y precisan de un oficio para ganarse el sustento diario; es decir, el ingreso a la profesión responde a una necesidad económica y a una salida rápida laboral.

Con la formación docente inicial para Educación Inicial, se inició un sistema de selección de estudiantes en el que pesó la evaluación de aspectos vocacionales y actitudinales relevantes en la profesión del docente que ejercerá con niños pequeños. Se realizaron esfuerzos con cinco instituciones de formación docente en la aplicación de programas compensatorios para mejorar las debilidades de los estudiantes que ingresaban. Este proceso no ha sido suficientemente evaluado; por lo cual, no es posible dar cuenta de su utilidad, efectividad y validez.

La calidad de los programas de formación dirigida a postulantes de la Educación Escolar Básica y los procesos de formación

En relación con los programas de formación se han puesto esfuerzo y esmero en la elaboración de los diseños curriculares para la formación inicial y continua en Educación Inicial, Tercer Ciclo y Educación Media. En el primer caso, este nivel fue evaluado y ajustado, y en el Tercer Ciclo no se ha implementado. Sin embargo, dichos programas guardan relación y coherencia con el de Educación Inicial. El de la Educación Media se halla en la misma línea de los anteriores y precisan un ajuste después de la evaluación lograda. En cuanto a la Educación Escolar Básica (EEB) se tienen noticias de que fue mejorado el plan de estudios para la formación docente de la EEB; se esperará una cohorte de implementación para evaluar su pertinencia.

Con los cambios en la perspectiva de la formación docente del gobierno asumido en el 2008, no se logró la implementación del diseño del Tercer Ciclo y no fue evaluado y reelaborado el diseño de la Educación Media para medir su efectividad y validez.

Este marco permite resaltar que el nudo crítico se mantiene en la formación de los profesores de la EEB, Tercer Ciclo y Educación Media. Los diseños curriculares de la década de los noventa –algunos en vigencia actualmente– propiciaban mayoritariamente egresados generalistas, con insuficientes contenidos referidos a la comprensión de las disciplinas del currículo escolar y sus didácticas. A la vez, una presencia mayor de contenidos de tipo pedagógico general ensancha la brecha generada por esta formación y los desafíos que enfrenta el profesor en su interacción pedagógica cotidiana con los estudiantes en las aulas.

Es importante destacar que los diseños mejorados en el país, con un enfoque integrado entre la teoría y la práctica, constituyen un elemento relevante en la calidad de la formación de profesores a lo largo del proceso formativo, porque permite a los futuros docentes estudiar e investigar sobre la resolución de problemas reales que deben enfrentar en el contexto escolar. Sin embargo, estos incipientes cambios se desconocen, lo cual exige reconstruir experiencias valiosas dimensionando las onerosas inversiones.

Un aspecto no menor es la importancia actual de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), donde se evidencia que los programas de formación docente no ofrecen oportunidades de aprendizaje suficientes para preparar a los futuros profesores en el uso de estas tecnologías como recurso de aprendizaje en el aula.

Los futuros educadores no alcanzan la suficiente preparación para lograr que sus estudiantes aprovechen al máximo las oportunidades que otorgan las nuevas tecnologías, como, por ejemplo, el desarrollo de habilidades de búsqueda de información, de pensamiento crítico y de comunicación.

Escasa formación específica de formadores de docentes

La formación del formador de formadores constituye uno de los factores fundamentales para la calidad de los procesos formativos. Se constata que formadores para la Educación Escolar Básica, Tercer ciclo y Media carecen de calificaciones académicas de posgrado y específicas, siendo las áreas más afectadas las matemáticas, las ciencias naturales y sociales.

Otro aspecto crítico relacionado con los formadores de docentes corresponde a la falta de capacidades para la producción de investigación relevante, así como también de la utilización de la investigación acumulada para enriquecer su formación docente.

El nivel de compromiso y preparación que han logrado los formadores en Educación Inicial, ha sido la experiencia pionera. Sin embargo, la formación no es suficiente. Se necesita garantizar la permanencia de los formadores formados en sus puestos de trabajo para garantizar al menos dos generaciones de docentes formados con los parámetros establecidos. Es penoso observar que las inversiones millonarias en formación desconozcan el esfuerzo empleado por un país.

Proceso de licenciamiento

Actualmente, los institutos de formación docente (IFD) se encuentran en proceso de «licenciamiento», el cual permite reconocer las condiciones mínimas con las que cuentan estos centros de formación para ejercer su labor. Acorde con el proceso de licenciamiento, se precisa contar con instrumentos regulatorios para la implementación de políticas de formación inicial, acompañamiento e inserción del egresado al servicio profesional y a la formación continua, de modo que sean coherentes, articulados y tengan mayor impacto. Es importante que el sistema formador considere, además de la formación inicial y continua, la producción de saberes sobre la enseñanza, la formación y el trabajo docente, atendiendo la especificidad de la profesión, aspectos poco considerados actualmente.

Situación actual de la formación continua

Formación continua, relevancia de la articulación

Entre el 2004 y el 2008 se establece un proceso de importantes decisiones para el desarrollo profesional docente. El Ministerio de Educación y Cultura (MEC), en el marco de las leyes 1264/98 General de Educación y la Ley 1725/03 Estatuto del Educador, y en congruencia con los objetivos de la Reforma Educativa, crea en el año 2004 la Dirección General de Recursos Humanos.

Su propósito ha sido resguardar las decisiones en materia de selección del personal para la educación, ha puesto a prueba a los educadores postulantes –directivos y docentes–, a cargos en instituciones educativas de gestión oficial y subvencionada, con rigurosas pruebas de competencias en los concursos públicos de oposición.

Sin embargo, las decisiones en materia de selección del personal de la educación no agotan las valiosas posibilidades de la evaluación del desempeño docente. Existe una conciencia de que las evaluaciones de selección de educadores por sí solas no son suficientes, es decir, predicen pero no pueden garantizar buen desempeño. Se entiende que la evaluación sistemática de la actuación de los educadores es esencial, con el fin de asegurar un desempeño de calidad en un momento y en un rol determinado.

Por ello, docentes en ejercicio deben ser evaluados periódicamente para proporcionarles información sobre sus fortalezas y debilidades, a fin de que los mismos refuercen su servicio profesional. Además, toda institución educativa necesita evaluar la actuación de sus docentes, como elemento fundamental para su mejora: reconocer la actuación sobresaliente, proporcionar ofertas de formación en servicio pertinentes e información para la reorientación laboral. (MEC a, 2007)

En diciembre de 2004, en el marco del Proyecto de Reforma de la Educación con énfasis en la Educación Media, el Ministerio de Educación y Cultura/Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (MEC/BIRF) toma una serie de decisiones relacionadas con la selección y admisión de los educadores en el sistema oficial, apoyados en evaluaciones de los candidatos. Asimismo proyecta el diseño de un Mecanismo de Certificación de los Educadores Profesionales (MEC a, 2007), que aglutine y ordene todos los esfuerzos hacia el aseguramiento de la calidad del desempeño docente:

El MEC propone un diseño y la puesta en marcha de la evaluación del desempeño de los educadores, *como parte integrante del Mecanismo de Certificación de los Educadores Profesionales*; ganan todos los sujetos involucrados en la tarea educativa y la sociedad en su conjunto, porque estimula el crecimiento personal y profesional de cada docente, al plantearle metas claras de desempeño esperado y la posibilidad de ingreso a un proceso, que en un futuro cercano se constituirá en una garantía racional de ascenso y movilidad dentro de la carrera docente. Gana la comunidad educativa de cada institución, porque estimula su mejoramiento continuo. Ganan los alumnos, porque contribuye considerablemente al mejoramiento de la calidad de las oportunidades y los resultados del aprendizaje. Ganan las instituciones formadoras de docentes, porque los resultados les permiten ajustar permanentemente sus propuestas de formación de docentes. Ganan los padres de familia, el sistema educativo y el país, porque

la evaluación del desempeño docente promueve el cambio continuo, contando con el compromiso de todos sus actores.

Realiza esfuerzos para la efectiva articulación con los procesos de Acreditación de la Calidad de las Instituciones Formadoras de Docentes, el rediseño del Sistema de Formación Docente, el diseño y desarrollo de la Formación Docente Continua en Servicio, la formación de recursos humanos a nivel de maestría y especializaciones, en dirección al logro del objetivo esencial: mejoramiento de la calidad de la educación.

El MEC, al presentar el Manual del Mecanismo de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes, destaca la trascendencia de este hecho en la agenda educativa nacional al propiciar el desarrollo de procesos de evaluación institucional y de evaluación externa con fines de certificación para dar cumplimiento a los criterios esenciales de calidad de instituciones responsables de la formación de docentes en el Paraguay (MEC b, 2007).

Los años de esfuerzos no fueron suficientes para instalar mecanismos que garanticen la carrera docente, porque la inserción del desarrollo profesional responden a políticas a largo plazo y a esfuerzos continuos promovidos desde diversas instancias administrativas y de gestión, que propicien programas coherentes y bien coordinados, con actividades dirigidas al desarrollo profesional y con pertinencia para los objetivos relacionados con la profesionalización y la evaluación del desempeño. Sin embargo, se reconoce que «la evaluación del desempeño docente es un tema altamente conflictivo, dado que en él se enfrentan intereses y opiniones de políticos y administradores, de profesores y sus sindicatos y de los estudiosos sobre la materia» (Duque, García y Labao, 2008).

En el contexto señalado se puntualizan los siguientes nudos críticos:

- La falta de implementación de los mecanismos que garantizan la formación continua y la profesionalización docente demuestran la persistente tensión entre teoría y práctica, y la brecha entre formación y enseñanza en aula.
- Las capacitaciones y campañas de formación continua son percibidas por muchos docentes y directores como no efectivas, porque muchas de ellas manifiestan desvinculación entre el contenido de la capacitación y las prácticas en el aula, así como entre las condiciones en que se desarrolla el trabajo docente. En tanto, las capacitaciones docentes se alejan de dichas prácticas, pierden su efectividad y desmotivan a los profesores que en ellas participan. Es importante señalar que las metodologías tradicionales de enseñanza frecuentemente utilizadas no contribuyen a una reflexión y apropiación crítica del saber por los docentes, a su vez que generan modelos contradictorios con las tendencias actuales de aprendizajes cooperativos.

- El elevado número de docentes que es necesario formar y los costos asociados a dicha formación, sumados a los tiempos de los maestros para la participación, orientan a poner el acento en otras políticas, como la formación inicial, las evaluaciones de desempeño y los incentivos, desconociendo que ninguno de estos tendrán efectos masivos ni inmediatos.
- Finalmente, la multiplicidad de contextos en que se desempeñan los docentes constituye un factor fundamental a considerar. Se constata a diario que hay docentes que se desempeñan en ambientes escolares más complejos, tales como sectores de alta pobreza, marginalidad, abandono, delincuencia, violencia, entre otros, que exige el desarrollo de habilidades pedagógicas especiales relacionadas con el clima escolar y el tratamiento de la diversidad.

En síntesis, las políticas de desarrollo profesional constituyen uno de los mayores desafíos en el diseño de políticas de formación porque están estrechamente relacionadas con las remuneraciones, los incentivos y las promociones que se asocian a mejoramiento salarial. «Este es un punto crítico porque si se quiere estimular a los mejores estudiantes a que ingresen a las carreras pedagógicas deben saber que ingresarán a una profesión con remuneraciones adecuadas» (Orealc/Unesco, 2012).

En un orden más concreto y práctico, el desarrollo profesional docente tiene que concebirse considerando las necesidades específicas de cada escuela; con un concepto que se sintetiza en el «aprendizaje situado» (Niemeyer 2006), que expresa que el desarrollo profesional se realiza en el espacio físico de la escuela o fuera de ella y se orienta siempre a la solución de problemas que el docente enfrenta en su trabajo cotidiano para lograr que todos sus estudiantes lleguen a los aprendizajes esperados.

Conclusión

La política de formación docente constituye una expresión de deseos, no ocupa el foco real de las prioridades. Su situación es políticamente compleja y los efectos buscados son de largo plazo, además involucra cambios estructurales y toma de decisiones de alto costo cuando se proponen afectar al conjunto de la docencia. Su intervención para el cambio no es visible, ni atrayente para el público en su implementación.

Según una influyente caracterización al respecto, las políticas docentes están en el polo de las «políticas difíciles» (Corrales, 1999; Navarro 2006, citado en Orealc/Unesco, 2012). En el conjunto de las políticas educativas, existen varias dimensiones relativamente más fáciles de abordar y efectistas que la valorización real de la docencia.

Mejorar la formación inicial y continua, así como los salarios y las condiciones de trabajo de decenas de miles, hasta millones de maestros según los países, representan objetivos de alto costo y difícilmente abordables por gobiernos de cuatro o seis años, más aún, dentro del ámbito de las políticas docentes. A su vez, se tiende a privilegiar aquellas que, junto con tener mayor visibilidad, contribuyen a evitar conflictos con el sector docente, como ocurre con los mejoramientos salariales y los incentivos.

Las políticas tienden a veces a concentrarse en aspectos aislados, sin advertir el carácter necesariamente sistémico que estas deben tener. «Es así como, en ocasiones, se piensa que es suficiente mejorar la formación inicial docente sin considerar que una carrera docente poco atractiva o escuelas que no renuevan sus métodos de enseñanza constituyen factores que minimizan el efecto del intento por mejorar la formación inicial. Otras veces, se pone el acento en mejoramientos de salarios y de incentivos docentes que resultan poco efectivos si, al mismo tiempo, no se realiza un esfuerzo por mejorar la calidad de la formación inicial y de las oportunidades de desarrollo profesional (Orealc/Unesco, 2012)».

Con lo desarrollado hasta aquí queda la incertidumbre, acerca de qué pasará en las próximas décadas. Es posible que mientras se resuelva esta encrucijada, la educación actual sea sustituida por los nuevos medios al alcance de algunos.

1 Se refiere a datos estadísticos, mas no se registran actualmente datos cualitativos de los cambios en el aula.

Referencias

- Carnicero, P., Silva, P., y Mentado, T. (2008). *Nuevos retos de la profesión docente*. España: Universidad de Barcelona.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC a) (2007). *Certificación de los educadores profesionales del Paraguay*. Asunción. Abril.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC b) (2007). *Manual de licenciamiento de instituciones formadoras de docentes*. Asunción.
- Niemeyer, B. (2006). La cualificación profesional básica: competencias para la inclusión sociolaboral de jóvenes. *Revista de Educación*, 341, del Ministerio de Educación y Ciencia.
- Orealc/Unesco (2012). *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

■ Red de investigación sobre trabajo en equipo y pedagogía de proyectos: un modelo alternativo para la formación docente*

María Angélica Múnera Soto, David Andrés Rubio Gaviria

Resumen

Siguiendo a Bourdieu (1980), el *habitus* del maestro profesional, en tanto el constructo que vincula «esquemas de percepción, evaluación, pensamiento y acción» (Perrenoud, 2005: 266), se constituye en el curso de la práctica pedagógica cotidiana, no en la que emerge como un simulacro, que es controlada y que tiene límites preconcebidos, como es el caso de aquella a la que acceden los licenciados en formación. El *habitus* del maestro que es profesional se elabora tras la experiencia ejercida en el aula y se consolida solamente a partir de la revisión sistemática de su especificidad; aquello que se ha divulgado ampliamente en los debates en el campo como la «reflexión sobre la propia práctica».

Para reconocer al maestro que es profesional es prioritario identificar primero las acciones que este ha adelantado, en tanto parte del sistema educativo, en términos de su formación continua; esto es, las herramientas de tipo teórico y pragmático con que cuenta para generar caminos de reflexión sobre aquello que se enmarca en su práctica pedagógica, como un rasgo inequívoco de su acervo profesional.

Palabras claves: calidad de la educación, calidad docente, trabajo en equipo, pedagogía y proyecto.

* El presente artículo fue publicado en la *Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação* n.º 59/4 – 15/08/12. Este trabajo ha sido auspiciado por la Fundación Convivencia – Centro de Investigación Educativa. Se trata de una fundación colombiana sin ánimo de lucro, con más de veinte años de trayectoria en el campo de los modelos alternativos para la formación de docentes.

Calidad de la educación y calidad docente. Consideraciones iniciales

La organización de los sistemas educativos, en términos de la calidad de la educación, supone reflexionar sobre algunos conceptos (Toranzos, 1996) que no siempre han hecho parte del discurso de la educación y la pedagogía. La eficacia, la relevancia y los procesos emergen como las dimensiones a tener en cuenta para valorar la calidad de los sistemas educativos, al menos, desde la perspectiva que nos ha ofrecido el ámbito de la evaluación desde principios de la década de los noventa, pues la cercanía entre los discursos de la calidad y de la evaluación se ha naturalizado en virtud de los efectos de las mediciones internacionales, como el caso de Programme for International Student Assessment (Pisa); Trends in International Mathematics and Science Study (Timss); Progress in International Reading Literacy Study (Pirls), y el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Serce).

En un esfuerzo de resignificación, la eficacia en educación se entiende como la relación proporcional entre lo que se proyecta en los currículos y lo que los sujetos realmente aprenden. En la eficacia es visible la razón por la que los sistemas educativos se han denominado en las últimas tres décadas precisamente como sistemas, en tanto el acento está en la relación planeación-resultados o, para el caso que nos ocupa, aprendizaje proyectado-aprendizaje aprendido.

La relevancia de un sistema educativo aparece en el segundo renglón del discurso sobre la calidad. Aquí se interroga la coherencia entre las propuestas, el enfoque, las didácticas y los contenidos del currículo y las necesidades de los sujetos para su realización individual y en colectivo. En la relevancia se implican las preguntas por el rol de la escuela en la sociedad y su papel mediador entre el mundo de los saberes pedagógicos y lo que algunos han llamado como «el mundo de la vida».

En el tercer orden aparecen los procesos. Esta dimensión de la calidad se pregunta sobre los dispositivos, las herramientas y los medios de los que dispone un sistema educativo, para adelantar sus acciones pedagógicas. En los procesos, además, se consideran las características de los individuos sobre los que reposa en buena medida la responsabilidad del acto educativo: los maestros.

En el segundo foro estratégico del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Prelac) se afirma que «los docentes son los actores fundamentales para asegurar el derecho a la educación de la población y contribuir al mejoramiento de las políticas educativas de la región» (Blanco et al., 2007: 49). De igual manera, se propone en el estudio realizado por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (Preal), publicado en julio de 2008, que:

Los sistemas educativos con más alto desempeño atraen en forma constante gente más capacitada a la carrera docente, lo que lleva a su vez a mejores resultados académicos. Esto se logra por medio de un ingreso a la capacitación docente altamente selectivo, procesos efectivos de selección de los aspirantes más apropiados y buenos salarios iniciales (Barber y Mourshed, 2008: 15).

En la misma línea, en la Conferencia Mundial de Unesco sobre la Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS), realizada en Bonn en 2009¹, el director general de la Organización, Koichiro Matsuura, se refirió en su discurso a los docentes como «la piedra angular de los programas eficaces» de la educación para el desarrollo sostenible y a la relación de estos con los contextos, los valores y los recursos locales para enfrentar «problemas del ámbito mundial». Los conceptos de calidad de la educación que aquí subyacen, de igual modo aparecen entre los objetivos que ha formulado Unesco para lograr la Educación Para Todos, como programa meta para el año 2015. Entre estos objetivos, leemos:

Reforzar los compromisos de las políticas con la mejora de la calidad de la educación y crear entornos de aprendizaje eficaces para todos los alumnos, que comprendan, entre otras cosas, infraestructuras adecuadas, docentes con buena formación profesional, planes de estudios pertinentes y resultados del aprendizaje claramente determinados. Un elemento medular de este compromiso debe consistir en centrar la atención en los docentes y el aprendizaje.

Velar porque todos los niños que frecuentan la escuela primaria por espacio de cuatro o cinco años como mínimo, lleguen a adquirir las competencias básicas de lectura, escritura y cálculo que necesitan para desarrollar sus posibilidades.

Crear las capacidades necesarias para medir, supervisar y evaluar la calidad de la educación en los ámbitos que influyen en las condiciones del aprendizaje (infraestructuras, libros de texto y número de alumnos por clase), los procedimientos (lengua de enseñanza y tiempo lectivo) y los resultados (Unesco, 2009: 7).

Está claro que en los planteamientos de estas organizaciones, hay una relación muy cercana entre lo que se entiende por calidad de los sistemas educativos y la calidad de los docentes que hacen parte de esos sistemas. En apariencia, factores como la infraestructura, el acceso a material bibliográfico, los ambientes para el aprendizaje o, incluso, el número de estudiantes por docente, son aspectos centrales en la discusión alrededor de la calidad, aunque siguen estando en segundo orden si se les equipara con el factor de la formación del magisterio.

Formación continua: las habilidades profesionales

Aceptada la hipótesis que consiste en la suma importancia de la calidad de los docentes como un factor fundamental para asegurar sistemas educativos de calidad, es necesario reflexionar sobre los modos en que los maestros adelantan procesos de formación, o la formación del profesorado, como han señalado algunos investigadores (Lomas, 1993; Barrón, 2000; Paquay et al., 2005).

La formación continua de los docentes emerge como una necesidad de orden mundial, que se expresa incluso en la legislación educativa de los países. Sin embargo, los procesos y los conceptos asociados a los debates en torno a la formación han sufrido cambios importantes, especialmente desde la década de los noventa, al menos en el contexto de América Latina. Es así como, por ejemplo, en el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (Cpeip) de Chile se reconoce que «los conceptos de perfeccionamiento, actualización y capacitación van progresivamente cediendo paso al de profesionalización docente o de desarrollo profesional» (Alday, 1993).

Deja ver allí el Cpeip, que el acento del problema no está en la organización de cursos rápidos, cuyos contenidos oscilen entre las demandas de la escuela y la «desactualización» de los docentes frente a los requerimientos del aula, sino más bien en el desarrollo de procesos conducentes al alcance de un estatus profesional que, en apariencia, no se logra con la culminación de los estudios a nivel de pregrado. En este sentido, se afirma que la profesionalización «se sustenta en el principio de que ninguna formación profesional se agota o es susceptible de darse de manera completa y acabada en universidades o centros de formación profesional. Esto implica que una instancia entrega un primer gran segmento de formación y el otro, lo da la práctica profesional» (1993).

Habría que señalar, entonces, que el ejercicio docente requiere de un estatus profesional y que la «profesionalización de los docentes» está cruzada, fundamentalmente, por la posibilidad de la formación continua. La formación inicial de los maestros es aquella que se lleva a cabo en los programas de licenciatura, para el caso colombiano, ofertados por las facultades de educación, en instituciones de educación superior; en efecto, se trata de una formación con talante profesional, pero aún en camino de desarrollo.

La profesionalización docente, pues, no es un proceso que se garantiza con el cumplimiento de los cursos (y hoy los créditos) y el determinado número de horas de práctica pedagógica o docente, que cada institución proponga de acuerdo con su plan de estudios. El maestro profesional es, en esencia, «un profesional de la articulación del proceso de enseñanza-aprendizaje en situación; un profesional de la interacción de las significaciones compartidas» (Altet, 2005: 38); esto es, un profesional que en tanto tal, se profesionaliza en su ejercicio, en situación.

Siguiendo a Bourdieu (1980), el *habitus* del maestro profesional, en tanto el constructo que vincula «esquemas de percepción, evaluación, pensamiento y acción» (Perrenoud, 2005: 266), se constituye en el curso de la práctica pedagógica cotidiana, no en la que emerge como un simulacro, que es controlada y que tiene límites preconcebidos, como es el caso de aquella a la que acceden los licenciados en formación. El *habitus* del maestro, que es profesional, se elabora tras la experiencia ejercida en el aula, y se consolida solamente a partir de la revisión sistemática de su especificidad; aquello que se ha divulgado ampliamente en los debates en el campo como la «reflexión sobre la propia práctica».

Para reconocer al maestro que es profesional, es prioritario identificar primero las acciones que este ha adelantado, en tanto parte del sistema educativo, en términos de su formación continua; esto es, las herramientas de tipo teórico y pragmático con que cuenta para generar caminos de reflexión sobre aquello que se enmarca en su práctica pedagógica, como un rasgo inequívoco de su acervo profesional.

Dice Marguerite Altet (2005), que la formación profesional de los maestros «partirá de la práctica y hará reflexionar sobre las prácticas reales», pues así estas se cuestionarán y se harán explícitas «con el fin de que salgan a la luz»; y más adelante, que «el profesionalismo se construye gracias a la experiencia y a la práctica en el terreno, pero con la ayuda de un mediador, que favorece la toma de conciencia y la adquisición de conocimiento, y participa en el análisis de las prácticas, dentro de un enfoque de co-formación» (2005: 49). Es este último enunciado el que nos proponemos analizar en lo que sigue, por cuanto es el ejercicio de la mediación (la acción del mediador, en términos de Altet), el que se constituye en articulador de las discusiones presentes.

Co-formación y comunidad pedagógica

Sin tratar de ser exhaustivos en el debate sobre las competencias, en relación con el desarrollo de atributos para desempeñar actividades específicas, más bien nos referiremos aquí a «las habilidades» profesionales del maestro. Los conocimientos, los procedimientos y «el saber-estar», además del hacer y el ser, «son necesarios para el ejercicio de la profesión docente» (2005: 41). Esto significa, siguiendo a Anderson (1986), que las habilidades profesionales del docente «son de orden cognitivo, afectivo, conativo y práctico». Estas habilidades, de acuerdo con la idea que está en el centro de la formación continua, son potenciadas tras las acciones que se gestan en lo que más atrás identificamos como la mediación.

Según el planteamiento que incluye a un «mediador» en el ejercicio de reflexión de la práctica pedagógica, y a la idea de co-formación implicada en este rol, es posible identificar en el campo de la formación continua, un carácter dialógico, en el que se tejen

relaciones de tipo horizontal, distintas a las que son visibles en los modelos canónicos de la formación; en estos se trata de la experticia de un sujeto formador, que enfrenta las preguntas sin resolver de un sujeto-en-formación. Al contrario, en la idea de la co-formación emerge un entramado de relaciones pedagógicas, cuyo producto es la constitución de comunidades, que están en permanente autorreflexión y cambio.

En un modelo de formación de docentes, cuyo pilar reposa en la posibilidad de la interacción entre sujetos que se interesan por la cualificación de sus prácticas pedagógicas, el trabajo de la mediación sufre una transformación especial, pues ya no se trata de generar enunciados que den cuenta de un amplio conocimiento de los saberes propios de la escuela y de cómo estos circulan a través de múltiples dispositivos, sino más bien de explorar rutas diversas para dar lugar a las preguntas subyacentes de las prácticas compartidas.

Cuando hablamos de los «saberes» propios de la escuela, nos referimos a la interfaz que se construye entre la información y el conocimiento (Anderson, 1986; Beillerot, 1994; Lerbert, 1992), siendo la primera «exterior al sujeto y de orden social», y el segundo, «integrado por el sujeto y de orden personal» (1992). Es pues la categoría «saber» la que más se acerca al contexto de la co-formación, por tratarse justamente del resultado más visible de las interacciones que son propiciadas por el mediador del proceso.

El mediador es fundamentalmente un par que ha sido capaz de identificar los alcances de sus reflexiones, a propósito del saber pedagógico, y las ha organizado de un modo sistemático; es un docente que se ha ocupado de la profesionalización de su oficio y que actúa desde el crecimiento y la continuidad de sus experiencias, como señalara el ya clásico John Dewey.

El proceso de la co-formación trae consigo la idea de «comunidad pedagógica». Esta noción, tan emparentada con las preocupaciones en torno a la cualificación de las prácticas pedagógicas, como aquellas condiciones de posibilidad de gestación y organización de los discursos y de los objetos del discurso (Foucault, 2004), resulta más bien novedosa, si se tiene en cuenta que las ideas de comunidad en pedagogía han tenido una orientación más inclinada al entramado de acciones de todos los sujetos participantes del hecho educativo, desde una perspectiva más institucional, que de práctica discursiva. Vale para ello, que no es el caso nuestro por ahora, revisar los trabajos de principios del siglo xx, alrededor de la escuela nueva y los métodos activos.

La comunidad pedagógica es entonces el dispositivo más útil para comprender el lugar de la mediación en los procesos de formación continua de docentes. Si aceptamos que las prácticas pedagógicas son el vehículo para comprender unos ciertos modos de producción del discurso pedagógico, es razonable considerar que el rol del mediador tiene como finalidad dar cuenta de esas formas en que emergen los discursos.

Discurso y práctica pedagógica se constituyen en la unidad desde la que es posible generar modos de comprensión de los giros que, por ejemplo, son visibles en las didácticas contemporáneas o en los lugares que ocupa la evaluación en las preguntas por la educación de hoy: la noción de comunidad pedagógica nos provee de un escenario de análisis de los múltiples factores que están asociados al ejercicio profesional docente. Es tarea de las comunidades pedagógicas reconocer las fisuras y los avances en cuanto a las habilidades profesionales del maestro se refiere.

La formación continua de los docentes no se puede constreñir hoy a las orientaciones de las legislaciones educativas, ni a los presupuestos gubernamentales, e incluso privados, para tal fin. Los procesos de profesionalización, en cualquier campo, obedecen, entre otros factores, a movilizaciones con carácter intelectual y, en todo caso, tienen emergencia en arduos procesos de autorreflexión. En el caso del profesorado, el desarrollo de las habilidades profesionales tiene que ver con la posibilidad de producción de debates y acuerdos que son posibles en lo que identificamos como comunidades pedagógicas. Este es el caso de las redes de docentes.

Red de investigación sobre trabajo en equipo y pedagogía de proyectos

La comunidad pedagógica, cuyo aparato de materialidad se puede expresar en la noción de la red, se gesta aunando esfuerzos variados que parten de la reflexión permanente sobre lo que se hace, es decir, sobre el discurso que soporta la práctica pedagógica; cobra fuerza y significado cuando existe un diálogo, cuyo fin es la elaboración de sentido. La posibilidad de circular los resultados de esta actividad reflexiva, es justo el punto en el que ponen énfasis Foucault y Deleuze:

Para nosotros el intelectual teórico ha dejado de ser un sujeto, una conciencia representante o representativa. Los que actúan y los que luchan han dejado de ser representados. [...] ¿Quién habla y quién actúa? Es siempre una multiplicidad, incluso en la persona, quien habla o quien actúa. Somos todos grupúsculos. No existe ya la representación, no hay más que acción, acción de teoría, acción de práctica en relaciones de conexión o de redes. (Foucault & Deleuze, 1988: 77).

Acción de teoría y acción de práctica son dos instancias esenciales para nuestra idea de la comunidad pedagógica, especialmente cuando se hacen posibles en términos de conexión y de redes, siguiendo el planteamiento de Foucault y Deleuze. A través de una red, es posible consolidar, compartir, dilucidar, dialogar y circular las ideas que, sobre el rol social y profesional del docente, se construyen en virtud del diálogo con los otros. La red se constituye así en el mediador, en términos de la co-formación.

La materialidad del docente como sujeto que es profesional de la educación, se visibiliza en los productos de su discurso, y en el avance en los dispositivos de los que dispone hoy toda red: las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), son una herramienta fundamental para esta noción, e implican varios desafíos:

- Establecer una relación inteligente con la plataforma más mediática, pues esta relación cada vez más cobra una nueva fuerza y se posiciona en las aulas, en los corredores de la escuela y en el pensamiento del docente, así como en la política educativa, como un tema que va más allá del uso del celular, entre otros dispositivos, en el salón de clase.
- Desdibujar los miedos protagonizados por los maestros (no por todos, sí por muchos de ellos), al momento de enfrentarse con las tecnologías y de intentar relacionarlas con su labor, a través de la formación y la práctica.
- Superar la visión instrumental de las herramientas mediáticas, planteada desde las políticas y la legislación que en sus discursos y documentos no superan la idea de que se requieren más computadoras para formar más docentes o desde la perspectiva de la «cobertura», sin cuestionarse los temas sobre los cuales habrá que fundar dicha formación y los fines que con esta se pretende alcanzar².
- Participar en la denominada *sociedad del conocimiento* significa ampliar el espectro de comprensión y asumir que se trata de saber ser receptor y poder ser emisor, tal y como lo afirma Ancízar Narváez, en su texto *Tecnologías para el desarrollo o contra el desarrollo*: «[...] observar ya no solo la capacidad de recepción que indican las conexiones, sino la capacidad de emisión a través del número de sitios web por cada 1000 habitantes, que es la otra cara de la participación en la sociedad de la información [...]» (Narváez, 2002:52).
- Entender que todo acto pedagógico y educativo es un acto político, por tanto, la reflexión sobre la propia práctica sugiere la movilización de y en el fragmento social al que el o la docente pertenece y del que hacen parte sus educandos.
- Comprender que «la esfera de lo público», donde se mueven sus estudiantes y él mismo, varía constantemente, y que hoy día los sujetos se desenvuelven en un fragmento social denominado «multitud», lo cual obliga a reconocer las nuevas formas de trabajo, ahora posfordista³, por ejemplo, y las nuevas formas de establecer relaciones interpersonales.

En este último sentido consideramos que encontrar, explorar e implementar formas de trabajo que configuren colectivos y comunidades pedagógicas mediadas por las redes, son aporte central para el desarrollo de las habilidades profesionales.

Ahora bien, si la naturaleza de la educación es dinámica al generar cambios de forma permanente, ser maestro implica necesariamente mantener el deseo de aprender, de comunicar, de establecer relaciones dialógicas, crear espacios a través de los cuales compartir las experiencias en la construcción de discursos en comunidad pedagógica para hacer posible la configuración de puntos de encuentro.

La participación en una red virtual se convierte así en una alternativa que viabiliza los caminos para el crecimiento en la formación.

Como lo afirma Fabio Jurado, conferencista invitado en el marco del evento «Los docentes investigan: Red de investigación sobre trabajo en equipo y pedagogía de proyectos», organizado por la Fundación Convivencia-Centro de Investigación Educativa:

[...] la importancia del intercambio de experiencias de trabajo en red está en el hecho de que otras redes puedan fortalecerse y puedan tener referentes sobre la funcionalidad de las mismas; dado que hoy sin duda este es un planteamiento central para los maestros. [...] Resulta frecuente en educación, la atomización, el individualismo y la ausencia de comunidad académica. Esta última es algo tan esencial para responder a los retos que tenemos en la educación no solo en nuestro país, sino de todo el continente, porque estamos en un momento en el que todos los modelos educativos se quebraron y una posibilidad de buscar rutas de trabajo es trabajar en red. [...] Nadie tiene la verdad hoy para saber afrontar los problemas de la educación, que son problemas mundiales, pero al conformar colectivos y comunidades académicas para deliberar sobre los problemas específicos de las aulas y en general de la educación, podemos apostar a perspectivas que nos pueden ayudar a resolver, si bien transitoriamente, esos problemas que identificamos (Jurado, 2011).

De acuerdo con lo planteado, la búsqueda de modelos de trabajo en red resulta una necesidad fundamental en la conformación de comunidades pedagógicas que, bajo procesos de mediación, movilicen discusiones y reflexiones frente a diversos retos que expone la educación hoy.

Es así como Fundación Convivencia-Centro de Investigación Educativa ha procurado el diseño de estrategias que favorezcan la consolidación de prácticas y metodologías que permitan la articulación entre las expectativas de formación continua de los docentes, las posibilidades y las fortalezas de los contextos escolares y, por supuesto, las habilidades y las competencias de los docentes; se trata de rutas de trabajo pedagógico que animen el encuentro entre pares académicos, con el fin de generar comunidades interesadas en construir procesos.

Desarrollar acciones que consoliden colectivos docentes y establecer un contacto que posibilite compartir miradas, inquietudes y experiencias, constituye la base para la creación de una Red de Investigación sobre Trabajo en Equipo y Pedagogía de Proyectos. Una red que ha sido creada por docentes para docentes y profesionales interesados en problemáticas educativas en todos los niveles de formación y de todas las áreas del saber escolar, que permite la alianza entre las TIC y la investigación cooperativa como ejercicio constitutivo de la praxis docente que valida la existencia del sujeto docente-intelectual desde diferentes perspectivas; una de ellas consiste justamente en el hecho de que nadie conoce mejor las situaciones, los detalles, la realidad, las características de los procesos que se dan en las instituciones educativas, que los protagonistas del acto educativo⁴. La iniciativa de una red en la perspectiva de la investigación cooperativa, parte de la importancia de que sean justamente los sujetos quienes construyan los saberes, teoricen y actúen con relación a la realidad que los convoca, bien sea para comprenderla, bien sea para transformarla, o para ambas cosas y, de igual modo, ha permitido repositionar a los docentes como protagonistas de sus propias vivencias, como intelectuales analíticos y creadores de saber en torno de la realidad que ellos mismos configuran. De allí la importancia del desarrollo de proyectos pedagógicos desde las iniciativas y reflexiones de los docentes, pues es una alternativa que permite desde la misma práctica de aula, la observación, la reflexión y la transformación del quehacer en el contexto de la investigación.

De esta manera, la Red de investigación sobre trabajo en equipo y pedagogía de proyectos se constituye en un agente mediador de los procesos de formación continua al vincular la construcción y circulación de discursos de las prácticas pedagógicas, que dentro del marco de la co-formación, favorecen los escenarios para el fortalecimiento de las comunidades pedagógicas.

Conclusión

Si partimos de la afirmación de que los docentes son la «piedra angular» de los procesos educativos, dada la relación entre calidad de la educación y calidad docente, la discusión alrededor de los dispositivos, las herramientas y los medios necesarios para la formación continua y la relación de esta con las habilidades profesionales, está abierta.

La formación continua es central para la profesionalización docente y se concibe como el desarrollo de procesos que, desde la misma práctica pedagógica, otorga estatus profesional a los maestros. Es desde la reflexión de la propia práctica, que el docente se desarrolla profesionalmente, y es en el contexto de la formación continua que se alcanzan avances más allá de cursos y actualizaciones transitorias, como hemos señalado.

Dado que algunas de las condiciones de la escuela dificultan esa profesionalización o

desarrollo profesional de los docentes, la formación continua se ha visto limitada en el entorno próximo. De allí la importancia de la mediación de las redes, puesto que así se favorece la exploración de diversas rutas para posicionar las preguntas alrededor de las prácticas compartidas. Esto implica entender la formación continua, más bien desde la perspectiva de la co-formación, que fortalece y potencia las habilidades profesionales del docente, en tanto posibilita la producción y reproducción de saberes desde todo aquello que surge en la práctica cotidiana en el aula.

Ver la formación continua desde los procesos de co-formación, supone comprender la importancia de conformar comunidades que desde la mediación de estrategias como las redes, posibiliten metarreflexiones que nutran los caminos trazados por las comunidades: la formación de los docentes deja de ser un asunto de cualificación individual e, incluso, institucional, para ser del orden de la comunidad pedagógica. Es, entonces, desde las comunidades pedagógicas como escenarios para desarrollo de procesos de co-formación, que se permite la profesionalización, la producción de acuerdos y reflexiones en la construcción y re-significación de los discursos que encarnan prácticas.

Las redes de docentes resultan pues un escenario propicio para el fortalecimiento de los colectivos y docentes y, por tanto, de las comunidades pedagógicas, puesto que permiten el intercambio y la posibilidad de circular los resultados de la reflexión sobre la práctica, en el marco del diálogo con los otros, dentro de la idea de la mediación que favorece la inacabada necesidad de formular saber pedagógico en la escuela.

1 Discurso de apertura «Conferencia mundial sobre la educación para el desarrollo sostenible», Bonn, 31 de marzo a 2 de abril de 2009, disponible en <http://www.esd-world-conference-2009.org/es/documentos.html>.

2 Al leer, por ejemplo, el documento «Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios», llama la atención encontrar que la concepción de educación respecto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, no supera el hecho de que estas sirvan para implementar estrategias de enseñanza tanto presencial como a distancia, y/o que sirvan como herramienta para la formación continua y a distancia de los docentes (Organización de Estados Iberoamericanos, 2008).

3 De acuerdo con el autor Paolo Virno [...], el concepto «multitud», en oposición a aquel más familiar de «pueblo», es un instrumento decisivo para toda reflexión que intente abordar la esfera pública contemporánea (Virno, 2003:21). Asimismo, el autor plantea que en este contexto «El conjunto de la fuerza de trabajo posfordista, aún la más descualificada, es fuerza de trabajo intelectual», «intelectualidad de masas» (Virno, 2003:114). Vale la pena leer esta obra de Virno, para comprender las dinámicas sociales contemporáneas.

4 Michel Foucault, en *Los intelectuales y el poder*, sustenta la idea de que son los protagonistas de la realidad los que están en la posibilidad de teorizar y de actuar con respecto de esta; según Deleuze lo que propone Foucault, en concreto, es «instaurar las condiciones» para que los sujetos de la realidad «pudiesen ellos mismos hablar»; esto es, promover las formas que permitan que ellos mismos se asuman como intelectuales, teóricos y prácticos de la verdad que protagonizan. La apuesta de quien escribe este texto apunta hacia la ya mencionada alianza entre TIC e Investigación, en el marco del problema educativo.

Referencias

- Alday, H. y Nordenflycht, M. (1993). *Perfeccionamiento de educadores e innovación educativa*. Documento de estudio n.º 25, Santiago: CPEIP.
- Altet, M. (2005). La competencia del maestro profesional o la importancia de saber analizar las prácticas. En *La formación del maestro profesional. Estrategias y competencias* (pp. 33-54). México: Fondo de Cultura Económica.
- Anderson, L. (1986). *L'art et la science de l'enseignement*. Bruselas: Labor.
- Barber, M., y Mourshed, M. (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Santiago: PREAL.
- Barrón, C. (2000). La formación en competencias. En M. A. Valle (coord.), *Formación en competencias y certificación profesional* (pp. 17-44). México: UNAM.
- Blanco, R. et. al. (2007). *Educación de calidad para todos. Un asunto de derechos humanos*. Santiago: Unesco.
- Beillerot, J. (1994). *Dictionnaire de l'éducation et de la formation*. París: Nathan.
- Bourdieu, P. (1980). *El sentido práctico*. Madrid: Taurus.
- Foucault, M. (2004). *Arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Foucault, M., y Deleuze, G. (1988). Un diálogo sobre el poder. En M. Foucault, *Un diálogo sobre el poder* (pp. 7-19). Madrid: Alianza Editorial.
- Heidegger, M. (1994). La pregunta por la técnica. En M. Heidegger, *Conferencias y artículos* (pp. 9-37). Barcelona: Serbal.
- Lerbert, G. (1992). *L'école du dedans*. París: Nathan.
- Lomas, C., y Osoro, A. (1993). *El enfoque comunicativo de la enseñanza de la lengua*. Barcelona: Paidós.
- Narváez, A. (2002). Tecnologías para el desarrollo o contra el desarrollo. En *Tram(p)as de la comunicación y la cultura* (pp. 46-60).
- Perrenoud, P. (2005). El trabajo sobre el habitus en la formación de maestros. Análisis de las prácticas y toma de conciencia. En: *La formación del maestro profesional. Estrategias y competencias* (pp. 265-306). México: Fondo de Cultura Económica.
- Toranzos, L. (1996). Evaluación y calidad. *Revista Iberoamericana de Educación*, 10 (enero-abril). Madrid: OEI.
- Unesco (2009). *Superar la desigualdad: Por qué es importante la gobernanza*. Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos en el Mundo. Ediciones Unesco.

■ La mirada del profesorado, reflexión sobre su actividad docente. Actitudes hacia los alumnos y actividades en el aula*

María de las Nieves Rodríguez Pérez**

Resumen

En la actividad docente del profesorado de lenguas extranjeras tienen una gran influencia el desánimo y la falta de motivación de los alumnos. Es un hecho aceptado que la desmotivación es una fuente importante de fracaso y que la metodología del enseñante y su forma de actuar en el aula influyen de manera positiva o negativa en la motivación del aprendiz.

El objetivo de esta investigación es conocer, desde la experiencia docente, qué factores relacionados con las actividades en el aula y con la actitud del enseñante hacia los alumnos pueden determinar que sus esfuerzos influyan de manera positiva en la motivación de estos por la adquisición de otra lengua-cultura. Los resultados del presente estudio pueden ofrecer al profesorado diferentes miradas que inviten a reflexionar sobre la actividad docente de otros enseñantes, y así modificar y mejorar sus propias actuaciones metodológicas.

Palabras claves: motivación, actitudes, actividades.

Introducción

Numerosos estudios coinciden en afirmar que la motivación del alumno por la adquisición de un idioma es un factor fundamental para el éxito en el proceso de aprendizaje (Fernández

* El presente artículo fue publicado en la *Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação* n.º 59 (2012).

** Departamento de Filología Anglogermánica y Francesa, Facultad de Filología, Universidad de Oviedo, España.

Abascal, 1995; Alonso Tapia, 2005; Arnold, 2000). Es comúnmente aceptado que este proceso no se produce en el vacío, sino que en él influyen múltiples factores, que abarcan desde los conocimientos previos del alumno, sus actitudes, sus metas académicas y profesionales, e incluso las interpretaciones que va elaborando, hasta las influencias del contexto de unos sujetos sobre otros, los padres, profesores y estudiantes. En la actualidad, el estudio de la motivación se lleva a cabo desde puntos de vista muy diversos y esta se concibe como un constructo multidimensional caracterizado por la interrelación de múltiples factores, tanto de orden biológico como de aprendizaje o social-cognitivo. Debido a ello, ha surgido un gran número de teorías, o miniteorías, aplicadas a muy diversos campos: el deporte, la salud, la educación, la empresa, etc., que intentan explicar los aspectos motivacionales de la conducta integrando enfoques sociales, cognitivos, humanistas, culturales o emocionales (Reeve, 2003).

A lo largo de nuestra trayectoria profesional hemos podido observar que el estudio de un idioma puede hacer emerger vivencias negativas o positivas, ocasionando respuestas condicionadas. Por ejemplo, un estudiante con experiencias negativas en el contexto del aula manifiesta, en general, una mayor desmotivación y aversión hacia el aprendizaje de un idioma que otro sujeto con experiencias positivas. Partimos del hecho de que los mecanismos de la motivación no actúan en todos los aprendices por igual, pues los individuos difieren en sus intereses, motivos y cualidades emocionales. Por tanto, en el contexto del aula, el enseñante interesado por la incidencia de estos factores en los procesos de aprendizaje tendrá que tener en cuenta las diferencias individuales. En definitiva, en la motivación del alumno y en su proceso de aprendizaje intervienen numerosas variables. Algunas de las más relevantes son las expectativas o la probabilidad de éxito, los patrones de atribución, la autoeficacia, el autoconcepto, las recompensas o reforzadores, las metas y las emociones. En nuestra investigación, nos centraremos en uno de los factores externos que influyen en la motivación del alumno: el profesor, su actitud hacia los alumnos y el tipo de actividades en el aula.

R. Gardner (1985) caracteriza la actitud como una reacción evaluativa basada en las opiniones y creencias del individuo hacia un determinado referente. El profesor, además de todas las responsabilidades con el grupo de alumnos, tendrá que tener en cuenta que su actitud, consciente o inconscientemente, influirá de manera positiva o negativa tanto en el comportamiento del estudiante como en su rendimiento. Las percepciones que el profesor desarrolla acerca del sujeto, adquiridas mediante diferentes métodos (la observación continuada de las características y comportamientos de los discentes, la proporcionada tras la realización de distintas destrezas, informes, pruebas objetivas, etc.), así como la idea que tiene de la competencia del alumno, influyen en la imagen que de él se forma en la expectativa para realizar la tarea y, en consecuencia, en su actitud en el aula. Por todo ello, los docentes deberán presuponer que existe una relación entre la metodología que emplean –actitudes hacia los alumnos, actividades, materiales, organización del aula, etc.– y la motivación por el aprendizaje del idioma. En consecuencia, los objetivos de este estudio han sido conocer, mediante una encuesta, qué recursos metodológicos emplea el docente en el

contexto del aula que potencian, mantienen o fomentan la motivación del alumno. De manera concreta, en nuestra investigación nos centramos en las actitudes hacia ellos, las actividades, los materiales y recursos empleados; la organización del aula, sus actuaciones en el centro educativo o fuera de él. No obstante, debido a las restricciones de la Revista respecto del número de páginas, presentamos únicamente los resultados de la investigación de dos preguntas relacionadas con su actitud hacia los alumnos y el tipo de actividades en el aula. El interés de este estudio radica en que los resultados pueden proporcionar directrices, restricciones o recomendaciones metodológicas que potencien los efectos positivos de la motivación y ayuden a solucionar bloqueos que impidan o dificulten el aprendizaje.

Metodología

Para conocer las opiniones de los docentes optamos por la realización de una encuesta¹ con preguntas de respuesta abierta a 58 profesores de diferentes ámbitos educativos, expertos en la motivación del alumno por la adquisición de lenguas extranjeras. El procedimiento utilizado para la realización del estudio fue, en primer lugar, la elaboración y diseño del cuestionario: consideramos que el diseño de preguntas abiertas podría proporcionar una información con múltiples matices. Luego la validación del cuestionario, que se aplicó a doce profesores expertos, escogidos de tal forma que representaran la diversidad de sujetos a los que iba a ser dirigido, procedentes de las diferentes etapas educativas en las que se centraría nuestra investigación –primaria, secundaria y universitaria–. Para la definición de la muestra a encuestar seleccionamos un grupo de profesores de los tres niveles que impartían los tres idiomas más habituales en nuestro entorno: inglés, francés y alemán. El interés de nuestra investigación reside en la profundidad de las observaciones; por ello, consideramos que la muestra de encuestados debía poseer un perfil determinado para responder consecuentemente el cuestionario. Uno de los criterios que tuvimos en cuenta para la selección de los informantes fue que se encontraran inmersos en preocupaciones específicas relacionadas con los procesos de enseñanza-aprendizaje de idiomas, y que a lo largo de su carrera profesional se hubieran interesado por la didáctica de las lenguas.

La metodología para la entrega y recogida del cuestionario fue la siguiente: enviamos la encuesta a 90 docentes y recibimos la respuesta (anónima) de 58. No se estableció ningún criterio de selección en cuanto al perfil de los profesores con relación al género, idioma que impartían, nivel educativo y años de experiencia, aunque son factores que tendremos en cuenta para el análisis de los datos. Para el procesamiento de los datos y manejo de la ingente cantidad de información y su interrelación con los diferentes encuestados se empleó un programa informático Atlas/ti versión 2.4 (Muñoz Justicia, 2003). Para el análisis de los textos se estableció un sistema de codificación que consistió en identificar cada encuesta con una letra (P), seguida de un número (P1, P2...), sistema que utilizaremos en la presentación textual de las citas en este artículo.

A continuación, nos centramos en el análisis de dos preguntas planteadas a los profesores y cuya información presentamos en forma de categorías que resumen la interpretación de sus respuestas.

Análisis y discusión de resultados: primera pregunta

¿Qué hace usted para despertar, mantener o aumentar la motivación de sus alumnos por la lengua extranjera en lo que respecta a las actitudes hacia ellos?

Del análisis pormenorizado de las respuestas surgen las siguientes categorías:

Generar en el aula un clima de confianza y seguridad

Los profesores destacan su esfuerzo por «generar un ambiente relajado, agradable y gratificante» (P14); «que anime a los alumnos a que pregunten cuando sientan necesidad de hacerlo» (P5); «que inspire confianza en el estudiante para expresar su opinión y se implique en ese diálogo constante de la asignatura» (P10). En consecuencia, se esfuerzan por mantener una relación personalizada con los aprendices, conocer sus intereses, sentimientos y necesidades. Los docentes de primaria se refieren, además, a su interés por el entorno familiar: «Cuando hacemos asamblea, les pregunto cómo se sienten cada día, les dejo que cuenten alguna novedad (si lo piden) o que enseñen una foto que traen ese día, bien de su familia o de sus amigos» (P16). Otras actuaciones destacadas son mostrarles deferencia y respeto, juzgarlos como individuos con opinión propia, como seres únicos que forman parte de un grupo: «Aprendo sus nombres y sus lugares de origen. Siempre me dirijo a ellos identificándolos claramente y haciéndolos sentir que no son la masa» (P29). Para fomentar la interacción profesor-alumno, el enseñante ha de ser paciente, accesible: «Me muestro como soy» (P22), ofrecer su apoyo, ayudar y «mantener una actitud de colaboración directa» (P4), sin olvidar que, en palabras de Masats:

Ser comprensivo no significa perder el control del aula, puesto que el respeto por parte de los alumnos se consigue, en buena medida, demostrándoles que también se les respeta (Masats, 2001: 176).

En reiteradas ocasiones, los encuestados insisten en transmitir honestidad en la relación interpersonal y ser congruentes en sus actuaciones: «coherente y equilibrado entre lo que piensa y la conducta que manifiestan» (P18). Algunos docentes desaprueban las actitudes deshonestas de ciertos compañeros que simulan trabajar, llegan tarde al aula, no cumplen con la palabra y los compromisos adquiridos que requiere la profesión. En el siguiente texto se reflexiona acerca de los valores de la empatía entre profesor-alumno: «Trato de

ponerme en su piel y a su altura siempre que puedo. No me dejo llevar por posibles vergüenzas ni miedos. Quiero que me vean como una más del grupo que canta, salta, baila, lee y trabaja como ellos lo hacen» (P16). Destacamos la opinión de aquellos docentes en que se hace referencia a que la percepción que tengan los aprendices del comportamiento del enseñante, de sus diferentes actitudes educativas o «educacionales» –como las denomina Gardner (1985)– y de sus prácticas determinará, en parte, la actitud del alumno hacia el idioma. En relación con determinadas actitudes, Masats señala:

Si el docente se muestra sensible, abierto y flexible en lugar de ser sarcástico y extremadamente autoritario es más fácil que pueda llegar a conectar con sus alumnos y a prevenir situaciones de rebeldía (Masats, 2001, p. 174).

En definitiva, la relación descrita por los encuestados entre alumno-profesor se puede interpretar desde el punto de vista de la teoría de la atribución. Si la actitud hacia el profesor es positiva, la probabilidad de que el aprendiz se motive o muestre interés por la asignatura es mayor. Si un docente es estimado por un alumno, este puede modificar su opinión respecto a una materia, y, por el contrario, el que sea poco estimado puede hacer que el estudiante aborrezca una asignatura que hasta ese momento le era muy querida.

Responsabilizar y hacer reflexionar al alumno sobre su propio aprendizaje

Los docentes se refieren a la necesidad de involucrar al alumno en la toma de decisiones relacionadas con las actividades de aula, lo cual conduce al aprendiz a la reflexión y a una mayor responsabilidad sobre su proceso de aprendizaje: «Pienso que siempre tendrán más interés y motivación por algo que ellos mismos propongan, y no por algo que yo siempre imponga» (P16). Los enseñantes del ámbito educativo de primaria presentan cada día a un alumno como el protagonista principal del aula: «Intento hacerles partícipes de todo lo que hacemos en clase (tengo un ayudante cada día que reparte el material, maneja el calendario y el mural del tiempo» (P16). «Hacerles partícipes de mi “proyecto de curso” al inicio del mismo y en su transcurso. [...] Solicitar su participación en algunas decisiones (plazos de entrega, materiales de exposición en el aula...)» (P17).

Ser guía de su proceso de enseñanza-aprendizaje

Un grupo de docentes se plantea la aplicación de una metodología en la que el enseñante «aconseje, conduzca y les guíe en su proceso de aprendizaje» (P26). Una profesora manifiesta: «Intento ser su compañera y guía de aprendizaje más que una mera instructora de la clase» (P16). Sin duda, si la tarea de los enseñantes es la de ser guía en el proceso de aprendizaje, su comportamiento docente estará, entonces, en función de las necesidades de los alumnos: les ofrecen su apoyo, mantienen una actitud abierta y atención personalizada, se preocupan por conocer sus intereses e intentan negociar con

ellos los temas a tratar en el aula. Estiman que los alumnos han de participar en la toma de decisiones, argumentar y opinar en relación con las actividades propuestas, manifestaciones que coinciden con la teoría del profesor como «facilitador», descrita por Underhill (2000: 143). A nuestro juicio, los profesores tienen una visión del aprendizaje como individuo reflexivo, con opinión propia, que intenta ser consciente de su proceso de aprendizaje e incluso del entorno que le rodea. Esta visión implica, en opinión de Caspari (2003), considerar al sujeto como individuo racional, dotado de capacidades especiales para hacerse con conocimiento.

Recompensar las actuaciones del alumno en el aula

En su mayoría se refieren a la administración de recompensas para premiar los esfuerzos y las actuaciones positivas del alumno, «los alabo muchísimo y los animo cuando pronuncian algo bien, cuando alguien sabe algo, cuando tienen éxito en sus intercambios comunicativos» (P9). Aluden al empleo de gestos y palabras amables, «dirigirse al alumno: de manera positiva, hablar siempre en positivo» (P8); «la palabra amable es más útil que el mal gesto» (P2). Asimismo, utilizan la alabanza de manera reiterada y ante el grupo clase «siempre les digo, sabéis mucho más de lo que creéis» (P8). Sin embargo, recordemos que en opinión de Schiefele (1978: 463), el exceso de alabanzas hace que estas pierdan su influencia, de manera que el docente no debería emplearlas de forma reiterada.

Los profesores opinan que no gratificar al alumno puede reprimir el comportamiento espontáneo de los estudiantes, que un gesto de desaprobación puede ser considerado como una forma de castigo y, en consecuencia, causar su desmotivación y fomentar actitudes negativas hacia el aprendizaje del idioma. Llama la atención el relato del siguiente profesor: «Dependiendo del alumno le premio con una alabanza en público o con un guiño, para que él conozca su progreso y los demás no le llamen empollón» (P1). Su relato es una muestra de que el profesor atiende a las diferencias individuales. En la mayoría de los relatos se hace referencia a las palabras de ánimo como recompensa; sin embargo, como veremos en la siguiente categoría, algunos informantes, como premio, suben la calificación de las notas.

Evitar la corrección de errores ante el grupo de alumnos

Ante la comisión de errores en la interacción oral, los informantes procuran evitar tanto su corrección ante el grupo clase como interrumpir las exposiciones y, especialmente, que el alumno identifique el error con la falta de habilidades para los idiomas. Consideran que el error forma parte del aprendizaje y que la continua corrección produce bloqueos y puede conducir a un sentimiento de fracaso e incapacidad para realizar las tareas. Para prevenirlo, un encuestado plantea separar la persona del error, gratificarles con calificaciones, propo-

ner la autocorrección y evitar la intervención del profesor: «Normalmente no me hace falta hacerlo, puesto que los propios compañeros los corrigen. Eso sí, siempre doy varias oportunidades para responder o hacer algo que no ha salido a la primera; de este modo, se evitan muchas frustraciones» (P16). «Resaltar siempre los aciertos. Mantener el entusiasmo en las clases. Ver las calificaciones negativas como algo normal en el proceso de enseñanza-aprendizaje y tratar de aprender siempre de los errores que se van cometiendo. Darles siempre facilidades para que vean que la asignatura es superable» (P42).

En consecuencia, hay profesores expertos en reconocer las emociones de los alumnos, pues dedican atención especial a los factores afectivos y emocionales. Atienden a aquellos aprendices, cuyas dificultades lingüísticas les llevan a cometer errores y que se califican de poco aptos para el aprendizaje de un idioma. Estos docentes les alaban cuando realizan las tareas, independientemente de si su ejecución es exitosa o no, e incluso algunos los recompensan con un aumento en las calificaciones. Martínez Agudo (2001: 258) afirma que eliminando o evitando los mensajes que implican una crítica y que resaltan o declaran la incompetencia del alumno se estimula su motivación. Además, tanto el elogio como el reproche conllevan significados distintos, según el propio juicio de los estudiantes. Si el profesor corrige un error que el propio alumno considera como erróneo, el reproche no influirá negativamente en su motivación. Si, por el contrario, el enseñante castiga un error sin tener en cuenta el esfuerzo realizado por superarse, entonces disminuirá su motivación y su rendimiento se verá comprometido.

Para finalizar, de sus textos se desprende que los profesores consideran los errores parte del proceso de aprendizaje y, como tales, son tratados de manera didáctica y como fuente de conocimiento.

Transmitir el entusiasmo del profesor por la lengua-cultura

Los enseñantes se refieren a su constancia y pasión por dar a conocer la otra realidad cultural: «Intento, por desgracia pocas veces con éxito, transmitirles mi entusiasmo por la lengua y la cultura inglesa» (P7). Conciben la adquisición de un idioma como el instrumento de comunicación que les permitirá acceder a otras formas de conocimiento científico y social, una herramienta eficaz que les abrirá las puertas para la comprensión de su propia cultura y la extranjera: «Intentar hacer ver que, además de instrumento de comunicación, una lengua extranjera es otra visión del mundo que, cuando menos, resulta enriquecedora» (P39). Como consecuencia, de la confrontación con la nueva cultura se aprende a ser más tolerante con «los otros» y con «los tuyos».

Profesores que no realizan ningún esfuerzo especial

Un docente de francés, frustrado tras un largo esfuerzo por la defensa de las lenguas ex-

tranjeras, explicaba: «Nada, ya lo hice todo: estar en una asociación para la defensa de las lenguas extranjeras, la exigencia de dos idiomas obligatorios en los programas de estudio, organización de actividades extraescolares: cine, festival de lenguas, intercambio, etc. Cambios en metodología, en organización y gestión de la clase. Conclusión: los alumnos no eligen estudiar idiomas; la Administración suprime grupos reducidos e impone grupos de 22 alumnos cuando en el primer idioma se desdoblan» (P46). En su testimonio, este docente lamenta la escasa sensibilidad demostrada por la Administración que obliga a impartir docencia a grupos con excesivo número de alumnos. Asimismo, alude a que cuando la elección no es voluntad del alumno, la motivación no se puede garantizar.

Análisis y discusión de resultados: segunda pregunta

¿Qué hace usted para despertar, mantener o aumentar la motivación de sus alumnos por la lengua extranjera en relación con las actividades de aula?

Las actividades que citan los profesores se enmarcan dentro de un enfoque metodológico que pretende conseguir el desarrollo de varias destrezas. Observamos que están dirigidas a fomentar el entusiasmo por el aprendizaje, a adquirir, repasar o proporcionar al alumno diversas estructuras lingüístico-gramaticales con fines comunicativos. Para el desarrollo de las actividades se ha de procurar la participación de todos los alumnos, buscando el apoyo de los más avanzados. Las categorías que surgen tras el análisis de las respuestas son las siguientes.

Metodología y actividades adaptadas a los intereses individuales

Prácticamente la totalidad de los profesores expresa que cualquier actividad no resulta válida para todos los aprendices, y prueba de ello es su capacidad para motivar a un grupo o desmotivar a otro. En cuanto al desarrollo del tipo de habilidades a las que han de dirigirse las actividades, se refieren a las cuatro destrezas básicas: hablar, escribir, escuchar y leer. Mayoritariamente apuntan a la metodología aplicada en el aula «lo importante está en cómo lo haces y no en qué haces» (P8). Por este motivo sugieren «probar nuevas metodologías, cambiar lo que no funciona» (P6). Además, los docentes se refieren a los contenidos temáticos tratados en el aula: «Procuró que estas actividades del aula respondan a sus intereses y necesidades de aprendizaje. Entiendo que no es el alumno el que ha de adaptarse a las actividades del aula, sino estas a las necesidades de su aprendizaje» (P32). «Procuró programar aquellas actividades que más les puedan gustar, motivar, que sean atractivas de acuerdo con la edad y aquellas que son más útiles y prácticas desde el punto de vista de la comunicación real y efectiva» (P9).

Los informantes coinciden con Masats (2001) en que cuando se seleccionan los mate-

riales apropiados, se estructuran y organizan bien las clases y se complacen los gustos de los alumnos –canciones de moda, deportes, etc.–, se está demostrando respeto hacia ellos, lo cual redundará en su interés y motivación por el proceso de aprendizaje. Diversas fuentes bibliográficas especifican que el mantenimiento del interés o de la atención depende considerablemente del grado de curiosidad que despierte la actividad. A su vez, la curiosidad está condicionada por la novedad de la tarea, así como por la posibilidad de que esta suscite problemas e interrogantes (Martínez Agudo, 2001, p. 256). Para dos docentes de universidad, la selección de sus actividades está en función de las necesidades profesionales de los estudiantes, que estas «les aporten algo significativo» (P39).

Actividades variadas y estructuradas; cortas y temporalizadas

Los docentes sugieren que «las actividades sean muy variadas, de forma que todos ellos se den cuenta de que pueden realizarlas con éxito, que son accesibles» (P15); «que tengan un carácter dinámico para evitar la monotonía» (P33) y, como expresa otro enseñante, que logren fomentar la participación e implicación del grupo: «He descubierto que cada alumno es más feliz con un tipo de actividad y alguno lo es haciendo ejercicios rutinarios, así que procuro variarlas de acuerdo con el tema que estudiamos» (P2). Asimismo, han de estar «bien estructuradas y bien medidas en el tiempo» (P12), pues, como aclara posteriormente, aquellas que son demasiado largas resultan aburridas para los estudiantes y, en consecuencia, se desmotivan. Otro docente afirma: «Siempre procuro que sean muy variadas y de muy diverso tipo: numerosas actividades de respuesta física total (tpr), juego simbólico, canciones, *chants*, rimas, empleo de póster y *flashcards*, juegos de cartas, dominós, juegos sencillos de tablero, actividades de colorear y completar, dictados de colores, cuentos, mímica, dramatización, uso de recortables, muñecos, juguetes y marionetas, etcétera» (P16).

Otras actividades mencionadas por los docentes están dirigidas al acercamiento del alumno a la nueva realidad cultural que, como relatan Nussbaum y Bernaus, es la base sobre la que se construye la interculturalidad:

Quando el docente incorpora a su programa actividades de aula destinadas a observar y analizar las diferencias entre la cultura nativa y la cultura que vehicula la lengua extranjera y a valorar dichas diferencias está contribuyendo a la educación intercultural (Nussbaum y Bernaus, 2001: 26).

Lectura de textos lúdicos y afectivos

Los docentes, por lo general, evitan la realización de actividades de carácter repetitivo. Opinan que el aprendiz ha de memorizar conceptos lingüísticos y gramaticales, pero de manera contextualizada y preferiblemente mediante juegos, cuentos y actividades lúdicas. Defienden, especialmente, los enseñantes de primaria que la motivación hacia el aprendi-

zaje de idiomas se desarrolla más favorablemente en un entorno agradable y mediante el uso de una metodología en el aula que permita al alumno manifestar, expresar temas emotivos, contar historias, quizás sus propias historias, y crear otras nuevas, «canciones, *chants*, rimas, cuentos, mímica, dramatización. En todas mis unidades didácticas siempre está presente una historia, una canción o rima tradicional inglesa, una canción o rima inventada o adaptada por mí, juegos y una actividad de manualidades» (P16). «Uso muchas historias y cuentos, incluso literatura infantil conocida, me facilita la labor de comprensión. A partir de ahí, son ellos los que juegan, cantan, aprenden retahílas, rimas, dramatizan las historias, dibujan, colorean, y entre los pequeños especialmente, ocurre que son ellos los que te piden hacer una ficha escrita tras otras actividades eminentemente físicas» (P10).

Encontramos también actividades centradas en la adquisición de los aspectos lingüísticos del idioma, en especial, de las formas verbales y la pronunciación. Para ello, los docentes sugieren evitar los paradigmas gramaticales completos intercalándolos con otras actividades en las que se empleen esas estructuras y faciliten la adquisición de vocabulario: canciones, poemas, obras de teatro, anuncios, etc. Knapp-Potthoff (2000) establece diferencias entre los conceptos *vokabeln* (vocablos) y *wörter* (palabras): el primer término estaría relacionado con la adquisición de un idioma en un marco instruccional (memorizar a base de repetir una y otra vez), y el segundo con procesos de adquisición espontánea de léxico. Los estudios realizados por la autora sobre las creencias de los estudiantes alemanes con respecto al aprendizaje de vocabulario dieron como resultado que la mayoría de los alumnos siguen rutinas fijas de adquisición de léxico, orientadas a la superación de las evaluaciones. Esta estrategia de aprendizaje de vocabulario con listas de palabras no es algo exclusivo de los estudiantes alemanes. En la encuesta encontramos varias referencias negativas hacia aquellos alumnos que no se esfuerzan por memorizar vocabularios y estructuras gramaticales. Como apuntamos anteriormente, sería preferible adquirir las de manera contextualizada aunque, «si no hay canciones para aprender vocabulario, les paso una lista de palabras que tienen que memorizar» (P51).

Actividades destinadas a fomentar la interacción oral

Los docentes programan «actividades que requieren la participación de los alumnos con predominio de las destrezas comunicativas» (P2). Fomentan la fluidez en el uso del idioma, «potenciando los debates y haciendo que los alumnos se impliquen personalmente con sus propias opiniones» (P29). Los contenidos de las actividades deberán estar contextualizados y reflejar los acontecimientos de la vida real. Además, los encuestados apuntan que en situaciones de recepción y producción, el vehículo de comunicación ha de ser la lengua extranjera: «Siempre saludo en inglés para hacer que según lleguen a clase hablen y se sientan más cercanos a la otra realidad» (P2). Las declaraciones de los encuestados están en consonancia con la propuesta de Littlewood (1998), según la cual para organizar las clases con claridad y eficacia no se debe recurrir al idioma materno:

Los estudiantes la ven asignada a campos que no son comunicativamente esenciales, como los ejercicios de repetición y transformación o la práctica de diálogos, mientras que la lengua materna sigue siendo el medio apropiado para comentar los temas de importancia (Littlewood, 1998, p. 43).

Los enseñantes coinciden en que las interacciones orales podrán desarrollarse adecuadamente sin necesidad de insistir en los objetivos gramaticales. En la actualidad, el enfoque comunicativo de la enseñanza de idiomas se basa sobre todo en la transmisión de información, afectos y percepciones de un contexto determinado, principios fundamentales para fomentar la interacción en el aula. Ello presupone el diseño de actividades, tareas, materiales y la existencia de una motivación hacia el aprendizaje en la que el método del profesor adquiere una gran relevancia. Es obvio que el docente debe aplicar aquella metodología que proporcione al alumno la vivencia de su satisfacción en el progreso, y cuyas actividades estén en consonancia con los principios fundamentales de ese método de enseñanza. Sin embargo, no existe el método ideal por excelencia; el docente sigue investigando en una metodología cuyas influencias motivacionales y cognitivas en el proceso de enseñanza resulten válidas para el grupo de alumnos y, como relatan algunos enseñantes, cambiando las estrategias que no funcionan. En este sentido, nos parece interesante la opinión de Molina García respecto al diseño de didácticas adaptadas a los alumnos:

Es un principio indiscutible que debe haber una didáctica específica adaptada al perfil de cada grupo destinatario (si entendemos por didáctica las estrategias y métodos planificados para ese grupo), ya que sin el conocimiento de este no puede diseñarse aquella adecuada y correctamente (Molina García, 2003: 157).

En consecuencia, los informantes opinan mayoritariamente que la finalidad curricular del área de lenguas extranjeras es enseñar a comunicarse en ellas. Esto implica un enfoque basado en la comunicación y orientado a la adquisición de una competencia comunicativa, finalidad que coincide con las directrices de política lingüística definida por el Consejo de Europa y recogida en el *Marco común europeo de referencia para las lenguas: aprendizaje, enseñanza, evaluación* (Mcerl):

Fomentar la investigación y el desarrollo de programas que supongan la introducción, en todos los niveles educativos, de los métodos y materiales más apropiados que permitan a los distintos tipos de alumnos la adquisición de una competencia comunicativa adecuada a sus necesidades concretas (Consejo de Europa, 2002, p. 19).

De las actividades comunicativas diferenciadas en el documento señalado, los docentes se refieren especialmente a su intención de elaborar tareas para el desarrollo de la producción y comprensión oral y escrita (hablar y escribir, escuchar y leer). La mayo-

ría afirma que para el desarrollo de la expresión oral se realizan juegos comunicativos, como la producción de textos ante el pleno de la clase, encadenar palabras, contar cuentos, películas, libros que hayan leído, juegos de rol², simulaciones (algo más complejo que el juego de rol, pues supone la réplica de una situación real), debates, entrevistas, intercambios de información (se plantea un tema de interés y los alumnos darán sus opiniones), y resolución de problemas (para ello es necesaria la comunicación entre los alumnos). El resultado final dependerá de la contribución de cada estudiante.

Para favorecer la interacción oral en el aula, de manera similar a la propuesta de Caballero de Rodas (2001, p. 288), el informante sugiere emplear la lengua extranjera como medio de comunicación, tanto para su organización, como para la explicación de las actividades y en la relación personal con los alumnos, para procurar un ambiente adecuado, dar la oportunidad a todos los aprendices de participar y gestionar la interacción (turnos de participación, tiempo, etcétera).

En conclusión, encontramos numerosos relatos en los que se ofrecen oportunidades en el aula a favor del desarrollo y la eficacia comunicativa inmediata, y en los que se reconoce sacrificar la precisión gramatical en favor de la comunicativa con el uso de actividades como debates, coloquios o trabajos en grupo. Dicho de otra forma, de manera consciente o inconsciente, procuran el desarrollo de habilidades sociales, esencia imprescindible para los aprendices de lenguas extranjeras. Entendemos que los docentes pretenden convertir el aula en un lugar al cual el aprendiz quiera pertenecer, donde el desarrollo integral de los alumnos como personas que van a conocer una lengua y una cultura concretas potencie el desarrollo de la competencia comunicativa de la lengua. En palabras de Littlewood:

El comunicador más eficaz en una lengua extranjera no es siempre la persona que mejor maneja las estructuras. Con frecuencia es la persona que tiene mayor habilidad en una situación comunicativa (Littlewood, 1998: 4).

Actividades adaptadas al ritmo de aprendizaje y nivel de los alumnos

La mayoría de los docentes se refiere a que la aceptación y realización de las tareas de aprendizaje se llevan a cabo de manera más favorable cuando los alumnos intervienen en su elección y/o elaboración. No obstante, las consideraciones individuales no implican que el alumno sea el que determine el contenido de la enseñanza, sino que el docente se adapte a las particularidades de los individuos. Además, que «el grado de dificultad no sea ni muy superior a las posibilidades de los alumnos, ni tan sencilla que no demande un mínimo esfuerzo» (P5). Para algunos encuestados «las actividades deben estar adaptadas a la capacidad de cada alumno» (P2). Esta docente precisa que la selección y aplicación de las tareas deberían «respetar los ritmos de aprendizaje individuales y procurar que sean

siempre realizables. Establecer una secuenciación ordenada de la enseñanza» (P42).

Dicho de otra forma, el enseñante busca la manera más accesible de presentar la materia, adecuarla al nivel del discente, a sus necesidades y a su ritmo de aprendizaje. Mayoritariamente, los docentes señalan que el proceso de enseñanza-aprendizaje ha de estar centrado en el alumno, lo que constituye el principio esencial defendido en los trabajos germinales del enfoque comunicativo (Canale y Swain, 1980; Littlewood, 1998).

Actividades de repaso

Dos profesores solicitan del alumno la realización de «tareas de repaso que ya dominen y en la que se sientan a gusto» (P14). El enseñante P2 sugiere que este tipo de actividades se lleven a cabo fuera del aula, con la intención no solo de repasar, sino también de fomentar la responsabilidad de sus obligaciones, mostrándose «inflexible en cuanto a su realización y a los plazos» (P2).

Conclusiones y reflexión final

De nuestra investigación podemos concluir, en primer lugar, que no hemos encontrado diferencias de opinión en cuanto a la edad de los docentes y el idioma que imparten. Por el contrario, los profesores del ámbito de primaria se pronuncian fuertemente a favor de mantener una atención más personalizada con el alumno e, incluso, de establecer contacto con la familia.

En segundo lugar, en general, los enseñantes se definen como guías del aprendizaje, se adscriben a los paradigmas comunicativos y humanistas por lo que, en consecuencia, propugnan una organización de la enseñanza centrada en la atención individualizada, en la satisfacción de las necesidades personales y profesionales de los alumnos.

En tercer término, el eje fundamental en las creencias de los profesores de todos los ámbitos educativos gira en torno a la generación de un clima agradable y de confianza en el aula, que inste a una actitud positiva hacia el proceso de aprendizaje y, en consecuencia, facilite los procesos cognitivos.

En cuarto lugar, otro de los factores que contribuyen a fomentar la motivación de los alumnos son los reforzadores, puesto que la historia de recompensas que tengan los alumnos condicionará determinadas conductas. Así, por ejemplo, si el enseñante administra al discente los refuerzos necesarios, puede lograr que este se enfrente a la tarea de una manera más entusiasta. Entendido así, las conductas de los estudiantes estarán en función de las recompensas que obtengan. En consecuencia, podemos concluir que:

- No todos los reforzadores administrados por el profesor surten efectos positivos ni influyen de la misma manera en todos los sujetos.
- Los profesores refuerzan con halagos especialmente cuando adquieren resultados positivos. Compartimos esta opinión, puesto que el interés intrínseco por las tareas se puede debilitar si el alumno espera en cada situación una recompensa, aunque, por otro lado, como expresa un encuestado, hay que recompensar el esfuerzo realizado, independientemente de los resultados.
- Otro de los aspectos sugeridos es que los elogios se realicen en ocasiones en privado y no en público, para evitar la comparación social y, por ende, la motivación por la ejecución de la meta.
- Los reforzadores se refieren a elogios o a un aumento de la calificación académica.
- El refuerzo se ha de suministrar en el momento preciso, ha de ser inmediato.
- Todos los alumnos necesitan el refuerzo, pero no de manera reiterada puesto que su efecto tenderá a disminuir con el tiempo.
- El refuerzo deberá tener un cierto nivel de intensidad.

En quinto lugar, respecto a las actividades propuestas en el aula, las decisiones de los profesores están basadas en sus interpretaciones sobre el currículo del alumno: intereses particulares, dificultad en el aprendizaje, nivel, ritmo de trabajo. El criterio del éxito en las actividades se vincula más a la eficacia funcional y social que a la corrección estructural del idioma.

Además, consecuentemente, la mayoría de los profesores excluye de su repertorio de técnicas la práctica puramente estructural e incorpora las comunicativas y, por lo tanto, programa actividades dirigidas a desarrollar las habilidades comunicativas de los alumnos. Algunas variables que pueden mejorar la capacidad del docente para mantener y fomentar la motivación de los estudiantes en relación con el carácter de las actividades es que estas han de ser amenas, lúdicas, cortas y temporalizadas. Las actividades propuestas por los profesores del ámbito de educación primaria se dirigen también a la formación sociocultural del alumno. Asimismo, se recomienda el uso de la lengua meta como vehículo de comunicación en el aula.

En resumen, la mayoría de las actividades descritas son de carácter humanista, y su intención es la de fomentar la comunicación y el conocimiento entre el grupo de alumnos. Queda claro en sus exposiciones que los docentes evitan que la gramática sea el

elemento conductor del curso. Procuran realizar tareas útiles y explicar el porqué de las actividades, así como promover desafíos y atender a las posibles dificultades que surjan.

A nuestro juicio, una de las funciones fundamentales del profesor, dentro del ámbito *aprender a aprender*, es la de proporcionar-entrenar nuevas estrategias que ayuden a la adquisición de vocabulario; acostumbrar a los alumnos a reflexionar sobre cómo lo aprenden y por qué.

En definitiva, es un hecho que la mejora de la enseñanza pasa por la mejora de la actividad docente, lo que se debe traducir en la necesidad de efectuar cambios en la metodología que no funciona. A través de sus testimonios constatamos, una vez más, la difícil labor del docente.

1 La encuesta estuvo constituida por 30 preguntas abiertas relacionadas con el pensamiento y las creencias del docente para mantener o fomentar la motivación del alumno.

2 Son tareas pautadas en las que los alumnos inventan diálogos o recrean una situación comunicativa.

Referencias

- Alonso Tapia, Jesús (2005). *Motivar en la escuela, motivar en la familia*. Madrid: Morata.
- Arnold, James (2000). *La dimensión afectiva en el aprendizaje de idiomas*. Madrid: Cambridge University Press.
- Caballero, B. (2001). Las destrezas de la comunicación oral. En L. Nussbaum y M. Bernaus (eds.), *Didáctica de las lenguas extranjeras en la educación secundaria obligatoria* (pp. 265-92). Madrid: Síntesis.
- Canale, M., y Swain, M. (1980). Theoretical Bases of Communicative Approaches to Second Language Teaching and Testing. *Applied Linguistics*, 1 (1), 1-47.
- Caspari, D. (2003). *Fremdsprachenlehrerinnen und Fremdsprachenlehrer. Studien zu ihrem beruflichen Selbstverständnis*. Tübinga: Gunter Narr Verlag.
- Consejo de Europa (2002). *Marco común europeo de referencia para las lenguas: aprendizaje, enseñanza, evaluación*. Estrasburgo: Consejo de Europa / Instituto Cervantes.
- Fernández-Abascal, E. (1995). Psicología de la motivación y la emoción. En E. G. Fernández-Abascal (coord.), *Manual de motivación y emoción* (pp. 19-52). Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Gardner, Robert (1985). *Social Psychology and Second Language Learning. The Role of Attitudes and Motivation*. Maryland: Edward Arnold.
- Knapp-Pothoff, A. (2000). Vokabeln im Kopf. En C. Riemer (ed.), *Kognitive Aspekte des Lehrens und Lernens von Fremdsprachen* (pp. 293-307). Tübinga: Gunter Narr Verlag.

- Littlewood, W. (1998). *La enseñanza comunicativa de idiomas. Introducción al enfoque comunicativo*. Madrid: Cambridge University Press.
- Martínez Agudo, J. (2001). La activación y mantenimiento de la motivación durante el proceso de enseñanza-aprendizaje de una lengua extranjera. *Didáctica (Lengua y Literatura)*, 13, 235-61.
- Masats, María D. (2001). La gestión de la comunicación en el aula. En L. Nussbaum y M. Bernaus (eds.), *Didáctica de las lenguas extranjeras en la educación secundaria obligatoria* (pp. 173-205). Madrid: Síntesis.
- Molina, María J. (2003). Una didáctica especial para un grupo peculiar: la educación de adultos en Melilla. *Encuentro: Revista de Investigación e Innovación en la Clase de Idiomas*, 13, pp. 157-68.
- Muñoz Justicia, J. (2003). *Análisis cualitativo de datos textuales con Atlas/ti versión 2.4*. Recuperado de: <http://www.ugr.es/~textinfor/documentos/manualatlas.pdf>, [consulta: 25 de junio de 2010].
- Nussbaum, L., y Bernaus, M. (eds.) (2001). *Didáctica de las lenguas extranjeras en la educación secundaria obligatoria*. Madrid: Síntesis.
- Reeve, J. (2003). *Motivación y emoción*. (3.ª ed.). México: McGraw-Hill Interamericana.
- Schiefele, H. (1978). *Lernmotivation und Motivlernen*. Múnich: Ehrenwirth.
- Underhill, A. (2000). La facilitación en la enseñanza de idiomas. En J. Arnold (ed.), *La dimensión afectiva en el aprendizaje de idiomas* (pp. 143-59). Madrid: Cambridge University Press.

■ Comunidades profesionales de aprendizaje. Instrumentos de diagnóstico y evaluación*

María Rosel Bolívar Ruano**

Resumen

Actualmente nos encontramos en las escuelas con múltiples obstáculos y barreras que impiden el aprendizaje de los docentes y, en consecuencia, el de los alumnos. La propuesta de configurar las escuelas como comunidades profesionales de aprendizaje (*Professional Learning Communities*) son una relevante forma, donde el aprendizaje de los alumnos va unido al desarrollo profesional de los docentes en el seno de la escuela como un trabajo conjunto o colegiado. Un creciente cuerpo de investigación sobre el cambio educativo habla de desarrollar fuertes comunidades profesionales de aprendizaje (CPA) como «nueva ortodoxia» del cambio educativo y ruta segura hacia la mejora.

La idea de comunidad surge de los trabajos y experiencias sobre las culturas de colaboración entre los docentes, así como de las organizaciones que aprenden, como forma para evitar el individualismo y el aislamiento que en tiempos de incertidumbre y adversidad no ayudan a resolver los problemas del día a día en la escuela. Toda una larga tradición investigadora ha puesto de manifiesto la relevancia del aprendizaje entre colegas y de configurar la escuela como una comunidad, como base potente para mejorar la educación (Westheimer, 2008).

El propósito principal es aprender colectivamente para mejorar la propia práctica educativa, en las organizaciones en que trabajan, con el propósito de incidir en los aprendizajes de los estudiantes. En este sentido, Escudero (2011: 133) sugiere que «ir potenciando una cultura (concepciones, valores y normas, modos de hacer las cosas) y una

* El presente artículo fue publicado en la *Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação* n.º 62/1 (2013)

** Becaria del programa de Formación del Personal Investigador, Departamento Didáctica y Organización Escolar, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad de Granada.

política interna (influencias, poder, derechos y deberes, exigencias) como elementos importantes de y para la colaboración dentro de los centros, con los tiempos necesarios y los temas pertinentes a indagar reflexionar y decidir, disponiendo los apoyos convenientes y también la rendición de cuentas sobre lo que se hace y se logra».

Las escuelas no suelen ser organizaciones que propicien las condiciones necesarias para que existan CPA, existen unas jerarquías y estructura prefijada que precisa una reconfiguración, no fluye la sabiduría y conocimiento entre la comunidad educativa, porque cada uno hace y deshace dentro del aula a su antojo, existe una parcelación que dificulta la reflexión crítica y constructiva de la práctica educativa (Bolívar Ruano, 2012b); entonces, ¿cómo podemos los docentes pretender que los alumnos aprendan si los docentes mismos no aprenden entre sí? Si no se entra en esa dimensión, como predecía Sarason (2003), toda reforma está predestinada al fracaso, al no incidir en lo fundamental: si se quiere mejorar la educación de los alumnos, es preciso organizar los centros para que el profesorado aprenda a hacerlo mejor.

La escuela como comunidad profesional de aprendizaje: concepto y características

Una conceptualización adecuada de CPA es compleja porque, como reconoce Martin-Kniep (2007), se compone de tres términos (comunidad, aprendizaje, profesional), cada uno con muchas connotaciones diferentes, que se pueden combinar de diversas maneras, cambiando la esencia del conjunto.

El término de *comunidad* hace alusión al grupo de personas que aprenden juntas, que comparten un compromiso y modos de hacer comunes, que no solo da un valor añadido a su profesión, sino que también mejora a la comunidad en general (profesionales, escuela y estudiantes). Esto no quiere decir que sea solo el personal interno el que participe, sino que también, en una comunidad ampliada, lo pueden hacer las familias, personal del barrio o municipio, administradores, entre otros; de este modo, la escuela abre sus puertas para todo aquel que pueda comprometerse y apoyar con el aprendizaje del alumnado. Así lo defiende el movimiento de innovación español de comunidades de aprendizaje, con unas bases similares a las CPA, pero cuyos fundamentos, estrategias y modos de operar no son iguales.

Si bien, las personas suelen pertenecer a varias comunidades (foros, grupos de amigos, peñas de fútbol, partidos políticos...) y, en tiempos actuales, en que la globalización impera en nuestras formas de vida y el conocimiento se propaga por diversos canales, la creación de comunidades presenciales o virtuales con diversos fines y propósitos positivos o negativos aumentan. Cuando hablamos de CPA, nos referimos a un grupo de

profesionales que se apoyan mutuamente, indagando de modo reflexivo para aprender más sobre su práctica, con el fin de mejorar los aprendizajes de los alumnos. Además, como señala Escudero (2009: 11), «la idea de comunidad tiende a connotar calidez de relaciones entre las personas, pero también puede suponer una forma de invasión y negación de la individualidad. Su cercanía comporta reconocimiento, pero también un medio sutil de vigilancia y control. El sentimiento de pertenencia a una comunidad garantiza afiliación, pero también puede conducir a crear divisiones entre «nosotros» (los que están dentro) y los «otros» (los de fuera), constituyendo la base de conflictos identitarios bien conocidos».

DuFour (2004: 11) afirma que «el modelo de comunidad profesional de aprendizaje es un gran diseño de una nueva y poderosa forma de trabajar juntos que afecta profundamente a las prácticas de enseñanza. Sin embargo, iniciar y mantener el concepto requiere mucho trabajo». Cuando los docentes se comprometen y persisten, poniendo en práctica los principios anteriormente descritos, los estudiantes aprenden y se crean CPA. En esta misma línea, Harris y Jones (2010: 173) exponen que «el modelo de CPA es una forma de asegurar que existe la oportunidad para que los profesionales aprendan nuevas prácticas y para generar nuevos conocimientos», el problema reside en que nuestras escuelas no están diseñadas para que los docentes aprendan, es difícil y raro de creer, pues si los alumnos van a la escuela a incrementar su sabiduría y conocimientos sobre las diferentes materias que se imparten, por qué los docentes no aprenden unos de otros, compartiendo experiencias y expectativas para que los aprendizajes de los alumnos sean eficaces.

DuFour (2004) señala que, para crear CPA, los docentes junto con sus colegas deben de estar comprometidos y plantearse las siguientes cuestiones:

- ¿Qué es lo que queremos que cada estudiante aprenda?
- ¿Cómo sabremos cuándo cada estudiante ha aprendido?
- ¿Cómo vamos a responder cuando un estudiante tiene dificultades en el aprendizaje?

Ahora bien, como sugiere Hord (1997b), las CPA tienen los siguientes cinco atributos: 1) liderazgo compartido y de apoyo; 2) creatividad colectiva; 3) valores y visión compartidos; 4) condiciones de apoyo (materiales, estructurales, competencias del personal); y 5) compartir la práctica personal. Estos cinco atributos son, de hecho, además de indicadores, características de las CPA; a partir de estas características se elabora, como analizamos más adelante, el instrumento *School Professional Staff as Learning Community Questionnaire (Spslcq)* o *Cuestionario sobre el personal escolar como comunidad de aprendizaje*, que permite comprobar el grado de implantación de una CPA.

Los autores Bolam, McMahon, Stoll y otros (2005), en una de las primeras investigaciones realizadas en Inglaterra, afirman que «la idea de una CPA es un bien que vale la pena

como medio de promoción de la escuela y fortalecimiento de la capacidad de todo el sistema para la mejora sostenible y el aprendizaje del alumno» (p. iii). Ellos identifican cinco características que debe de tener una CPA eficaz, ya utilizadas por otros autores, como los valores compartidos y la visión, la responsabilidad colectiva para el aprendizaje del alumnado, la investigación profesional, la colaboración centrada en el aprendizaje y el grupo, así como el aprendizaje individual y profesional, pero añaden tres características más:

Tabla 1

Características de las comunidades profesionales de aprendizaje

Apertura, redes y asociaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Las personas están abiertas al cambio. - Los miembros se involucran activamente con otras escuelas, centros, universidades, instituciones y otras agencias. - Asunción de riesgos, creatividad e innovación. - Las iniciativas externas analizan lo que está pasando internamente.
Inclusión de los miembros	<ul style="list-style-type: none"> - Existe una gran comunidad en la que participa toda la escuela, no solo pequeñas comunidades. - Dirección y consejo escolar están involucrados en la CPA. - El personal valora y apoya a los miembros de la CPA.
Confianza mutua, respeto y apoyo	<ul style="list-style-type: none"> - Las relaciones de trabajo son positivas. - Hay confianza y respeto mutuo. - Se valoran los esfuerzos de docentes y personal. - El personal se siente competente.

Las CPA adoptan como perspectiva de cambio la participación de todo el personal en el proceso de liderazgo mediante la toma de decisiones compartidas. El tipo de liderazgo que predomina en CPA es el compartido o distribuido, donde se tiende a que cada uno pueda ejercer su papel activo en la organización. Siguiendo la misma estela que Hord (1997b), Bolívar (2012: 252) afirma que «las nuevas demandas a la escuela exigen un liderazgo en todos los niveles, no limitado a los directivos, que poco lejos pueden ir sin la implicación del personal». Por su parte, en la misma línea, Elmore (2010: 64) argumenta:

El liderazgo es la práctica de la mejora, nos guste o no nos guste. Podemos discutir sobre definiciones más amplias y filosóficas del liderazgo escolar, pero la condición necesaria para el éxito de los líderes escolares en el futuro será su capacidad de mejorar la calidad de la práctica pedagógica. En el corto plazo, esta labor tendrá que ser realizada en un entorno que no reconoce el valor o la necesidad de la práctica.

Elmore (2010: 97) entiende por mejora «el incremento en calidad y desempeño a lo largo del tiempo, es un proceso mediante el cual las escuelas se transforman pasando de ser

organizaciones relativamente atomizadas e ineficaces a ser organizaciones relativamente coherentes y eficaces [...]. En este contexto, el liderazgo consiste, en primer lugar, en (a) manejar las condiciones bajo las cuales las personas aprenden nuevas prácticas; (b) crear organizaciones que brindan apoyo, entornos coherentes para una práctica exitosa; y (c) desarrollar las habilidades y prácticas de liderazgo de otros». El liderazgo no se ciñe al papel de la persona que formalmente ostenta la dirección del centro, sino que existe una distribución de sabiduría y responsabilidades que inciden en los logros de la escuela y alumnado, lejos de la realidad, todos asociamos la palabra «líder» con director del centro.

En esta misma línea, Senge (1992) hablaba de los líderes como héroes capaces de vencer y cambiar el rumbo de las cosas; sin embargo, hoy, en una era posburocrática y en una organización que aprende, es un mito, y mientras estos mitos existan, se pondrá énfasis en los hechos de corto plazo y en héroes carismáticos, y no en las fuerzas sistemáticas y el aprendizaje colectivo, como señala González (2011: 174):

Nadie es líder por nombramiento o por el hecho de ocupar un puesto formal en la estructura organizativa. El cargo formal no imprime necesariamente carácter de líder y no hay ninguna razón fundada para suponer que así ocurra; de hecho, no es del todo inusual encontrar centros escolares en los que el director apenas si ejerce algún liderazgo, siendo otros miembros (que no siempre ocupan puestos formales) quienes sí lo ejercen y mueven a los demás en alguna dirección orientada a mejorar lo que acontece en ellos.

Andrews y Lewis (2007) afirman que un docente en una CPA es capaz de liderar y movilizar a sus compañeros de trabajo, de esta forma influye e incentiva la participación, el reflexionar y trabajar juntos da un extraordinario valor a la escuela, mejora la enseñanza y el aprendizaje. Más que «un» líder, una CPA requiere una comunidad de líderes.

Diagnóstico de una comunidad profesional de aprendizaje. Revisión de instrumentos

Entre otros, cuando se quiere desarrollar una escuela como CPA, se precisan instrumentos de diagnóstico que nos indiquen situaciones de partida al tiempo que evalúen los progresos realizados. En este sentido, es de gran ayuda contar con instrumentos que nos permitan evaluar el grado de implementación de una CPA, para obtener información de cómo ciertas escuelas han logrado aproximarse o ser CPA consolidadas, por lo que analizaremos y describiremos los dos principales instrumentos. El primero de ellos, ideado por Hord (1996), se formula en torno a los atributos críticos determinados en cinco dimensiones, que sirven para conocer lo que piensan directivos, profesorado y comunidad sobre estructuras y grado de trabajo conjunto que perciben en su escuela.

El segundo, creado por Olivier, Hipp y Huffman (2003), comparte que las prácticas comunes de una CPA son las que originalmente identificó Shirley Hord (1996), en su amplia revisión de la literatura y experiencias desarrolladas. Evalúa, pues, las percepciones del personal (directivos, profesorado y miembros de la comunidad) referidas a prácticas específicas observadas en relación con las cinco dimensiones o atributos críticos. Con el paso del tiempo, este instrumento ha servido exitosamente para asistir a los educadores e investigadores para determinar el grado de desarrollo y fuerza de las prácticas dentro de cada dimensión. Como señalan en otro trabajo (Hipp y Huffman, 2007: 124), «es un instrumento de diagnóstico para evaluar las percepciones de la dirección, profesorado y familias (y comunidad), basadas en cinco dimensiones de una comunidad profesional de aprendizaje y los atributos críticos».

Cuestionario sobre el personal escolar como comunidad de aprendizaje

En paralelo a la conceptualización de las escuelas como comunidades profesionales de aprendizaje (CPA), particularmente por Shirley M. Hord (1997a), como investigadora sénior en el Southwest Educational Development Laboratory (SEDL) en Austin, se conceptualizan cinco dimensiones sobre las CPA (ver Tabla 2). Estas dimensiones se basan en una revisión de la literatura y vienen a recoger los atributos críticos de una CPA, que debidamente reconceptualizados han mantenido igualmente otros autores (Huffman & Hipp, 2003).

A partir de ellas se elabora, en una primera versión, el instrumento School Professional Staff as Learning Community Questionnaire (SPSLCQ), o Cuestionario sobre el personal escolar como comunidad de aprendizaje, que permite comprobar el grado de implantación de una CPA; en definitiva, un instrumento de evaluación para determinar la madurez del personal como una comunidad de aprendizaje, según grados de desarrollo. Como señalan Hord et al. (1999):

Con este instrumento, los investigadores podrían realizar estudios de las escuelas que son claros ejemplos de comunidades profesionales de aprendizaje, con el objetivo de aprender cómo funciona o se crea en una escuela. Obviamente, una investigación sobre una CPA madura en una escuela podría dar mucha información sobre la transformación del profesorado. Otros usos adicionales serían servir como medio para recopilar datos de referencia y, posteriormente, determinar si el desarrollo del profesorado da lugar a una comunidad de aprendizaje profesional. Otras aplicaciones serían utilizarlo como un instrumento de diagnóstico, para ver en qué grado se hacen esfuerzos para crear comunidades profesionales de aprendizaje en la configuración de la escuela (pp. 2-3).

La Tabla 2 recoge las cinco dimensiones de las CPA, que investigaciones posteriores han reafirmado (Huffman & Hipp, 2003; Hipp & Huffman, 2010), así como los atributos críticos de cada una de las dimensiones.

Tabla 2**Definición de las dimensiones del SPSLCQ (reelaboración propia)**

DIMENSIÓN	DESCRIPCIÓN
Liderazgo de apoyo y compartido	La administración y dirección escolar participan democráticamente, comparten personalmente el poder, la autoridad y la toma de decisiones. Al tiempo, promueve el liderazgo entre el profesorado.
Visión y valores compartidos	El profesorado y personal del centro comparten visiones para mejorar la escuela, tienen como foco constante e ineludible el aprendizaje de los estudiantes. Los valores compartidos apoyan las normas de actuación que guían las prácticas docentes.
Aprendizaje colectivo y su aplicación	El profesorado comparte información con todos los niveles del centro y trabajan en colaboración para planificar, resolver problemas y mejorar las oportunidades de aprendizaje. Buscan juntos conocimientos, competencias y estrategias, y aplican los nuevos aprendizajes a su trabajo.
Práctica personal compartida	Los compañeros revisan y hacen observaciones basadas en las evidencias de las prácticas docentes en el aula para apoyar los resultados de los alumnos e incrementar la capacidad individual y organizativa.
Condiciones de apoyo: relaciones y estructuras	<i>Relaciones de colaboración:</i> respeto, confianza, crítica y mejora, en las relaciones entre directivos, profesorado y alumnado. <i>Estructuras:</i> incluyen una variedad de condiciones de la escuela, como tamaño, tiempos, sistemas de comunicación, tiempos y espacios para reunirse y revisar las prácticas docentes.

La primera dimensión (*liderazgo de apoyo y compartido*) desempeña un papel relevante en la promoción de una cultura escolar que promueve el aprendizaje continuo propio de las CPA. Este tipo de liderazgo supone que los directivos participan democráticamente con el profesorado en compartir el poder y la toma de decisiones, al tiempo que se promueve el liderazgo del profesorado al igual que resaltaba Peter Senge, se dirige a la segunda dimensión *visiones y valores compartidos*. El *aprendizaje colectivo*, por su parte, se refiere a que todo el personal de la escuela realiza procesos conjuntos o en colaboración para mejorar el aprendizaje del estudiante. Planifican, resuelven problemas y toman decisiones para mejorar las oportunidades de aprendizaje colaborativamente y en grupo.

La *práctica personal compartida* supone que los profesores aprenden unos de otros a través de observación mutua de su trabajo en el aula, revisan lo que hacen y ofrecen apoyo para la mejora individual y comunitaria. Como comentan Huffman & Hipp (2003:

5) «hay una relación fundamental entre el aprendizaje colectivo y la práctica personal compartida que no se pueden separar y, por lo tanto, deben ser situadas juntas en este conjunto secuencial de atributos». Hord (1997b) categoriza las *condiciones que favorecen* el desarrollo de las escuelas como estructurales o relacionales. Las condiciones estructurales se centran en los componentes físicos de la escuela. Estos incluyen: tamaño de la escuela, organización de tiempos y espacios para reuniones, etc. Las condiciones relacionales se refieren a las relaciones personales y profesionales.

El cuestionario consta de 17 ítems clasificados en cinco dimensiones sobre el grado que un centro escolar ha alcanzado como CPA. Los ítems determinan prácticas que tienen lugar a nivel de centro escolar. Inicialmente, el instrumento se tituló «Descriptor de las comunidades de aprendizaje profesional» y se componía de 17 descriptores agrupados en cinco grandes áreas o dimensiones identificadas en la revisión de la literatura (Hord, 1997a). Mide el grado en que las escuelas se han desarrollado como comunidades profesionales de aprendizaje en una escala de cinco puntos para cada uno de los descriptores de una CPA.

El SPSL utiliza una escala de Likert de 5 puntos que va desde un bajo nivel de acuerdo o alineación con los elementos de una CPA a un alto nivel de acuerdo. Cada ítem diferencia los parámetros de alta, media y baja del descriptor, a lo largo de una escala de cinco puntos. Este formato requiere de un procesamiento mental mayor que el habitual cuando solo se presentan los cinco grados bajo un único enunciado. Los resultados de la fiabilidad de campo y pruebas de validez se cumplieron satisfactoriamente, lo que indica que la SPSAC fue un indicador útil de la percepción personal de su escuela como una comunidad de aprendizaje.

El empleo del cuestionario permite ver las percepciones del profesorado sobre cómo su departamento o su centro funciona como una comunidad profesional de aprendizaje en relación con las cinco dimensiones:

- a) ¿Hay un liderazgo de apoyo y compartido?
- b) ¿Tienen visión y valores compartidos que apoyen los aprendizajes de todos los estudiantes?
- c) ¿Hay un aprendizaje colectivo y la aplicación de ese aprendizaje?
- d) ¿Se comparten las prácticas de enseñanza para contribuir a la capacidad individual y organizacional?
- e) ¿Tienen condiciones de apoyo?

Evaluación de las comunidades profesionales de aprendizaje

Como señalábamos anteriormente, Olivier, Hipp y Huffman (2003) han desarrollado el instrumento *Evaluación como comunidades profesionales de aprendizaje (Professional Learning Community Assessment (PLCA))*, tomando como base las cinco dimensiones que

identificó Shirley Hord (1997a). Este instrumento ha sido de gran utilidad para medir el grado de avance de las prácticas dentro de cada dimensión. En su primera elaboración constaba de 44 ítems relativos a prácticas que tienen lugar en el ámbito escolar.

La estructura conceptual que lo soporta es lo que han llamado *Organizador de las comunidades profesionales de aprendizaje* (ver Figura 1), que es una reconceptualización de las dimensiones de Hord (ver Tabla 2). «El propósito en la creación de este cuestionario fue “representar con mayor precisión la fase de desarrollo desde el inicio de la aplicación a la institucionalización» (Olivier et al., 2003: 69). Por eso, recoge parte de la teoría del cambio educativo de Fullan (2002), para identificar y organizar las etapas (inicio, implementación, institucionalización) de desarrollo de una CPA para una mejora escolar sostenible. Para cada una se describe el administrador y las prácticas docentes asociadas a cada una de las cinco dimensiones. Las conductas y prácticas reflejan los niveles de colaboración requeridos en cada fase.

Figura 1
Organizador de las comunidades profesionales de aprendizaje (Hipp & Huffman, 2003)

Establecer comunidades profesionales de aprendizaje
Fases de desarrollo escolar

Administración y acciones docentes	Liderazgo compartido y de apoyo	-Liderazgo compartido entre el personal	-Poder, autoridad y responsabilidad compartida	-Tomas de decisiones ampliamente compartidas para el compromiso y el rendimiento de cuentas	Aprendizaje del alumnado y mejora escolar
	Visión y valores compartidos	-Normas y valores propugnados	-Foco en el alumnado -Altas expectativas	-Visión compartida sobre la enseñanza y el aprendizaje	
	Aprendizaje colectivo y aplicación	-Información compartida -Diálogo	-Colaboración -Resolver problemas	-Aplicación de conocimientos, habilidades y estrategias	
	Práctica personal compartida	-Observación y estímulo	-Compartir resultados de nuevas prácticas -Ofrecer <i>feedback</i>	-Análisis de trabajos de los alumnos y prácticas relacionadas	
	Condiciones de apoyo-relaciones	-Relaciones de cuidado	-Confianza y respeto -Reconocimiento y celebración	-Asunción de riesgos -Esfuerzo unificado para integrar el cambio	
Relaciones externas y apoyo Administración-padres-comunidad					

El organizador de la CPA se emplea como marco para observar la colaboración y las percepciones del profesorado sobre el grado de colaboración. Es particularmente útil para el análisis de datos cualitativos (entrevistas o grupos de discusión).

A su vez, con el tiempo, en función de los datos, ha dado lugar a integrar ítems específicos dentro de cada dimensión de la CPA, ampliando, especificando o reelaborando las dimensiones e ítems dentro de cada una. Esta evaluación refinada o revisada (*Professional Learning Community Assessment-Revised*, PLCA-R)¹ sirve como un diagnóstico formal efectivo para identificar las prácticas a nivel de centro escolar que incrementan intencionalmente el aprendizaje profesional (Olivier, Antoine et al., 2009). Esta *versión revisada* es, pues, una reelaboración de la versión de 2003 (Olivier, Hipp y Huffman, 2003). El cuestionario fue creado para evaluar las prácticas cotidianas a nivel de aula y de centro relacionadas con las dimensiones de las comunidades profesionales de aprendizaje. Particularmente, proporciona percepciones del profesorado sobre las prácticas específicas observadas a nivel de escuela de acuerdo con las dimensiones estipuladas (liderazgo compartido, valores y visiones compartidos, aprendizaje colectivo, práctica personal compartida, condiciones de apoyo), en un enfoque centrado en los aprendizajes de los estudiantes como resultado último.

El instrumento ha sido empleado en numerosas escuelas durante varios años en distritos escolares en los diferentes niveles de grado en los Estados Unidos, lo que ha permitido revisar las dimensiones para su consistencia interna y otros estudios han ampliado la validación del instrumento (coeficiente de consistencia interna alfa de Cronbach).

El instrumento *Evaluación revisada como comunidades profesionales de aprendizaje* (PLCA-R) emplea una escala tipo Likert en cuatro grados del 1 = Totalmente en desacuerdo a 4 = Totalmente de acuerdo. La versión revisada o refinada incorpora siete nuevos ítems en relación con la versión inicial de 2003, dirigidos directamente a la utilización de los datos a nivel lo que se hace en el centro escolar (ítems 11, 20, 29, 30, 37, 42 y 52). Consta de seis subescalas referidas a las dimensiones: liderazgo compartido y de apoyo (10 ítems), visión y valores compartidos (8 ítems), aprendizaje colectivo y aplicación (8 ítems), práctica personal compartida (6 ítems), condiciones de apoyo y relaciones (4 ítems) y estructuras (7 ítems). Su relevancia ha sido verificada mediante juicios de un panel de expertos (administración educativa, inspectores, equipos directivos, asesores, profesorado universitario).

Tras un periodo de probar y volver a probar este instrumento, se ha concluido que a los usuarios les resulta útil como herramienta de medida para evaluar las percepciones sobre la base de las dimensiones de un CPA.

El PLCA-R está diseñado para apoyar y mejorar el desarrollo del proceso del PLC en una escuela y, con ello, contribuir a la mejora continua de la escuela. Los ítems del PLCA-R ilustran prácticas reales a nivel de centro, el análisis del instrumento debe incluir una revi-

sión de los ítems individuales para determinar las fortalezas y debilidades de las prácticas consideradas esenciales dentro de una comunidad profesional de aprendizaje. Por esto, se deben examinar no solo los resultados globales de cada dimensión, sino también los resultados de cada elemento para determinar las fortalezas y debilidades de las prácticas específicas esenciales para una CPA.

Validez y fiabilidad: El uso generalizado del instrumento ha posibilitado revisar la validez de constructo de sus dimensiones. Los análisis más recientes de esta herramienta de diagnóstico han confirmado la consistencia interna que resulta en los siguientes coeficientes de fiabilidad alfa de Cronbach de las subescalas factor (n = 1209):

- Liderazgo de apoyo y compartido (0.94)
- Visión y valores compartidos (0.92)
- Aprendizaje colectivo y aplicación (0.91)
- Práctica personal compartida (0.87)
- Condiciones-relaciones de apoyo (0.82)
- Condiciones de apoyo: relaciones y estructuras (0.88)
- Un factor de solución (0.97)

No obstante, las medidas de fiabilidad y validez con ciertas poblaciones no son necesariamente fiables y válidas con una población diferente (Daniel, Miller & Wilbur, 2011). Por eso, hemos de hacer nuestra propia adaptación y validación, demostrando la validez de constructo (estudio y análisis de expertos de los factores) y consistencia interna de fiabilidad.

Dos documentos adicionales se han incluido como herramientas para el análisis y la evaluación de comunidades de aprendizaje profesional. El *Organizador Comunidad de Aprendizaje Profesional*, desarrollado a partir de Hord (1987), ilustra las prácticas identificadas a través de la investigación que promueven los esfuerzos de la escuela en cada una de las cinco dimensiones de una CPA y las fases del cambio (iniciación, implementación e institucionalización), de acuerdo con Fullan. La *Rúbrica de desarrollo de una comunidad profesional de aprendizaje* sirve como una herramienta para el diálogo del individuo o grupo pequeño. Ofrece una reflexión sobre la cultura de la escuela para delinear la evolución de ciertas prácticas del centro que reflejan todas las dimensiones de una CPA a través de cada nivel de cambio (Huffman y Hipp, 2003; Hipp y Huffman, 2009).

Dado que los ítems de la *versión revisada* ilustran el nivel actual de las prácticas a nivel de centro escolar, se debe examinar no solo los resultados globales de cada dimensión, sino también los resultados de cada elemento para determinar las fortalezas y debilidades de las prácticas específicas esenciales para un CPA. Ver las dimensiones colectivas puede ser revelador a nivel de superficie, por lo que el examen de los ítems individuales presenta una evaluación más clara y más formativa de las prácticas a nivel de centro escolar.

Los pasos que se han de seguir en la *interpretación* del cuestionario son:

- Examinar los ítems individuales; determinar los puntajes más altos y más bajos. Las puntuaciones de 3.0 o superior muestran un acuerdo general con el ítem.
- Focalizarse en las dimensiones, determinar aquellas que tienen la mayoría de los ítems con alta o baja puntuación.
- Focalizarse sobre los resultados generales a nivel de dimensión para determinar si existe un patrón de puntuaciones altas o bajas.
- Fijarse en la desviación estándar calculada (SD) para dar cuenta de los valores atípicos (variación dentro del grupo). Una pequeña SD indica un mayor acuerdo, una mayor SD muestra más variación entre los encuestados (menos de acuerdo). Se puede tener un valor atípico o dos, y sin embargo un fuerte nivel general de apoyo a la dimensión.

Discusión y conclusiones

En otro trabajo (Bolívar Ruano, 2012a) hemos revisado los mejores instrumentos de diagnóstico con que contamos sobre las Organizaciones que aprenden, su categorización y adaptación al contexto español. Si las Organizaciones que aprenden han sido criticadas por su origen empresarial, las CPA son una elaboración y aplicación propiamente educativa. Por eso, en este trabajo hemos completado el diagnóstico y evaluación con la descripción de los mejores instrumentos con que contamos para las comunidades profesionales de aprendizaje. Falta su adaptación y validación al contexto español, tarea en la que estamos ahora trabajando. Si, como describíamos en el anterior trabajo citado, contábamos ya con buenas adaptaciones del cuestionario sobre las dimensiones de una Organización que aprende, no sucede así con el de Hord (1996) o las reelaboraciones posteriores de Olivier et al. (2009).

Apoyar un desarrollo de las escuelas como organizaciones pasa, como línea prioritaria de acción, por su reconstrucción como lugares de formación e innovación no solo para los alumnos, sino también para los propios profesores. Un *profesionalismo ampliado* se construye e incluye, como un componente básico, en interacción con otros colegas en el contexto de trabajo. En lugar de una organización burocrática se rediseñan contextos y modos de funcionar, que optimicen el potencial formativo de las situaciones de trabajo y la acerquen a una comunidad de aprendizaje.

Sin lugar a dudas, las CPA suponen una nueva forma de aprender juntos, una reconstrucción y redefinición de escuela, donde el aislamiento e individualismo no tienen cabida, y donde el compromiso promueve la mejora de los aprendizajes de los alumnos. La reflexión de la práctica educativa conlleva la reformulación de los métodos de trabajo para incidir en el aprendizaje y rendimientos de los alumnos, un mayor compromiso para el éxito de todos y cada uno de los alumnos que van cada día a la escuela.

Una comunidad profesional no pretende alcanzar mayores niveles de colaboración entre los profesores como un fin en sí mismo, es un medio para la finalidad básica de la institución escolar: el núcleo del trabajo conjunto debe ser el currículum escolar, con el objetivo prioritario de mejorar el aprendizaje de todos los alumnos. Por eso, como factor en la evaluación del progreso y desarrollo de una escuela como CPA debe entrar en qué medida se puede constatar el incremento de los aprendizajes de los alumnos.

Reconstruir, rediseñar o reestructurar lugares y espacios atrapados por burocracia, trabajo individualista y toma de decisiones jerárquicas, por un trabajo en colaboración no es –en efecto– tarea fácil, como muestra el libro editado por Stoll y Louis (2007). Y, sin embargo, abre una amplia avenida para la mejora. En este sentido, hemos analizado la revisión de los principales instrumentos empleados, hasta la fecha, para determinar el grado de implementación de una CPA que gira en torno a los atributos críticos analizados anteriormente y que serán de gran utilidad a investigadores y educadores para ver en qué medida una escuela se aproxima a ser CPA, además de conocer las impresiones de la comunidad educativa.

1 Cuestionario PLCA-R disponible en: <http://www.sedl.org/pubs/index.cgi?l=item&id=plc01&smc=banner-html>

Referencias

- Andrews, D., y Lewis, M. (2007). Transforming practice from within: the power of the professional learning community. En L. Stoll y K. S. Louis (eds), *Professional Learning Communities: divergence, depth and dilemmas* (pp.132-146). Berkshire: Open University Press.
- Bolam, R., McMahon, A., Stoll, L., Thomas, S., y Wallace, M., with Greenwood, A., Hawkey, K., Ingram, M., Atkinson, A. y Smith, M. (2005). *Creating and sustaining effective professional learning communities*, DfES Research Report RR637, University of Bristol.
- Bolívar, A. (2012). *Políticas actuales de mejora y liderazgo educativo*. Archidona: Editorial Aljibe.
- Bolívar Ruano, M. R. (2012a). La cultura de aprendizaje de las organizaciones educativas. Instrumentos de Diagnóstico y Evaluación. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, 10 (1), 143-162.
- Bolívar Ruano, M.R. (2012b). Por una renovación organizativa de los centros escolares. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 52, 313-320.
- Daniel, M., Miller, A. y Wilbur, J. (2011) Multiple instrument translation for use with South Asian Indian immigrants. *Research in Nursing & Health*, 34 (4), 419-432.
- Dufour, R. (2004). What is a “professional learning community”? *Educational Leadership*, 61 (8), 6-11.
- Elmore, R. E. (2010). *Mejorando la escuela desde la sala de clases*. Santiago de Chile: Área de Educación Fundación Chile.
- Escudero, J. M. (2009). Comunidades docentes de aprendizaje, formación del profesorado y mejora de

- la educación. *Ágora para la EF y el Deporte*, 10, 7-31.
- Escudero, J. M. (2011). Los centros escolares como espacios de aprendizaje y desarrollo profesional de los docentes. En M. T. González (coord.), *Innovaciones en el gobierno y la gestión de los centros escolares* (pp. 117-142). Madrid: Síntesis,
- Fullan, M. (2002). *Los nuevos significados del cambio educativo en educación*. Barcelona: Octaedro.
- González, M. T. (coord.) (2011). *Innovaciones en el gobierno y la gestión de los centros escolares*. Madrid: Síntesis.
- Harris, A., y Jones, M. (2010). Professional learning communities and system improvement. *Improving Schools*, 13 (2), 172-181.
- Hipp, K. A., y Huffman, J. B. (2007). Using assessment tools as frames for dialogue to create and sustain professional learning communities. En L. Stoll y K. S. Louis (eds.), *Professional learning communities: Divergence, depth and dilemmas* (pp. 119-131). Berkshire: Open University.
- Hipp, K., y Huffman, J. (eds.) (2010). *Demystifying professional learning communities: School leadership at its best*. Lanham, MD: Rowan & Littlefield.
- Hord, S. M. (1996). *School professional staff as learning community questionnaire*. Austin, TX: Southwest Educational Development Laboratory.
- Hord, S. M. (1997a). *Professional learning communities: Communities of continuous inquiry and improvement*. Austin, TX: Southwest Educational Development Laboratory.
- Hord, S. M. (1997b). Professional Learning Communities: What Are They and Why Are They Important? *Issues about Change*, 6 (2), 2-5.
- Hord, S. M., et al. (1999). Assessing a School Staff as a Community of Professional Learners Professional. *Issues about Change*, 7 (1), 1-8.
- Huffman, J. B. y Hipp, K. F. (2003). *Reculturing schools as professional learning communities*. Lanham, MD: Scarecrow Education.
- Martin-Kniep, G. O. (2007). *Communities that Learn, Lead, and Last: Building and Sustaining Educational Expertise*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Olivier, D. F., Hipp, K. K., y Huffman, J. B. (2003). Professional learning community assessment. En J. B. Huffman & K. K. Hipp (eds.), *Reculturing schools as profesional learning communities*. Lanham, MD: Scarecrow Press.
- Olivier, D. F., Antoine, S., y Cormier, R., et al. (2009). *Assessing schools as professional learning communities. Symposium*. Paper presented at the Annual Meeting of the Louisiana Education Research Association (Lafayette, March). Reelaborado y recogido también en Olivier, D.F., y Hipp, K. K. (2010).
- Sarason, S. B. (2003). *El predecible fracaso de la reforma educativa*. Barcelona: Octaedro.
- Senge, P. (1992). *La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. Barcelona: Granica.
- Westheimer, J. (2008). Learning Among Colleagues: Teacher Community and the Shared Enterprise of Education. In M. Cochran-Smith, S. Feiman-Nemser y J. McIntyre (eds.). *Handbook of Research on Teacher Education* (pp.756-783). Reston, VA: Association of Teacher Educators; Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

■ La relación entre el Estado y la sociedad: Alianzas público-privadas para la mejora educacional*

Silvina Gvirtz**

Ángela Inés Oría***

Resumen

En el presente artículo se analiza un espectro de respuestas al diagnóstico crítico de la educación argentina. Construye una tipología de alternativas para la mejora educacional y enfatiza en las experiencias de articulación público-privada, a las que clasifica en cuatro tipos acordes con dos variables principales: el financiamiento y la capacidad técnica. Los actores en los que recaen estas funciones pueden ser públicos o privados. Se rastrean, analizan e identifican aspectos distintivos de estos modos articuladores y se describen los rasgos generales del proyecto «Escuelas del Bicentenario» (PEB), que combina elementos de distintas formas de articulación, lo que constituye un tipo institucional mixto. El caso bajo estudio es de un valor significativo en tanto revela modos de atender eficazmente los problemas educativos de América Latina.

Palabras claves: mejora educacional, financiación de la educación, proyecto «Escuelas del Bicentenario», proyectos de articulación mixta.

* El presente artículo fue publicado en la *Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação* N.º 54 (2010).

** Directora de la Especialización y maestría en Educación de la Universidad de San Andrés, y directora general del proyecto «Escuelas del Bicentenario», del Instituto Internacional de Planeamiento (IIPE – Unesco), Sede Regional Buenos Aires.

*** Responsable del área de documentación del proyecto «Escuelas del Bicentenario» en el IIPE-Unesco, Sede Regional Buenos Aires.

Introducción

La situación de la escuela pública argentina, al igual que la de otros países de Latinoamérica, ha generado preocupación y hasta alarma entre los especialistas del campo. Algunos datos cuantitativos confirman esta afirmación. El análisis de los indicadores de abandono y repitencia reflejan que el sistema educativo tiene escasa capacidad de retención. En consecuencia, no logra incluir a muchos niños y jóvenes en niveles educativos altos. Al mismo tiempo, el capital físico, humano y social de las escuelas aumenta o disminuye, según el nivel socioeconómico de los alumnos. El inicio tardío, el abandono y la repitencia en el nivel básico y medio guardan relación inversa a los quintiles de ingreso de la población. La expansión del sistema parece acarrear un proceso contradictorio de inclusión-expulsión de alumnos, afectando principalmente a aquellos provenientes de contextos sociales vulnerables. Como contracara de este proceso, las cifras relativas al aumento de la matrícula del sector privado desde 1960 hasta la actualidad reflejan que sectores medios y altos migran hacia la educación privada en busca de alfabetización científica, enseñanza renovada y saberes significativos. En síntesis, el sistema produce no solo una segmentación entre los sectores público y privado, sino también una segmentación interna: escuelas de calidad para sectores medios y escuelas deficientes para sectores pobres. Esta «discriminación educativa» (Braslavsky, 1985) adquiere implicancias aún más graves cuando se inserta en un contexto socioeconómico de creciente desigualdad y exclusión social.

Desde distintos ámbitos se intenta dar solución a este diagnóstico crítico. La función principalísima de garantizar el derecho a la educación es del Estado y para hacerlo debe cumplir cuatro obligaciones fundamentales que, en su conjunto, conforman el conocido esquema de las cuatro «A»:

- **Asequibilidad** (también denominada disponibilidad): implica al Estado el deber de satisfacer la demanda educativa, ya sea por la oferta pública o la protección de la oferta privada.
- **Accesibilidad**: compromete al Estado a garantizar el acceso a las escuelas públicas disponibles sin discriminación alguna.
- **Aceptabilidad**: le exige el deber de asegurar la adecuada calidad de la educación.
- **Adaptabilidad**: compromete al Estado a brindar en sus establecimientos educativos la educación que mejor se adapte a los niños (Pérez Murcia, Uprimmy Yepes y otros, 2007, p. 47).

Garantizar el derecho a la educación requiere de múltiples y diversas medidas: políticas sustantivas, inversión y adopción de nuevas estrategias de intervención, tales como las que señalan los editores de esta revista al consignar modos en los que «ha evolucionado la forma de afrontar los procesos de transformación escolar». No obstante, hay un elemento fundamental que demanda atención prioritaria: profundizar el significado de «lo públi-

co», rearticular la relación entre el Estado y la sociedad. Según el término acuñado por Cunill Grau se trataría de publicar el Estado y la sociedad (Cunill Grau, 1997). Estado y sociedad civil deben constituir espacios genuinamente públicos, que expresen valores políticos y sociales propios de la vida en democracia, cada uno acorde con su papel y misión. Esto demanda, entre otras cosas, más transparencia, intercambio racional, espacio para la crítica, rendición de cuentas y participación del demos en la definición de agendas y estrategias. La publicación de estos ámbitos –que implica cierto tipo de articulación entre ellos– llevaría a reducir la discrecionalidad en la distribución de los recursos y por tanto, llevaría a aumentar los niveles de justicia en la provisión del bien educativo.

La articulación entre los sectores público y privado puede adoptar diversas formas que generalmente conviven dentro de un mismo territorio y sistema educativo. Analizar las alternativas permite comprender mejor el potencial de los diversos arreglos para la mejora y la especificidad de «Escuelas del Bicentenario»¹, un modelo posible de articulación que es objeto de análisis central de esta presentación. El presente artículo analiza distintos diseños institucionales y técnicos que forman alianzas entre el sector público y privado, y describe los rasgos generales del mencionado PEB que, al combinar elementos de distintas formas de articulación, constituye un arreglo mixto novedoso.

Alternativas para la mejora escolar

Los programas y proyectos orientados a la mejora de las escuelas públicas poseen características diferenciales. Se formalizan y describen algunos tipos ideales a fin de comprender mejor los rasgos distintivos del proyecto «Escuelas del Bicentenario», que configura un modelo de articulación con características específicas.

Las experiencias de mejora escolar en América Latina pueden clasificarse en cuatro tipos, según dos variables principales:

- Financiamiento: quién financia.
- Capacidad técnica: quién brinda el soporte técnico-pedagógico.

Los actores en los que recaen estas funciones pueden ser públicos o privados. Cabe aclarar que si bien este análisis se vale de las categorías «público» y «privado» para demarcar dos esferas de trabajo distintas –en este caso asociadas–, siguiendo el desarrollo sociohistórico de Habermas (1989) y las consideraciones arriba expuestas, se problematiza el sentido común que vincula lo público exclusivamente a lo estatal. Ambos, el Estado y la sociedad civil, están llamados a constituir espacios genuinamente públicos (Calhoun, 1992; Fraser, 1992; Cunill Grau, 1997; Habermas, Crossley y otros, 2004).

A fin de estructurar una tipología y aportar mayor claridad al análisis, distinguimos a los actores «Estado» y «sociedad» apelando a sus términos asociados «público» y «privado», respectivamente. Dentro de la esfera privada deben distinguirse las organizaciones sociales sin fines de lucro y empresas centradas en el rubro educativo que pueden perseguir fines de lucro.

Gráficamente, los modelos se plasman del siguiente modo:

Los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho configuran formas puras, donde los programas o proyectos movilizan financiamiento y capacidad técnica dentro de su propia esfera y no sostienen acciones conjuntas con otros sectores. Los cuadrantes superior derecho e inferior izquierdo expresan formas combinadas, donde las iniciativas reúnen capacidad técnica de un sector y financiamiento de otro. Por último, en el centro de este cuadro y ensamblando elementos de los cuatro anteriores, se ubica el proyecto que nos ocupa, cuyas dos variables son de naturaleza mixta. Ambos sectores, el público y el privado a) financian acciones y recursos del proyecto, y b) despliegan capacidad técnico-pedagógica. Se describen brevemente los cuatro tipos, ofreciendo un ejemplo ilustrativo de cada caso, y luego se profundiza el análisis del caso PEB.

Los proyectos privados

Organizaciones del tercer sector y empresas

De acuerdo con el esquema comparativo de Draxler (2008) *¿Quién trae qué a una alianza? (Who brings what to a partnership?)*, entre las principales ventajas de actuar con socios y/o desarrollar acciones en el ámbito privado se destacan:

[...] la eficiencia, innovación, la acción focalizada, el conocimiento profundo de las necesidades de los *stakeholders* (audiencias) y la orientación de acciones hacia los resultados [...] (2008: 37).

Otros autores advierten que la sociedad civil muchas veces replica los defectos de gestión y organización del Estado (Acuña y Vacchieri, 2007). Caben, en efecto, ventajas y desventajas en ambas esferas de trabajo; no obstante, interesa estar alertas a las oportunidades y desafíos que ofrecen. Los ejemplos a continuación agregan elementos adicionales al análisis. Se analizan los proyectos privados puros que, como se dijo, pueden ser creados y financiados tanto por organizaciones sin fines de lucro, como por empresas con fines de lucro, ambas organizaciones de la sociedad civil. Sus notas distintivas las ubican en cuadrantes distintos. Primero se recorre el caso de fundaciones y/u organizaciones, cuyo objeto es la educación y no persiguen fines de lucro.

En segundo lugar se analiza el caso de nuevas empresas orientadas a ofrecer servicios educativos al Estado, incluyendo el fin de lucro.

Proyectos privados del tercer sector

Las experiencias incluidas en el cuadrante inferior derecho presentan un arco muy variado. Se incluyen áreas de extensión en universidades y un amplísimo número de fundaciones abocadas al problema educativo. Sobre la base de diagnósticos críticos, estas organizaciones disponen de recursos financieros voluntarios y operan sobre las necesidades inmediatas.

Las áreas de responsabilidad social corporativa (RSC) de las empresas pueden incluirse dentro de este segmento. El análisis del paulatino aumento de la complejidad de estos espacios, sumado a su creciente vinculación con el campo educativo, ameritaría un trabajo aparte (Drucker, 1984; Berger, 1998; Austin, 2000). La filantropía empresarial devino gradualmente en una estrategia planificada de desarrollo local sostenible, apoyada sobre estrechas interacciones entre instituciones públicas, sectores intermedios y grupos de la comunidad. En la actualidad, desde distintos ámbitos se exhorta a las empresas a integrar principios de responsabilidad social en sus planes de acción y procesos de toma de decisiones. Importa dejar sentado aquí que, a diferencia de lo que ocurre en el cuadrante que se analiza a continuación (Proyectos privados y financiamiento estatal), la acción de la RSC no tiene a la educación por objeto o negocio específico, y desarrolla su trabajo con recursos propios. Se retoma este tema en el análisis del caso PEB.

Del amplio espectro de experiencias se observa el caso de una fundación, cuyo programa principal consiste en la asignación de becas escolares para alumnos con bajos recursos. El trabajo de esta fundación se destaca por su alcance significativo (alrededor de 3500 alumnos destinatarios) y por la calidad de su contribución. Surge en 1998 en respuesta a «la situación de alta vulnerabilidad de una gran cantidad de niños y jóvenes que, debido a su condición económica, tenían dificultades para permanecer en el sistema educativo». Sus objetivos apuntan a «disminuir el índice de repitencia en los alumnos participantes del programa», «disminuir el ausentismo a clases», «mejorar la calidad de los aprendizajes» y «elevar el rendimiento académico». El programa funciona a través de apoyo económico y acompañamiento educativo a los alumnos en su escolaridad, desarrollando «padrinazgos, e incorporando gradualmente padrinos individuales y corporativos».

Merece destacarse el esfuerzo que realiza esta fundación por medir la eficacia del programa con relación a sus objetivos. Por ejemplo, en un informe de «Alcances y resultados», publicado en su sitio web, consta que:

Entre los 3480 alumnos participantes en el programa de becas escolares durante el ciclo 2007:

- El 66 % cumplió con los compromisos acordados y renovó la beca tras el logro de un buen rendimiento escolar, el cumplimiento de al menos el 75 % de asistencia a clases y la participación mensual en los encuentros de acompañamiento.
- El 16 % cumplió con los compromisos acordados y culminó la cursada del nivel medio.
- En 2008 se incorporaron al programa 354 nuevos alumnos.

El informe describe, asimismo, que:

Los alumnos becados no solo cumplen con el 75 % de asistencia requerido, sino que faltan menos a la escuela que sus compañeros de aula no becados [...], aprueban el año sin adeudar materias en mayor proporción que sus compañeros de aula no becados [...], tienen un mayor compromiso con el estudio y una mejora en el desarrollo de hábitos y técnicas de estudio.

Si bien este beneficio alcanza a alrededor de 3500 niños y, decíamos, es indudablemente valioso y significativo con relación a otros programas educativos de empresas y fundaciones, cabe todavía una distancia muy grande entre su alcance y la escala real de la necesidad. Existen en nuestro país 44.000 instituciones escolares y 11 millones de alumnos. Los esfuerzos de escala acotada no alcanzan a transformar indicadores generales de rendimiento interno del sistema educativo. En este marco, se comprende el mensaje del mismo informe de la fundación: «Hoy, lamentablemente, el diagnóstico de deserción sigue vigente». Todavía un altísimo porcentaje de niños y jóvenes en edad escolar provenientes de hogares vulnerables continúan siendo expulsados del sistema educativo.

Para revertir este escenario se advierte la necesidad de un Estado capaz de elaborar diseños de políticas estructurales. Sería asimismo valioso que organizaciones de la sociedad civil, probada su capacidad para gestionar eficazmente las mejoras, como es el caso de esta fundación, continúen con la búsqueda de nuevos caminos y estrategias incluyendo la articulación con el Estado, a fin de expandir sus logros y cooperar con el cumplimiento del derecho de todos los niños a una buena educación.

Proyectos privados y financiamiento estatal

El papel del Estado y del mercado suscita debates y controversias dentro del campo de la política educativa. Desde mediados de los años setenta, el contexto social, político y económico en el que operan los sistemas de educación ha cambiado sustancialmente. Los proyectos agrupados en el espacio inferior izquierdo del cuadro son manifestaciones de este fenómeno. Se analiza entonces el caso de empresas privadas que ofrecen servicios al Estado y financian su actividad a través del erario público.

Dale (1997) sugiere que estos cambios profundos en la concepción del papel del Estado

han producido transformaciones cruciales en su regulación, provisión y financiamiento. El autor observa que mientras la educación sigue siendo una preocupación pública, su coordinación ha dejado de estar, al menos en lo formal, exclusivamente en manos estatales. En cambio, ha pasado a ser coordinada por formas alternativas de gobierno, entre las que se destacan la descentralización y la privatización (Dale, 1997, p. 274).

Un corpus sustantivo de prácticas y argumentos económicos buscan afirmar el papel del sector privado en la transformación del sector público. Existen distintos tipos de privatización que involucran varias formas de financiación y relaciones entre financistas, proveedores de servicios y clientes. Esto se traduce en formas diversas de articulación público-privada, que van desde esquemas de financiamiento público para escuelas privadas hasta articulaciones varias entre Estado, empresas, escuelas y familias (Levin, 2000). Stephen Ball (2007) describe privatizaciones de primer orden en función de la propiedad, las formas organizacionales, las relaciones financieras, etc., y privatizaciones de segundo orden: las manifestaciones de los efectos que conllevan las privatizaciones en las relaciones sociales, el espacio social, las responsabilidades familiares, la ciudadanía, la democracia y el gobierno privatizado (Ball, 2007b). Siguiendo a Hatcher (2000), cabe, además, la distinción entre privatización exógena y endógena. La primera se refiere a empresas privadas que ofrecen servicios educativos y asumen responsabilidad directa por estos servicios y programas. La segunda enuncia los cambios en el comportamiento de las organizaciones del sector público, que emulan el actuar de empresas en su relación con los clientes, empleados y otras organizaciones del sector público (Ball, 2007b, p. 14). Este último autor trasciende la simple yuxtaposición público-privado y busca «explorar lo desdibujado y carente de definición que subyace a estos conceptos» (p. 15). Describe de manera «críticamente constructiva» las diferentes privatizaciones actualmente vigentes en el ámbito educativo y la manera en que el Estado define su posición frente a estos contextos. De acuerdo con este autor, «la privatización puede producir efectos paradójicos, buenos y malos al mismo tiempo» y advierte que «pequeñas particularidades de la privatización pueden contribuir a generar cambios políticos y sociales de mayor escala» (p. 15).

En los años noventa tuvo lugar en la Argentina un proceso de reforma orientado a redefinir el papel del Estado nacional en la educación: se lo propuso para actuar como agente de control en lugar de proveedor y para ello se diseñaron procesos de descentralización del servicio educativo y de autonomización de las escuelas. La reforma apuntaba al desarrollo de un nuevo modelo de organización de la educación pública y si bien dicha reforma tuvo una implementación parcial y las transformaciones fueron solo un pálido reflejo de versiones más radicales en otros países, estos discursos tuvieron efectos en otras áreas del sector estatal. Por otro lado, sus partidarios lograron modificar en cierta medida la noción predominante de «educación pública» por una de carácter más amplio, donde cabe la participación de otros actores, además del Estado; entre ellos, organizaciones de la sociedad civil y empresas.

Quince años después de estas reformas, la educación argentina parece gradualmente hacerse eco de tales tendencias. Hoy emergen empresas específicamente orientadas a brindar servicios educativos al Estado e ingresan al campo de la educación generalmente ofreciendo respuestas a los diagnósticos defectuosos. Así, el Estado establece una alianza exógena y terciariza su política de mejora de las escuelas públicas. Por ejemplo, en áreas de la enseñanza-aprendizaje, según manifiestan los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) y las evaluaciones internacionales de la Unesco y Programme for International Student Assessment (PISA), la Argentina se ubica en puestos muy bajos, detrás de Chile, Uruguay y México. Una empresa fundada originalmente en el Reino Unido (1965), se especializa en brindar soluciones para la enseñanza y la investigación en un área específica del currículo. Hoy opera en quince países: Brasil, Egipto, España, Estados Unidos, Grecia, Irán, Kazajistán, Mozambique, Namibia, Paquistán, Portugal, Reino Unido, Rumania, Sudáfrica y Turquía. El programa despliega acciones de formación de profesores y maestros; organiza reuniones periódicas e intercambios de experiencias, planificaciones y reflexiones sobre la tarea en el aula; entrega materiales impresos y videos; cuenta con una gran infraestructura y tiene más de 400 empleados entre Brasil, Estados Unidos y la Argentina.

Desde el punto de vista técnico-pedagógico, la empresa ofrece contenidos innovadores y valiosos. Los especialistas convocados para llevar adelante los programas son miembros destacados del campo académico. Sin embargo, se identifican tres factores objetables en el diseño de este modelo de mejora educativa: altos costos, falta de integralidad en la intervención y dificultades para garantizar su sostenibilidad.

Las posibilidades de proyección de los modelos dependen de su sostenibilidad: una iniciativa es sostenible cuando cuenta con recursos humanos y financieros para continuar o ampliar su escala. Es muy común que las innovaciones exitosas decaigan cuando los recursos financieros y/o las personas claves relacionadas con ellas se retiran (Neirotti 2008, p. 174). Por otro lado, el modo más eficaz de dejar condiciones didácticas para la mejora escolar en las escuelas es a través de diseños integrales, que articulen la gestión escolar de supervisores y equipos directivos, con la mejora académica con los docentes a cargo de cada grado.

En síntesis, las iniciativas privadas pueden aportar interesantes niveles de eficiencia, potenciadas, en algunos casos, por hábitos más consolidados en materia de planificación y *accountability* (responsabilidad). El problema que dejan sin resolver es precisamente aquel que empieza a vislumbrarse como el mayor desafío para las propuestas de mejora: la escala. Se analizan, a continuación, las alternativas ubicadas en la parte superior del cuadro, cuyo responsable principal del diseño y gestión es el Estado.

Políticas de Estado y educación: los programas o proyectos públicos

Los programas y proyectos que se inscriben dentro de los cuadrantes superiores tienen

al Estado como protagonista o coprotagonista del diseño, financiamiento y trabajo técnico con las jurisdicciones y escuelas. Draxler (2008) señala algunas ventajas del trabajo en alianza con el Estado:

Se trata de un actor comprometido con la equidad, capaz de organizar la provisión en escala, establecer compromisos de largo plazo y de generar regulaciones; posee una excelente base de recursos humanos, es *accountable* al público y por el derecho a la educación (Draxler, 2008, p. 37).

No obstante, tal como se dijo más arriba en referencia al sector privado, las ventajas del sector público deben entenderse como potenciales. Los rasgos positivos que se atribuyen al Estado «por definición» deben encontrar el modo de plasmarse en su funcionamiento real. El Estado no solo tiene el mandato constitucional de garantizar progresivamente el derecho a la educación, sino que posee el máximo potencial para expandir la mejora educacional a toda la población de un país. En consecuencia, el desafío es cooperar con el Estado, profundizando sus capacidades técnicas y fortaleciendo su gestión.

El Estado y las políticas compensatorias

Las políticas públicas que diseña y ejecuta el Estado, en particular aquellas que se dirigen a poblaciones en contextos de pobreza, son comúnmente llamadas políticas compensatorias. La acción compensatoria en la Argentina se canaliza principalmente a través del otorgamiento de becas. Estas intervenciones se financian a través del erario público y la asistencia técnico-pedagógica se brinda a partir de los cuadros empleados por el Estado.

Una breve contextualización del caso argentino permite entender la importancia que han adquirido los programas compensatorios y el marco en que se inscribe el caso ilustrativo de esta sección. El problema de la equidad tuvo una aparición fuerte en la agenda pública de la última década. La nueva Ley de Educación Nacional n.º 26206, sancionada en diciembre de 2006, realza el desafío de la justicia educacional. El documento base que dio origen al debate partió precisamente de un diagnóstico crítico del modelo socioeconómico de la década de 1990 y revisó el papel del Estado en la educación. El problema central expuesto fue la desigualdad educativa. Afirma el documento que:

Es necesario otorgar un papel activo al Estado para producir importantes transformaciones [...]. Un Estado limitado a políticas sociales focalizadas, asistenciales y parciales no está en condiciones de producir un cambio de tal magnitud (Documento para el debate, 2006, p. 17).

El documento insiste en la necesidad de que el Estado nacional ocupe un lugar central y sea responsable del derecho al acceso y permanencia de los alumnos en el sistema educativo, e

insiste en la necesidad de prevenir y combatir la reproducción de las desigualdades de origen. En este marco, el Estado nacional ya no sería solo evaluador y compensador, sino proveedor, regulador y financiador de la educación, definida esencialmente como un bien público.

Muchas de las medidas que la nueva ley contempla son aportes a la construcción de justicia educacional y merecen ser destacadas. Se transcriben algunas:

- Atención prioritaria a sectores desfavorecidos de la sociedad.
- Compromiso con la ampliación de la oferta educativa, reconociendo y promocionando alternativas pedagógicas.
- Garantía del acceso a todos a una segunda lengua, al conocimiento y uso de nuevas tecnologías.
- Mayor competencia del Estado nacional para intervenir con asistencia técnica y financiera a las provincias en situaciones que atenten contra la justicia educacional (emergencia educativa).
- Creación de nuevos organismos en el ámbito nacional, consejos consultivos: de políticas educativas, económico social y de actualización curricular.

Posiblemente, en virtud de este escenario, cobra importancia un programa de política compensatoria dependiente del Ministerio de Educación, con rasgos particulares y diferentes a los programas de becas tradicionales, cuyo objetivo es «garantizar la igualdad de oportunidades educativas en el acceso, tránsito y permanencia de alumnos de escuelas en situación de exclusión de Nivel Inicial y EGB 1 y 2». Si bien se crea como programa, constituye, como se menciona en un informe evaluativo (DiNIECE, 2008), un:

[...] espacio de aplicación de políticas comunes hacia todo el nivel primario [...], pero priorizando simultáneamente a la población en condición de vulnerabilidad.

Se trata, entonces, de una política financiada por el Estado y llevada adelante por cuadros ministeriales, nacionales y provinciales. Se advierten en su diseño:

[...] tres tensiones: (a) la tensión entre la pretensión de universalidad y la lógica de gestión focalizada; (b) la tensión entre la cobertura y la intensidad; y (c) la tensión entre la autonomía provincial y la soberanía de la política pública nacional.

Sus gestores reflejan un esfuerzo por tomar «distancia con los rasgos que caracterizaron el paradigma de las políticas focalizadas compensatorias» y aproximar sus estrategias a un enfoque preventivo de la justicia educacional. Algunos logros, como el que se transcribe a continuación, son de destacar: «El programa forjó una cierta transversalidad fundada en el propósito de no generar instancias paralelas y autónomas de la estructura ministerial». Es interesante el modo en que el programa refleja articulaciones, si bien

no entre sectores (público y privado), entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Al igual que «Escuelas del Bicentenario», pone en juego una estrategia federal, buscando fortalecer capacidades en los territorios provinciales y ajustar las acciones a las realidades donde aplica el proyecto. El informe describe:

El énfasis puesto desde el nivel nacional en la construcción de acuerdos políticos dio como resultado –en la mayor parte de los casos– que el programa se situara desde sus inicios en los más altos niveles de responsabilidad política al interior de la gestión provincial (DiNIECE, 2008).

Desde esta perspectiva, la gestión nacional parece haber combinado en forma virtuosa recursos técnicos y políticos, habiendo hecho posible su ágil puesta en marcha en todo el territorio nacional y en un contexto político de alta complejidad.

Sin embargo, a pesar de estos logros, siguen vigentes la existencia de circuitos diferenciados y la tendencia de sectores medios y altos a salir del sistema público. Mientras, los programas y las reformas se ponen en marcha, los diagnósticos de mediano plazo señalan tendencias poco alentadoras.

Uno de los obstáculos más graves a la mejora del sistema educativo es el modelo institucional de gobierno. Si bien la descentralización del sistema permite a las jurisdicciones gobernar sus escuelas, hay al mismo tiempo una re-centralización del gobierno educativo en el nivel provincial. Las líneas de gobierno intermedias cuentan con posibilidades muy limitadas de acción y autonomía, y tampoco se fomentan espacios institucionalizados para atender las necesidades de equipos directivos de las escuelas y otros actores de la comunidad local.

La hipótesis es que aun cuando dan pasos cruciales hacia una mayor complejidad de las políticas compensatorias, tanto los programas del Ministerio como la mayor parte de las políticas públicas centran sus esfuerzos en brindar compensaciones, recursos y atención prioritaria. Esto es loable y rinde sus frutos. Sin embargo, si no se persiguen con fuerza ni miden los resultados positivos de estos esfuerzos, si no se establecen mecanismos genuinamente públicos que lleven a rendir cuenta a la sociedad de estos logros y desafíos, el panorama del rendimiento interno y académico del sistema difícilmente pueda mejorar. Cuando los diseños no contemplan el monitoreo periódico de sus efectos parciales ni la medición de los resultados finales de la intervención, en el mejor de los casos llegan a transformarse prácticas o lógicas de trabajo y a instalarse nuevas capacidades, pero esto solo no alcanza a incidir sobre el rendimiento académico, rendimiento interno y, ulteriormente, en la mejora de la experiencia escolar de los alumnos.

El sistema educativo argentino presenta obstáculos ligados al modo en que se provee el

servicio educativo y se implementan las políticas. Su diseño institucional de gobierno es aún fuertemente burocrático y centralizado. Es necesario alentar las habilidades programáticas en el nivel local, las escuelas y los distritos. Si, como expresa la ley, se desea que padres y comunidades participen de la vida de la escuela, se necesitan diseños institucionales adecuados para que dicha participación sea posible. Si se desea que las escuelas puedan llevar adelante proyectos institucionales propios, hace falta formar en nuevas formas de organización escolar y hacerlas viables.

Proyectos del Estado y financiamiento privado

La política pública que diseña e implementa el Estado rara vez se financia con fondos privados voluntarios, que usualmente alimentan la actividad del tercer sector. No obstante, tuvo efímera existencia en la Argentina un organismo creado con el objetivo de reunir aportes privados para financiar innovaciones educativas en las escuelas estatales más pobres del país.

El ministro de Educación en funciones explicaba entonces que la idea era dar a cada escuela –unas 6000– la ayuda que necesitaran, «con un fuerte acento en el equipamiento tecnológico (computadoras y acceso a internet) y en capacitación en educación digital», considerada «un ingrediente que marca la diferencia entre incluidos y excluidos» (diario *La Nación*, 2000). Las escuelas fueron convocadas a presentar proyectos, cuyo fin fuera «el mejoramiento de la calidad de la educación», y se les ofreció apoyo de equipos del Ministerio nacional para su elaboración. El programa iba acompañado de una política activa de recorridos por las provincias, acercando la propuesta a las escuelas más necesitadas. Se esperaba contribuir con la igualdad de oportunidades, privilegiando a zonas carenciadas y favoreciendo el desarrollo de prácticas colectivas de análisis, ejecución, evaluación de procesos pedagógicos y organización escolar. En la primera etapa, se visitaron 190 escuelas de las provincias de Jujuy, Córdoba, Neuquén, Chaco, Entre Ríos, Corrientes, La Pampa, San Juan, Salta y Formosa. De ellas y de otras se logró en poco tiempo que se presentaran 692 proyectos.

El propósito de este programa fue, sin duda, promover la participación y compromiso conjunto de distintos sectores de la sociedad. Se percibe un optimismo muy marcado en las notas de prensa de la época. En entrevistas, el ministro afirmaba que el organismo «podría reunir en un año unos 60 millones de pesos». La redacción preguntaba acerca de cuál sería el incentivo de los sectores privados para dar su aporte, a lo que el viceministro respondía: «Simplemente, el compromiso fuerte de apostar por la educación y la voluntad de destinar fondos [...]. No habrá desgravaciones impositivas ni crédito fiscal» (diario *La Nación*, 2000).

Se conoce que la recaudación no alcanzó el 5 % de lo esperado, y que de setecientos proyectos presentados el primer año, solo pudieron aprobarse treinta. No hay información

suficiente sobre la efectiva implementación de los proyectos seleccionados, de modo que no se cuenta con elementos para evaluar los efectos y/o resultados de esta política sobre el conjunto acotado de escuelas que obtuvieron el apoyo. El programa –como la gestión– tuvo corta vigencia. Por estos motivos, el caso no se presenta con el objeto de extraer conclusiones o establecer comparaciones en términos de eficacia y resultados, sino simplemente ilustrar un modelo poco explorado y experimentado en la Argentina, una iniciativa de extraordinaria originalidad y valor analítico.

Se observan, no obstante, algunas fortalezas y dificultades inherentes a este diseño de articulación. Por un lado, merece ser destacada la concepción de la gestión ministerial como algo que debe perseguir impactos a la medida de cada escuela. Este programa tenía como población-objetivo las escuelas de menores recursos y proponía inducir más «personalizadamente» la capacidad de las escuelas para efectuar autodiagnósticos y proponer proyectos. De hecho, diez años después, este concepto ha sido de algún modo recogido en los planes de mejora para todas las escuelas secundarias. En segundo lugar, el proyecto era complemento de un programa más amplio de ayuda prioritaria a escuelas de bajos recursos, sumando esfuerzos para llamar y animar a las escuelas más necesitadas. Su estrategia, en este sentido, comparte muchos elementos con PEB.

Por otro lado, es importante señalar que el trabajo con escuelas en contextos de pobreza pierde eficacia y sustentabilidad si se realiza a base de proyectos ad hoc, que no abarcan el funcionamiento cotidiano y general de las escuelas. A esto se suma un cierto centralismo en el diseño y la implementación del programa, que hace difícil el acompañamiento y monitoreo de las experiencias. En segundo lugar, más allá de la falta de atractivo que pueda acarrear una invitación a derivar sumas importantes al Estado –por encima de las impuestas– sin beneficios a cambio que equilibren el esfuerzo, el desincentivo principal, a nuestro juicio, es la escasa participación del sector que financia en la marcha y el seguimiento del programa. La participación es una variable clave en los modelos de articulación. Otro problema se refiere a efectos posiblemente no ponderados del programa. La exhortación a las empresas a destinar a proyectos del Estado sus recursos de filantropía, o RSC, puede traer como consecuencia una suerte de desfinanciamiento del tercer sector, es decir, de las organizaciones intermedias que desarrollan trabajo social con apoyo del mismo sector privado. Aparte del riesgo de producir animosidad dentro de dicho sector, la iniciativa aleja al Estado de la posibilidad de establecer alianzas más estrechas con actores externos, provocando concentración y homogenización en la oferta de compensación. Si bien este último punto es contra-fáctico y, por lo tanto, no puede de ninguna manera adjudicarse como falla del programa, sirve de alerta a la hora de diseñar políticas públicas.

«Escuelas del Bicentenario» en la Argentina: una experiencia de articulación mixta

Antes de comenzar con la descripción general del caso «Escuelas del Bicentenario», es importante destacar que este proyecto no es el único ni el primero en su especie. Tanto en la Argentina como en la región de Latinoamérica, hay evidencias de otras experiencias que reúnen características similares y merecerían un análisis detenido. Este artículo se concentra en el caso «Escuelas del Bicentenario», en virtud de su envergadura, proyección, grado de documentación y sistematización.

El PEB parte de la hipótesis teórica de que la mejora del sistema educativo no se obtiene abordando solamente la reforma del Estado; se consigue rearticulando las relaciones entre el Estado y la sociedad, de modo tal a garantizar la publicación de ambos sectores, pero muy especialmente del Estado, en la medida en que es el principal responsable de garantizar el derecho a la educación. Esta rearticulación implica encarar un diseño de mejora estructural que involucre a todos los niveles del sistema educativo: responsables del diseño de políticas, actores del nivel intermedio, directivos, maestros, comunidad y sociedad civil.

Aquí se presentan brevemente las dos variables en juego en los modelos de articulación. En proyectos de articulación mixta, como el que analizamos en este apartado, el financiamiento es privado y público. Empresas y organizaciones del tercer sector realizan el esfuerzo inicial. Evalúan la propuesta técnica, apuestan al cambio y acompañan la puesta en marcha del proyecto. Asimismo, sostienen su desarrollo hasta el cierre, pero el Estado interviene en segunda instancia, complementando el apoyo económico de las empresas a través de distintas vías. Por un lado, suma a sus cuadros técnicos a miembros de los equipos locales formados y capacitados por el PEB, aprovechando el saber y la práctica adquiridos con apoyo externo durante los primeros años de trabajo. En segundo lugar, provee libros y materiales didácticos, agregando las escuelas del proyecto con indicadores de necesidad y vulnerabilidad válidos a las escuelas destinatarias de sus políticas socioeducativas. Estos dos aportes implican un alivio presupuestario y le permiten direccionar fondos hacia objetivos estratégicos: por ejemplo, el diseño de nuevas vías de escala, documentación de la experiencia, sistematización de dispositivos, elaboración de datos y desarrollo de nuevas formas de colaboración con la política pública.

Con respecto a la segunda variable, capacidad técnica, nuevamente el esquema es mixto. El PEB se vale de los recursos humanos del sistema y los perfecciona para trabajar en cada localidad, aprovecha su conocimiento y les transfiere nuevas capacidades. Este proceso de formación abarca tanto a los equipos académicos y técnicos que realizan el trabajo con las escuelas –el equipo técnico local–, como a las figuras que han de ejercer la dirección y el liderazgo local del programa –la gestión distrital–, encabezada por la línea de gobierno intermedia y el consejo local, un órgano innovador, creado ad hoc por el proyecto en cada localidad o distrito, con el propósito de aunar a representantes de distintos sectores para el acompañamiento y monitoreo

del PEB en ese territorio. Las funciones principales del consejo son construir consensos sobre la relevancia de la educación, realizar análisis estratégicos y desarrollar capacidad de gestión para alcanzar objetivos en todas las escuelas del distrito. Para ello, el proyecto transfiere capacidades y herramientas de gestión distrital a la supervisión y coordinación locales. Estas figuras presiden el consejo, rinden cuenta de las actividades realizadas y sus efectos, informan sobre los resultados de cada monitoreo y plantean inquietudes. Así, el consejo acompaña el proceso de mejora educacional en la localidad, conociendo su evolución cuantitativa y cualitativa.

«Escuelas del Bicentenario» se lanza estableciendo, primero, convenios con el sector empresarial, la provincia y el municipio, que aseguren su viabilidad política, técnica y económica. El proyecto hoy abarca 132 escuelas y 65.000 niños provenientes de sectores sociales vulnerables de seis provincias del país. En tres años de trabajos se logró disminuir la repitencia en un 66 %, la deserción en un 76 % y los estudiantes están mejorando su rendimiento académico en matemáticas, lengua y ciencias naturales.

Conclusiones

La cita que se transcribe a continuación expresa dos intuiciones de notable actualidad:

Para la creación de un sistema popular de educación ha de concurrir el propietario con sus caudales, el hombre instruido con su saber, el legislador con las disposiciones necesarias, el padre de familia con sus erogaciones, la parroquia con sus funcionarios, el pobre con su deseo de mejorar la suerte de sus hijos, predominando sobre todo este conjunto un sentimiento común de interés apasionado, sin el cual no puede darse un paso (Sarmiento, 1858, p. 2).

En primer lugar, enumera actores y define, en líneas generales, funciones para cada uno. Entre 1858 y 2010 tanto los actores como sus funciones han cambiado, pero cómo lo han hecho es un interrogante que hoy buscan responder la investigación y la práctica de la política educativa. ¿Cómo se redefine el papel del Estado? ¿Y el del legislador? ¿Qué función les cabe a los privados? ¿A la comunidad? ¿A la esfera pública? La intuición, en este caso, es la de haber imaginado al Estado y al sistema educativo enriquecido y fortalecido en la interacción o alianza con otros sectores. Se precisa, entonces, identificar a las audiencias actuales, delimitar mejor ciertas esferas de acción, distribuir apropiadamente responsabilidades y diseñar oportunidades de comunicación y trabajo. Al analizar alternativas de alianzas o articulaciones entre sectores, este artículo intenta realizar una primera contribución al asunto. Una alianza es un modelo de cooperación, donde actores del sector privado (empresas, fundaciones, grupos y asociaciones) y del sector público (el Ministerio de Educación, autoridades jurisdiccionales y escuelas) reúnen capacidades y recursos complementarios en pos de objetivos de cambio, mejora y desarrollo educacional. La educación constituye una preocu-

pación para todos los segmentos de la sociedad. Aun cuando es entendida como prerrogativa del Estado, en el sector privado se advierte el interés creciente por sumar esfuerzos para su desarrollo. El Estado puede cultivar alianzas para fortalecer la calidad de la educación, ampliar la conciencia sobre su importancia, aumentar oportunidades de financiamiento y, a veces, agregar valor a la gestión de sus programas y proyectos.

Hoy existe un amplio espectro de alianzas entre el sector público y el privado. «Escuelas del Bicentenario» es un proyecto que plasma el intento de modificar y restituir la institucionalidad vigente, a partir de un modelo de alianzas entre sectores, niveles y actores dentro y fuera del sistema educativo. Su arreglo institucional es mixto en ambas dimensiones: el financiamiento y la capacidad técnica. La marcha técnica y disponibilidad de recursos se potencian con este esquema. Su gestión general suma a distintos actores, comprendiendo y cuidando la misión que corresponde a cada uno. La responsabilidad por el derecho a la educación y, por lo tanto, el reconocimiento público a las mejoras obtenidas, es principalmente del Estado, no obstante lo cual, los socios cooperan con él.

Desde el punto de vista técnico-pedagógico, el PEB y sus equipos especializados funcionan como mediadores entre diversos actores de la sociedad civil y del sistema educativo. Al mismo tiempo, el sector privado alimenta las estrategias, la planificación y gestión del proyecto y, fundamentalmente, el hábito de rendir cuenta. En este sentido, la *accountability* hacia los socios donantes y el Estado efectúa de forma notoria la tracción de su marcha técnica. Su diseño opera directamente sobre la eficacia del proyecto, así como sobre sus posibilidades de expansión, proyección y escala. En síntesis, el conjunto de los aportes de los distintos sectores prueban tener un valor crucial. Una publicación reciente (Gvirtz y Oría, 2010) amplía la descripción del proyecto «Escuelas del Bicentenario», recupera los hitos en la construcción de su base institucional, especialmente el contexto que le dio origen y las estrategias puestas en marcha para mantener su vigencia. Asimismo, se ofrecen los resultados parciales de su implementación. Allí se juega el sentido y la eficacia de las alianzas para la mejora educacional.

El autor de la cita plantea, en segundo lugar, la necesidad de que prime sobre todo el conjunto un sentimiento común de interés apasionado. Es el llamado a unirse con una pasión que, aunque escapa a las conceptualizaciones y análisis expuestos en este artículo es, sin embargo, un factor contundente: sin ella «no puede darse un paso». Sabemos que la pasión supone una acción decisiva, un fuerte convencimiento acerca de que el cambio es posible. A partir de aquí, solo después de este acto de decisión, puede acontecer la inversión de importantes recursos y esfuerzos, y concretar el paso de la esperanza a la obtención cierta de la deseada transformación.

1 El PEB (2006-continúa) del IIPE/Unesco, Sede Regional Buenos Aires, como ya se señalara en los datos autorales más arriba consignados, trabaja en asociación con la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés, que, a través de su proyecto «Escuelas del Futuro» (2000-continúa), brinda un antecedente clave en materia de mejora escolar.

Referencias

- Acuña, C. H., y VACCHIERI, A. (eds.) (2007). *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Austin, J. E. (2000). Strategic Collaboration between Nonprofits and Business. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29, (1).
- Ball, S. (2007). *Education Plc: Understanding Private Sector Participation in Public Sector Education*. Londres: Routledge.
- Berger, G. (1998). *Estudio de filantropía empresaria*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés e Instituto Gallup.
- Calhoun, C. J. (1992). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology (mit) Press.
- Crossley, N., y Roberts, J. M. (eds.) (2004). *After Habermas: New Perspectives on the Public Sphere*. Oxford, Reino Unido y Malden, EE. UU.: Blackwell Publishing / The Editorial Board of the Sociological Review.
- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) / Nueva Sociedad.
- Dale, R. (1997). The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relationship. En A. Halsey y otros (eds.), *Education, Culture, Economy and Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Diario La Nación (6/enero/2000). *Educación busca fondos privados* [en línea]. Recuperado de < <http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?notaid:538> >.
- DiNIECE (2007/2008). *Resultados. Evaluación del Programa de integral de igualdad educativa (PIIE)*. N. Gluz y M. Chiara (coord.). Recuperado de < <http://diniece.me.gov.ar/images/stories/diniece/publicaciones/PIIE-09.pdf> >.
- Draxler, A. (2008). *New partnerships for EFA: Building on experience*. París: Unesco-IIIEP/ World Economic Forum 2008.
- Drucker, P. (1984). The New Meaning of Corporate Social Responsibility. En *California Management Review*, 26 (2).
- Fraser, N. (1992). Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy. En C. J. Calhoun (ed.), *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: mit Press.
- Gvirtz, S. y Oría, A. (2010). *Alianzas para la mejora educacional*. Buenos Aires: Editorial Aique/ IIPE-Unesco, sede regional Buenos Aires.
- Habermas, J. (1989). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*. Cambridge: mit Press.
- Hatcher, R. (2000). Profit and power: Business and education action zones. En *Education Review*, 13 (1).
- Levin, H. M. (2000). The private-public nexus in education. *Occasional Paper (1)*, National Center for the Study of Privatization in Education. Teachers College, Columbia University.

- Recuperado de: < http://www.albany.edu/dept/eaps/prophe/other/NCSPE_publications/31_OP01.pdf >.
- Ministerio Nacional de Educación, Ciencia y Tecnología (2006). *Documento para el debate. Ley de Educación nacional. Hacia una educación de calidad para la sociedad más justa*. Buenos Aires.
- Neirotti, N. (2008). *De la experiencia escolar a las políticas públicas*. Buenos Aires: IIPE-Unesco, sede regional Buenos Aires.
- Pérez Murcia, L. E., Uprimn y Yepes, R., y Rodríguez Garavito, C. (2007). *Los derechos sociales en serio: hacia un dialogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad/DeJuSticia/Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP).
- Sarmiento, D. F. (1858). *Anales de la Educación Común, I (1)*. Buenos Aires: Dirección General de Escuelas.

Capítulo II

REFLEXIONES EDUCATIVAS RESPECTO A LA EDUCACIÓN BILINGÜE E INDÍGENA

■ Microanálisis y macroanálisis de la política lingüística en Paraguay. Una tipología de escuelas

Friedhelm Guttandin*

Carola González Alsina**

Resumen

En la década del setenta se dieron los primeros pasos hacia la incorporación del guaraní en el programa educativo oficial. Con la Reforma Educativa en los noventa se replanteó la inclusión del guaraní desde una perspectiva bilingüe integral. A pesar de que los datos censales señalaban y señalan la difusión de la condición bilingüe, los obstáculos en la implementación del guaraní no han sido pocos. Una gama de factores han sido revelados respecto a la condición bilingüe en Paraguay. Entre ellos, se destaca que existe una diversidad de combinaciones lingüísticas, según el ambiente, la locación e incluso al nivel de los procesos del pensamiento; y que las versiones del guaraní difieren socialmente en funcionalidad y difusión. Estos datos, que corresponden al plano de la estructura cultural de la población educativa, han influido en la gama de prácticas y estrategias observables en el plano del sistema educativo, cuya orientación formal deviene de las políticas educativas impulsadas. Los grandes desafíos de la educación bilingüe en Paraguay resultan de las tensiones que se generan entre los aspectos de la estructura cultural y los supuestos de la política educativa. Tales tensiones se reflejan entre lo estratégico formal y lo práctico que se ejecuta en el sistema educativo.

Palabras claves: bilingüismo, diglosia, educación, escuela, guaraní.

* Doctor. Docente universitario de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción.

** Licenciada socióloga, UC, magíster en Planificación y Conducción Estratégica Nacional, IAEE. Cuenta con más de 15 años de experiencia investigativa en el ámbito de la educación en Paraguay.

Introducción

El análisis de la dimensión lingüística en la educación puede abordarse tanto desde una perspectiva macro como desde una perspectiva micro. El microanálisis se refiere al hecho de que cada escuela es diferente; no hay escuelas iguales. Las condiciones lingüísticas, las percepciones y prácticas de los actores escolares en cada institución educativa son distintas. A pesar de todas las especificidades individuales, se pueden observar similitudes entre unos u otros casos. Estas similitudes y diferencias permiten agrupar y tipificar las escuelas en cuanto a sus prácticas, en este caso, lingüísticas.

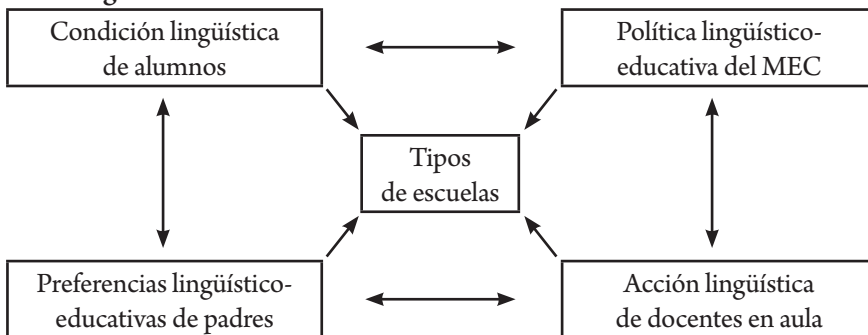
En contrapartida, la perspectiva del macroanálisis permite relacionar los tipos de escuelas (según su práctica) con el contexto de la estructura lingüística del país, del sistema escolar y de la política estatal, ministerial.

Microanálisis: las diferentes fuerzas interviniendo en la escuela

Para el microanálisis se desarrolla un paralelogramo de las fuerzas que intervienen e interactúan en las escuelas. El conjunto específico de estas fuerzas define el carácter lingüístico de cada institución. Esto implica que ninguna de estas instancias en interacción es de por sí más fuerte que la otra. Por ejemplo, las políticas de la enseñanza bilingüe del Ministerio de Educación y Cultura (en adelante, MEC) en las escuelas, a veces, no se ejecutan o se realizan parcialmente; hay muy pocas escuelas que en sus prácticas lingüísticas corresponden en todos los aspectos a las políticas ministeriales. Algo semejante ocurre con las condiciones lingüísticas de los alumnos, que no siempre se tienen en cuenta en los procesos áulicos. Estos hechos se basan en decisiones que, si bien contienen un mayor o menor grado de racionalidad, siempre influyen en el conjunto de la práctica lingüística en la escuela.

Gráfico I

Paralelogramo de fuerzas a nivel micro



Condición lingüística de los alumnos

En un estudio reciente (Guttandin, González Alsina y Cañete, 2011), realizado con alumnos del primer y segundo ciclos EEB, se han verificado detalles que hacen a la condición lingüística de los alumnos que asisten a la escuela en aulas que aplican las modalidades para lengua materna guaraní (en adelante, L1G), para lengua materna castellano (en adelante, L1C) y más limitadamente la modalidad para bilingües (en adelante, B).

Si bien las constataciones avalan el aserto que el Paraguay es un país bilingüe, los resultados del estudio confirman que el fenómeno del bilingüismo se distribuye con gran heterogeneidad, tanto a nivel sociogeográfico (rural-urbano), como en el interior de las propias aulas y mismo en el plano de los procesos mentales de los alumnos.

Mediante procedimientos acotados de recolección de datos se ha comprobado que la gran mayoría de los alumnos opta por el castellano a la hora de responder un cuestionario escrito, independientemente de si asisten a aulas L1G, L1C o B. Del total de alumnos, el 85 % prefirió la versión en castellano. Distinguiendo a los alumnos según la modalidad lingüística de su aula, la distribución de esta decisión difiere considerablemente aunque, en todos los casos, el castellano se presenta como la preferencia más difundida.

Tabla 1: Opción lingüística de cuestionarios - Alumnos

	Alumnos en L1C	Alumnos en L1G	Alumnos en B
Usó cuestionario en castellano	91 %	84 %	63 %
Usó cuestionario en guaraní	9 %	16 %	37 %

Con la misma población estudiantil se indagó igualmente cuál es la preferencia lingüística a la hora de estudiar para los exámenes¹. En general, los alumnos (86 %) consideran que la lengua para estudiar para las pruebas es el castellano.

Tabla 2: Opción lingüística para estudiar - Alumnos

	Alumnos en L1C	Alumnos en L1G	Alumnos en B
Usó cuestionario en castellano	92 %	68 %	77 %
Usó cuestionario en guaraní	7 %	30 %	23 %

Si bien las cifras desdobladas según L1 del aula acompañan relativamente a la lengua materna correspondiente, aun así el 68 % o más prefiere el castellano para estudiar para los exámenes. Desde una perspectiva extrainstitucional también se indagó con este grupo de alumnos sobre los usos lingüísticos en los procesos mentales en solitario, a lo que pasamos a denominar lenguaje íntimo, es decir, aquel que utiliza el alumno cuando está solo, de-sí

y para-sí, ya sea de manera silenciosa o en voz alta. En los cuestionarios se plantearon dos situaciones diferentes para el lenguaje íntimo: el momento lúdico (cuando juegan solos) y el momento lógico-racional (conteo numérico)².

En el momento lúdico, la mitad (51 %) de los niños encuestados usa el castellano cuando piensa o juega solo y la otra mitad, el guaraní. Sin embargo, se observan diferencias notables según la modalidad lingüística del aula a la que asisten.

Tabla 3: Lenguaje íntimo en lo lúdico - Alumnos

	Alumnos en L1C	Alumnos en L1G	Alumnos en B
Usó cuestionario en castellano	51 %	35 %	61 %
Usó cuestionario en guaraní	49 %	65 %	38 %

Las cifras señalan que en todas las aulas hay una gran cantidad de alumnos que piensa en una lengua diferente a la que supone la L1 del grado al que asisten.

Los resultados obtenidos en cuanto al momento de enumeración silenciosa son bien diferentes. Del total, más del 80 % cuenta silenciosamente en castellano.

Tabla 4: Lenguaje íntimo en conteo numérico - Alumnos

	Alumnos en L1C	Alumnos en L1G	Alumnos en B
Usó cuestionario en castellano	91 %	63 %	72 %
Usó cuestionario en guaraní	9 %	37 %	28 %

Cabe acotar que en lo que se refiere a la capacidad de contar numéricamente, existe un anterior proceso de aprendizaje, enseñado por alguien en alguna lengua. La enumeración silenciosa se refiere al léxico transferido por un enseñante. Los resultados reflejarían que los niños en el ámbito escolar y preescolar son introducidos indistintamente al castellano.

El conjunto de estos resultados muestran la complejidad del fenómeno del bilingüismo que se suscita en el plano escolar. En el alumnado se hace evidente la presencia de la diglosia no solo en situaciones de interacción o de intervención de estímulos externos, sino también a nivel de diferentes operaciones mentales.

Acción lingüística docente en aula

Cada docente en aula es un pivote entre las exigencias institucionales de la política educativa, las individualidades con las que debe interactuar en el proceso de enseñanza-aprendizaje. De más está señalar el rol fundamental de lo lingüístico en este proceso.

El día a día del docente se debate entre el «deber-ser» dictado en la política y el «poder hacer», que deviene de las capacidades profesionales adquiridas en interacción con el grupo áulico en general y cada alumno individual en particular. La actuación del docente en aula se ciñe a estas dos premisas.

Hallándose cada docente ante un auditorio compuesto por individualidades, establece sus estrategias de enseñanza-aprendizaje en función de sus percepciones, es decir, en función de sus interpretaciones sobre los facilitadores y los obstáculos de su tarea.

La lengua como código de comunicación es uno de los factores cruciales que intervienen en el proceso áulico. En los procesos de enseñanza-aprendizaje, la percepción de los docentes sobre las características lingüísticas de sus alumnos es la que guía su acción hacia estos. La precisión o no de esta percepción incide en los resultados de la interacción áulica.

En el mismo estudio reseñado en el punto anterior, también los docentes de las escuelas y aulas correspondientes fueron consultados³ sobre sus percepciones acerca de sus respectivos grupos de alumnos.

El 62 % de los docentes piensa que la lengua predominante de sus alumnos es el guaraní y solo el 33 % dice que es el castellano, lo cual difiere en mucho comparado con los valores constatados en las respuestas sobre la lengua íntima de los alumnos.

Tabla 5: Percepción docente sobre condición lingüística de sus alumnos

	Alumnos en L1C	Alumnos en L1G	Alumnos en B
Usó cuestionario en castellano	55 %	8 %	18 %
Usó cuestionario en guaraní	41 %	91 %	73 %

Ante la ausencia o muy aislado uso de herramientas idóneas para diagnosticar el perfil lingüístico de los alumnos, la percepción subjetiva del docente es la que guía su actuar áulico. Lo mismo puede decirse respecto de las preferencias lingüísticas de los alumnos para determinadas actividades del aula y lo que cree el docente que los alumnos prefieren. Los resultados obtenidos en el mismo estudio muestran la divergencia entre lo que prefieren los alumnos y lo que perciben los docentes.

Tabla 6

Preferencias de alumnos vs. percepción docente sobre preferencia de sus alumnos

		Según alumnos			Según docentes		
		L1C	L1G	B	L1C	L1G	B
El guaraní gusta más en...	Actividades orales / hablar	45 %	32 %	40 %	77 %	75 %	100 %
	Lectura	25 %	47 %	30 %	9 %	8 %	0
	Escritura	30 %	21 %	30 %	9 %	17 %	0

El castellano gusta más en...	Actividades orales / hablar	23 %	21 %	26 %	23 %	33 %	27 %
	Lectura	42 %	44 %	43 %	36 %	50 %	44 %
	Escritura	34 %	33 %	30 %	36 %	17 %	24 %

Si bien para el caso del uso del castellano, existe una considerable proximidad entre la percepción de los docentes y las preferencias manifestadas por los alumnos, en el caso del guaraní no se da esta fidelidad en la interpretación de los docentes. Considerando esta percepción generalizada entre los docentes sobre la preferencia de sus alumnos, se puede inferir que al tratarse de actividades en guaraní, los docentes privilegiarán la oralidad en sus estrategias de aula.

Estos aspectos que resumidamente ejemplificamos señalan los antecedentes subjetivos que subyacen en las actuaciones lingüísticas de los docentes en las interacciones áulicas. Por el contrario, la interpelación del «deber ser» institucional se cifra en la evaluación. Esta tarea prácticamente no deja espacio a la subjetividad del docente, ya que existen parámetros institucionalmente asignados.

Es comprensible, por tanto, que los docentes adecuen su actuar áulico a sus capacidades personales, en función a los lineamientos institucionales. En este sentido, es llamativo que el 68 % de los alumnos en L1G y el 77 % de los alumnos en B afirmen que el castellano es la lengua que más les sirve para estudiar para los exámenes.

La subjetividad se basa en experiencias y conocimientos propios. En el bagaje de conocimientos profesionales de los docentes se halla ausente la metodología específica para la enseñanza bilingüe. Si bien según el censo 2002 más del 85 % de los docentes (en ejercicio o no) se consideraban bilingües, es un dato importante de recalcar que hasta ahora las instituciones públicas y privadas de formación docente no han incorporado en sus mallas curriculares materias sobre metodología específica para la enseñanza bilingüe.

La Reforma Educativa estimuló notablemente la demanda de personal docente. Desde el año 1997 hasta el año 2002, la cantidad de docentes se cuadruplicó, pero en la formación y capacitaciones de docentes no se incluyeron los conocimientos específicos para

una dinámica de enseñanza-aprendizaje bilingüe.

La inclusión del guaraní en los procesos de enseñanza-aprendizaje exige de los docentes habilidades y recursos más allá de su habla. Al incluirse en el plano de la educación formal, el guaraní no solo debe ser enseñado en tanto lengua, sino que además debe ser escrito y también ser aplicado para enseñar todas las materias combinándolo según una metodología específica con la otra lengua oficial. El mismo proceso ha de aplicarse según se trate de aulas L1G o L1C, siguiendo el objetivo de formar educandos bilingües coordinados según establece la política educativa.

Si bien debido al conocimiento insuficiente de la versión guaraní adoptada oficialmente por el sistema educativo estimuló entre los docentes el estudio del guaraní, todavía la metodología específica para enseñanza bilingüe se halla ausente del bagaje de conocimientos profesionales del docente. Hasta hoy persiste en la opinión general que ser licenciado para lengua castellana y/o lengua guaraní, son títulos suficientes e idóneos para la enseñanza bilingüe.

Preferencias lingüístico-educativas de los padres

La actitud negativa de los padres a que sus hijos reciban una educación para guaraníhablantes (L1G) es uno de los obstáculos más divulgados con relación a la educación bilingüe.

E: Los padres mismos luego vienen y te piden por favor que les pases al aula de L1 Castellano. Yo enseñé en L1 Guaraní, en 1.º grado. Los padres socorro luego pedían porque en el test les salía L1 Guaraní. Querían trasladarles a cualquier otro lugar, aunque sea allá a la campaña les van a llevar porque ahí les sale L1 Castellano. A ellos no les gusta. Docente, Paraguairí, 2011.

Este hecho a menudo se ha interpretado como una negación cultural o menosprecio del guaraní de parte de los responsables parentales de la educación. Sin embargo, un estudio realizado sobre las percepciones sobre el guaraní⁴ ha constatado que dicho menosprecio lingüístico no se halla difundido masivamente.

Consultados sobre la preferencia (saber y hablar) de las lenguas oficiales para sus hijos con alternativas de respuestas cerradas, los resultados obtenidos señalan claramente la preferencia hacia el bilingüismo castellano-guaraní⁵.

Tabla 7: Preferencias lingüísticas de los padres

Preferiría que sus hijos sepan y hablen			
	DMG	DB	Gral.
Solo guaraní	0 %	1 %	0 %
Solo castellano	2 %	2 %	2 %
Más castellano que guaraní	6 %	5 %	5 %
Más guaraní que castellano	4 %	5 %	5 %
Guaraní y castellano por igual	88 %	87 %	88 %
Total	100 %	100 %	100 %

Los resultados muestran la gran difusión de la preferencia por un bilingüismo igualitario (88 %), cifra que aún aumenta si se consideran las demás alternativas bilingües, alcanzando así el 98 % de las preferencias que expresan una adhesión al bilingüismo.

Las expresiones obtenidas en entrevistas reflejan las aristas que posiblemente estén de por medio en el rechazo de los padres a que sus hijos sean educados en aulas L1 Guaraní.

- Ampliación del repertorio lingüístico:

E: Castellano solo ha de ser si nosotros eso no más el 75 % estamos que le «macheteamos». Si vamos a hablar bien, en el buen guaraní va dar gusto, para nosotros por ejemplo, así como hablamos es una gran cosa. Pero, sin embargo, usted por ejemplo,.... viene en castellano, portugués, inglés, qué lo que voy a poder decirte, te voy a mirar sin poder decirte nada. Adulto, San Juan Nepomuceno.

E: Quiero que aprenda el castellano primero y después el guaraní, en ningún momento me enojo con mi hija porque hable guaraní. Quiero que hable guaraní, pero quiero que aprenda las dos lenguas. Adulto, Nueva Italia.

- Aplicabilidad social:

E: Programa de Tele y Radio hay algunos, ¿pero dónde lo que uno ve el guaraní?, eso es lo que yo me pregunto. Las criaturas no ven en ninguna parte, hasta el cartel de Bienvenido a la Ciudad de Quiindy está en castellano. Adulto, Quiindy.

E: No es significativo el guaraní que enseñamos. Yo no digo: Tereho ñemuháme; digo, Tereho almasénpe. Docente, Quiindy.

E: Mi hermano sacó 2 en guaraní. Yo le dije a papá: 'Eduardo sacó 2 en guaraní', y él me contestó: 'A mí no me importa que saque 2 en guaraní, matemática lo que es importante porque guaraní ni yo no entiendo luego'. Menor, Fernando de la Mora.

- Funcionalidad educativa:

E: Yo le puse aquí a mi sobrina en Tercer Ciclo y... ¡Dios mío! Yo tenía que corregir otra vez su cuaderno, en guaraní digo, y ella había hecho L1 Guaraní. Ella pasó la escuela con buenas calificaciones, pero cuando llegó al colegio, ahí ya fue todo en castellano. Adulto, Quiindy.

E: Yo creo que el guaraní se tendría que enseñar como materia específica en los grados, que haya una profesora que enseñe guaraní. Que sea una profesora preparada en esa materia para no confundir a los alumnos y que a partir de los grados inferiores se aprenda, pero como materia específica. Docente, Ciudad del Este.

E: Yo tuve mi hija que pasó de acá, del 1.º al 6.º grado en L1 Guaraní. Mejor egresada de acá, mejor alumna salió en 6.º grado. Ella se aplazó en 7.º grado. En 7.º grado, termina, 'kaputi' lo que se dio en seis años en la primaria. Termina, se olvida completamente. Los chicos que se van de acá no saben nada. No saben leer, no saben escribir, terminó el 6.º sabiendo nada. Eso yo puedo decir. Adulto, Quiindy.

P: ¿Qué opinás que se enseñe ciencias, sanitaria, matemática, todo en guaraní?

E: Le va entorpecer totalmente al país, en todo le va a entorpecer así. Tiene que entrar un poco, pero no como lo que decís vos. Adulto, Mercado 4, Asunción.

Las expresiones aquí reseñadas no reflejan el rechazo hacia el guaraní *per se*, sino que permiten interpretar el pragmatismo desde el cual los adultos establecen sus preferencias lingüístico-educativas.

Política lingüístico-educativa del MEC

En Paraguay, la Constitución Nacional sancionada en 1992 estableció la oficialidad de la lengua guaraní junto al español. Igualmente se instituyó que la enseñanza en los comienzos del proceso escolar se realizará en la lengua oficial materna del educando.

Desde la perspectiva de la ejecución de la educación bilingüe, en los casi veinte años de su aplicación, el énfasis ha sido puesto en el nivel de la Educación Escolar Básica y hasta hoy el Tercer Ciclo de este nivel se debate en disquisiciones sobre su naturaleza bilingüe o no. La Educación Media y la universitaria no han avanzado hacia un modelo bilingüe.

En 1992, el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) elaboró el esquema de acción para la puesta en marcha de la Reforma Educativa (Reforma educativa. Compromiso de todos). En 1994 se inició la implementación de la Reforma Educativa con especial énfasis en la salvaguarda al precepto constitucional que establece el derecho a la

«enseñanza en lengua materna» en la educación formal.

Si bien desde la década de los setenta se había iniciado la implementación del guaraní como lengua de enseñanza para los primeros años escolares, siguiendo el modelo de transición lingüística (del guaraní hacia el castellano), la Reforma Educativa de 1994 cambió el planteamiento lingüístico en la educación por el modelo de mantenimiento.

Este nuevo modelo, a diferencia del modelo de transición, no se basa en la sustitución gradual de la lengua materna guaraní, sino que prevé el mantenimiento de la lengua materna (guaraní o castellano) durante todo el proceso educativo y la incorporación gradual de la otra lengua oficial hasta lograr un bilingüismo coordinado, resultado previsto de lograrse al finalizar los seis primeros grados de la Educación Escolar Básica.

Ambos modelos parten de los datos sobre distribución lingüística que sustentan el supuesto que más del 50 % de la población en edad de escolarización tiene por lengua materna al guaraní, siendo monolingües o bilingües incipientes. Este dato cuantitativo global, una vez estudiado en las combinaciones posibles que dictan los datos censales en cuanto a la lengua, certifica que en Paraguay coexisten diversos tipos de bilingüismo. Hasta hoy no se cuenta con un estudio que muestre cómo se distribuye cualitativa y cuantitativamente cada tipo, pero sí hay constataciones de que el bilingüismo en Paraguay es heterogéneo como también es su distribución geográfica y socioeconómica, llegando incluso esta heterogeneidad al nivel de las escuelas y mismo de las aulas.

Considerando los grupos bilingües que incorporan ambas lenguas oficiales (guaraní y castellano), la experiencia parece señalar que el tipo más difundido en cuanto a las capacidades es: comprender y saber hablar mejor el guaraní, pero saber escribir y leer solo/mejor en castellano (con mayor o menor habilidad comprensiva).

Fuera de los extremos del monolingüismo (castellano o guaraní), se puede decir que difieren lingüísticamente los bilingües que provienen de hogares donde la lengua más frecuente es el guaraní (bilingües GC) de los bilingües que provienen de hogares donde la lengua más frecuente es el castellano (bilingües CG).

A nivel del funcionamiento del sistema educativo, esta irregular distribución lingüística ha sido, posiblemente, el principal desafío en el andamio de la educación bilingüe.

Sin más antecedentes que el estudio de Joan Rubin, *National bilingualism in Paraguay*, de finales de la década del sesenta, la experiencia educativa del currículum renovado de los años setenta y los datos censales, el Estado encaró con la Reforma Educativa de 1994 un primer esquema de educación bilingüe estableciendo dos modalidades escolares (modalidad guaraníhablante, en adelante MGH, y modalidad hispanohablante, en adelante

MHH), según la lengua materna de la población educativa. En teoría, si los censos mostraban que más del 50 % de la población en edad de escolarización tenía por lengua materna el guaraní, siendo monolingües o bilingües incipientes, las escuelas MGH atraerían una gran clientela educativa y adecuarían el número de escuelas MHH.

La incorporación de este se inició con un número inicial de escuelas MGH que impartirían las clases con guaraní como L1 con el proyecto de ir sumando progresivamente a más escuelas.

La respuesta social al emprendimiento de las escuelas MGH no fue otra que la esperada: el rechazo por parte de las familias de la clientela educativa, de los propios docentes y de otras autoridades locales del sistema educativo (directores de escuelas, supervisores de áreas educativas) se sumaron a la debilidad institucional para acompañar y fortalecer el modelo.

Los resultados obtenidos tras los primeros años de implementación han guiado al MEC para hacer ajustes en el currículum y la metodología de aplicación del bilingüismo en las escuelas.

Tabla 8: Esquemas de aplicación de la educación bilingüe en el sistema educativo

Esquema inicial	Esquema actual
Dos modalidades: MGH y MHH	Tres modalidades: L1G, L1C y Bilingüe.
Aplicación de la modalidad para toda una escuela del 1.º al 6.º grado EEB.	Una escuela puede impartir más que una modalidad, según la L1 de los alumnos.
La L2 incorporada gradualmente.	La L2 incorporada gradualmente.
Textos con enfoque monolingüe y débil presencia de la L2.	Diversificación de textos con enfoque bilingüe, aplicables tanto para L1 y L2.

Cabe destacar que al margen de las expectativas y planteamientos del sistema educativo, en la práctica, desde un principio ha habido dos aplicaciones diferenciadas, según se tratara de la enseñanza para L1 Guaraní o L1 Castellano, respectivamente. En las escuelas MHH (o, actualmente en las aulas L1 Castellano) se detecta cierta continuidad del modelo de transición lingüística de los años setenta con modificaciones respecto del preciosismo lingüístico del guaraní. Otro es el panorama que se presenta para las escuelas MGH (o, actualmente las aulas L1G), en las cuales el énfasis se ha puesto en el

derecho a la educación en la lengua materna más que en el bilingüismo en sí.

Considerando la distribución lingüística en datos censales al lado de la matrícula L1C y L1G respectivamente, se concluye que gran parte de la población en edad escolar con lengua materna guaraní está matriculada en aulas L1C. Estas han concentrado más que el 90 % de la matrícula escolar desde la implementación de la Reforma.

Esta constatación sugiere que en la mayoría de los casos se está aplicando el modelo de transición lingüística, ya que se detecta que las exigencias académicas y la carga horaria para guaraní como L2 son bastante laxas⁶.

En cuanto a las capacidades de los docentes para la aplicación de metodología bilingüe en la enseñanza referida en el apartado más arriba, el MEC ha ejecutado el Programa de Fortalecimiento de la Educación Bilingüe, con el cual se han becado entre los años 2000 y 2005 a profesionales docentes para especializaciones relacionadas con la enseñanza bilingüe. En número no han superado a 500 becados.

Actualmente, gran parte de estos becados conforman la Red de Educadores Bilingües que actúa de manera puntual para el asesoramiento y coordinación de las escuelas públicas. Igualmente, muchos de ellos se han abocado a la producción de textos educativos, aplicando los principios de la metodología de enseñanza bilingüe de la primera y segunda lenguas.

Por otra parte, más recientemente, el MEC ha venido realizando capacitaciones puntuales para la incorporación de la segunda lengua en el proceso de enseñanza-aprendizaje, pero no existe una medición sistematizada de los resultados obtenidos con esas capacitaciones.

Otro factor que intervino como obstáculo en la incorporación del guaraní como lengua de enseñanza y lengua enseñada, según lo planteó la Reforma Educativa, fue el estadio de estandarización de la lengua guaraní.

La perspectiva pragmática del derecho constitucional a recibir la educación formal en la lengua materna, supone la familiaridad de los educandos con una lengua que será el vehículo principal de sus aprendizajes.

La coexistencia de dos versiones del guaraní en Paraguay, uno heredado de la impronta misional jesuita y el otro generado como efecto de la interacción y convivencia intercultural hispanoguaraní (no religioso) ha sido la base para la decisión de cuál versión aplicar en la educación bilingüe. Ya a mediados del siglo XX, creada la Academia de la Lengua Guaraní en Asunción, esta se inclinó por la versión misional del guaraní. Desde entonces, esa ha sido la versión privilegiada académicamente, y la versión popular (o

coloquial) ha sido sistemáticamente desprestigiada como fue en la época colonial.

Al momento de plantearse la educación bilingüe en el marco de la Reforma Educativa actual, y ante la producción de textos en guaraní primó el mismo criterio. Se optó por la versión guaraní con menor valor comunicativo, es decir, la versión desconocida por la mayoría de la población fuera del círculo académico.

El resultado general fue la resistencia a la versión que pronto fue etiquetada como «el guaraní de la escuela». Desde el punto de vista pragmático, la versión elegida no podría cumplir con el objetivo de facilitar los aprendizajes, ya que ni los educandos ni sus padres están familiarizados con esa versión del guaraní. Tampoco los docentes.

Las vicisitudes generadas por esa versión guaraní señalaron posteriormente la dirección hacia una versión con la que la población educativa estuviera más familiarizada.

Finalmente cabe hacer alusión a la política de producción de textos escolares. Con la introducción de la educación bilingüe se inaugura la práctica de crear textos escolares en guaraní o que incluyan el guaraní.

En un análisis longitudinal se observa que el criterio lingüístico con que han ido produciéndose los textos escolares ha variado⁷. En la primera política de producción, los textos fueron elaborados con enfoque monolingüe y débil presencia de la segunda lengua. Así, se produjeron textos para L1G y L1C, respectivamente.

Una particularidad de esta primera política guarda relación con los textos para el primer ciclo. Estos fueron producidos como cuadernillos de uso para los alumnos, a excepción de los libros de lectura. Debido a la falta de presupuesto para la reposición anual y a las debilidades en la cadena de distribución, los primeros tres grados de la Educación Escolar Básica han estado prácticamente desprovistos de textos por casi una década. Esta situación fue más acuciante para las aulas L1G, debido a la falta de textos alternativos.

Luego de más de diez años el MEC replanteó la política de producción de textos, buscando superar las tensiones detectadas en la primera política que se resumen en lo siguiente:

- Mayor disponibilidad de textos para L1C versus faltante de textos para L1G
- Versión guaraní purista versus versión guaraní coloquial
- Enfoque monolingüe versus enfoque bilingüe

La actual política de producción ha ampliado la oferta de textos para el 1.º y 2.º ciclos EEB con enfoque bilingüe, aplicables indistintamente para la lengua materna o la 2.ª lengua. En esta oferta se incluyen textos producidos por los funcionarios de planta del

MEC y los elaborados por los docentes que se han especializado en enseñanza bilingüe mediante las becas del Programa de Fortalecimiento de la Educación Bilingüe. Con esto se han «trasversalizado» los textos producidos, ya que pueden ser utilizados indistintamente en aulas L1G o L1C. En cuanto a la versión guaraní, se ha implementado una versión más próxima al habla regular que admite «préstamos» y elude los neologismos.

Analizando los textos para grados superiores no se observa la difusión del guaraní y, por tanto, tampoco el enfoque bilingüe. Para el 3.^{er} ciclo EEB se dispone de un texto de lengua guaraní. En los textos para las demás materias si bien predomina claramente el castellano, se incorpora el guaraní en algunos elementos de comentario, recordatorio, reflexión y énfasis. Los textos para la Educación Media no incluyen el guaraní.

Tipos de escuelas

La tipología que aquí se expone corresponde a la variedad de escuelas detectada en la realidad⁸. Cada tipo se caracteriza por rasgos específicos que incorporan los datos lingüísticos de la población, según se trate de segmentos que hablan solo castellano, solo guaraní o sean bilingües con lenguas maternas diferentes (castellano o guaraní)⁹.

A continuación, se plantean los cinco tipos escolares en los que se constatan prácticas específicas que parten de sus respectivas posibilidades en cuanto a las condiciones lingüísticas y sus intereses, pero ceñidas por las exigencias del sistema educativo.

Tabla 9: Tipos escolares y sus rasgos

Tipo	Zona	Sector	Oferta	Entorno Ling.	Práctica
1. Combatiente	Rural	Oficial	L1G	G	Dominación G
2. Pragmático	Rural	P. Subv	L1G, L1C	GC	Integración desde G
3. Afirmativo	Gran ciudad	Oficial	L1C	C	Dominación C
4. Realista	Rural	Oficial	L1C	GC	Integración desde G
5. Negociador	Ciudad interior	Oficial	L1G, L1C, B	CG	Integración desde C

Guttandin *et al*, 2011.

El tipo Combatiente (1) se encontró en una escuela de Emboscada que mantiene con énfasis la tradición escolar MGH. Se basa en los antiguos textos elaborados con la política de textos

de 1997. Hay convencimiento sobre la importancia del guaraní y se insiste en la continuación de esta modalidad. Se sabe que es una elección que la mantiene relativamente aislada. Son conscientes de que en el 6.º grado deben alcanzar ciertas competencias bilingües para pasar al Tercer Ciclo. Observan que todavía a ese nivel los alumnos tienen dificultades con el castellano, especialmente en la expresión oral. Su estrategia apunta principalmente al mantenimiento del guaraní, y el castellano es un subalterno en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

El tipo Pragmático (2), detectado en Pa'i Puku, Chaco, se daría en escuelas rurales o periféricas, donde la mayoría de los alumnos tienen como lengua materna el guaraní. Ahí, institucionalmente y con sentido práctico, se introducen los procesos de aprendizaje bilingüe. Se percibe la lógica del modelo de transición, ya que los primeros tres años de escolarización se da en guaraní como L1 y luego todos continúan en castellano pero como L1.

El tipo Afirmativo (3), detectado en el Barrio Obrero de Asunción, es el caso opuesto al tipo anterior. Corresponde a escuelas urbanas en un ámbito poblacional, donde los alumnos provenientes del estrato medio-bajo hablan ambas lenguas pero prefieren el castellano. Su rasgo característico es el de minimizar la existencia del guaraní en la escuela.

El tipo Realista (4), detectado en la zona rural de Itá, en una escuela que fue MGH pero que actualmente adopta LIC en todas sus aulas. Corresponde a contextos rurales o periféricos donde hay un fluido contacto con las dinámicas urbanas. Si bien la mayoría de los alumnos tiene como lengua materna el guaraní, la proximidad del castellano ejerce un efecto de atracción que señala la predilección hacia esta lengua.

El tipo Negociador (5), detectado en Quiindy, corresponde a los espacios urbanos del interior, donde hay cierta preferencia hacia el castellano pero el radio de influencia incluye también barrios más alejados donde se diluyen los rasgos de la urbanidad. En estas escuelas, las prácticas se ubican entre las posibilidades bilingües que presentan el sistema y las demandas educativas de su población. Hay oferta de secciones para las tres categorías (L1G, L1C y Bilingüe) del esquema actual.

Macroanálisis: Las relaciones con la estructura lingüística y el sistema escolar

Tipos de escuelas en su relación con la estructura lingüística y el sistema escolar

En función de las políticas educativas en su dimensión lingüística y la estructura cultural en la que se inscriben, hemos desarrollado un modelo interpretativo que vincula la estructura cultural, el sistema educativo y las políticas educativas.

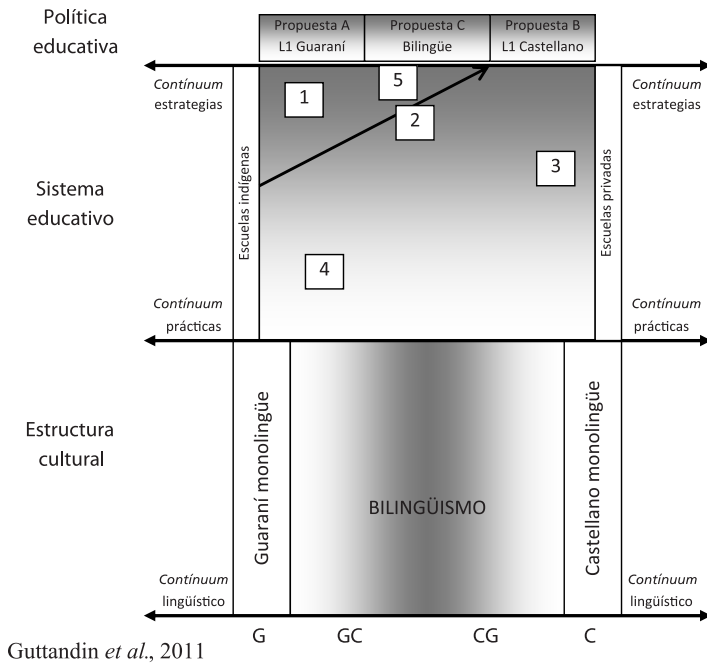
Lo siguiente es la expresión gráfica de dicho modelo interpretativo, donde se observa en la base el *continuum lingüístico* desde el monolingüismo guaraní, pasando por la franja bilingüe y sus matices (GC y CG), hasta el extremo monolingüismo castellano. Sobre esta estructura cultural lingüística se basa el *continuum de las prácticas escolares* dentro del sistema educativo. En el límite superior del sistema educativo se visualiza el *continuum de las estrategias* que devienen de la política educativa impregnando la esfera del sistema educativo y las dinámicas que se dan en ella.

La diagonal trazada en la esfera del sistema educativo la divide en dos espacios desiguales. El triángulo superior caracteriza la zona de influencia de las propuestas L1G y Bilingüe. El trapecio que ocupa la mayor porción, corresponde a la propuesta L1C. El sombreado indica con su mayor o menor intensidad el grado de influencia que ejercen las estrategias emanadas oficialmente.

Dentro del espacio sistema educativo están indicados los cinco tipos de escuelas. La ubicación específica de cada uno de estos tipos escolares describe, hasta cierto punto, parte de la historia de la incorporación oficial del guaraní en la educación formal.

Gráfico II

Los tipos escolares en el modelo interpretativo macrodimensional



El tipo 4, respecto del *continuum lingüístico* de la estructura cultural, se ubica hacia la

franja G-GC, en el sistema educativo, se inscribe en el espacio de la propuesta L1C.

Este era y es el caso de la mayoría de las escuelas rurales en las que a pesar de que el guaraní sea la lengua predominante entre la población, la alfabetización y educación de los alumnos se lleva a cabo en castellano.

Una de las intenciones de la Reforma Educativa es la de la alfabetización de los niños en la lengua materna. Esto al traducirse en política educativa, movilizó a las escuelas del tipo 4 hacia la situación de las escuelas del tipo 1.

El tipo 1 se ubica por encima de la diagonal en el triángulo, donde se alfabetiza y educa a los niños en su lengua materna. A inicios de la Reforma, estas fueron las escuelas de modalidad guaraníhablante (MGH). En el transcurso de la Reforma, las escuelas en situación 1 fueron decidiendo salir de esa modalidad y reubicarse en algún punto del espacio fuera del triángulo pero manteniéndose próximos a la propuesta bilingüe.

El tipo 3 es típico de las escuelas urbanas en las que la alfabetización y educación se hace en castellano. Respecto del continuum lingüístico, la población de este tipo se inscribe en la franja C-CG. Finalmente, el tipo 5 corresponde al caso que busca cubrir toda la demanda del continuum lingüístico, es decir, L1G, L1C y Bilingüe. Este tipo es el que se halla más próximo a la influencia del continuum de las estrategias oficiales.

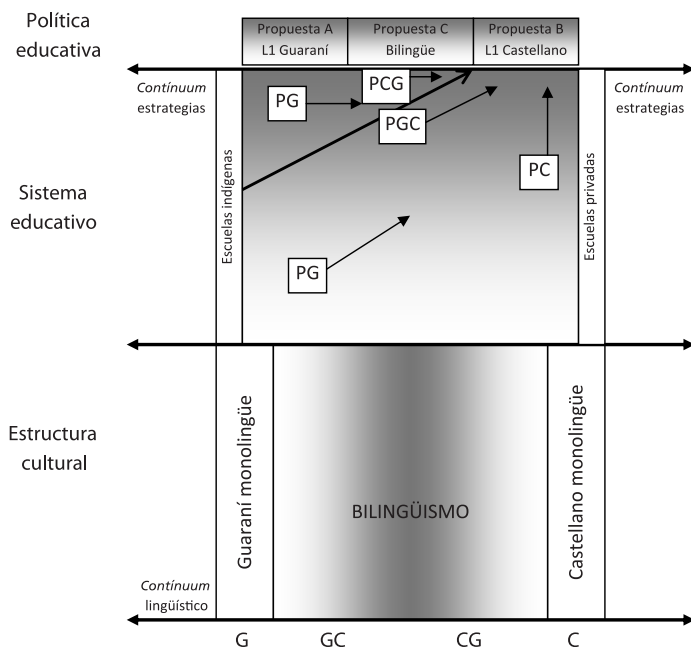
La diagonal señalada como una flecha indica un principio dinámico que emerge por influjo del continuum de las prácticas y en el cual la propuesta L1C ejerce una fuerza de atracción.

La orientación lingüística de los alumnos según los tipos escolares

Para analizar cómo se posicionan los alumnos en esta tipología, hemos considerado dos dimensiones: la dimensión del pensamiento (según lo obtenido en las preguntas sobre la lengua en que piensa o cuando juega solo, y lengua que usa para contar en silencio), y la dimensión de la acción en el plano escolar (según lo recabado en cuanto a la versión del cuestionario seleccionado y lengua que le es más útil para estudiar para los exámenes).

Para comparar las dos dimensiones, hemos sumado los resultados obtenidos en cada una. Los valores obtenidos indican que, en líneas generales, la ubicación de los estudiantes en las modalidades corresponde a la ubicación de su escuela en el continuum lingüístico.

Gráfico III
Orientación lingüística de los alumnos según tipos escolares en el modelo interpretativo macrodimensional



Guttandin *et al.*, 2011

Este gráfico señala que entre los alumnos de la escuela 1 (vértice izq. superior) está difundido el pensamiento en guaraní (PG); la escuela 2 se relaciona con un pensamiento bilingüe con preeminencia guaraní (PGC); en la escuela 3 está más difundido el pensamiento en castellano (PC); en la escuela 4 (vértice izq. inferior) predomina entre los alumnos el pensamiento guaraní (PG) y en la escuela 5 se difunde el pensamiento en las dos lenguas con predominio del castellano (PCG).

Sin embargo, a excepción de la escuela 3, esta congruencia no se observa cuando se compara la ubicación lingüística de los alumnos con la orientación de sus acciones en el ámbito escolar. En cuanto a esto, y considerando la selección de cuestionarios y la lengua que prefieren para estudiar para los exámenes, prevalece entre los alumnos de manera mucho más generalizada la orientación de la acción hacia el castellano.

Los textos en relación con los tipos de escuela y el sistema educativo

Vistos los textos en el plano del modelo interpretativo puede apreciarse que ha habido un giro en la política de textos que trae aparejada una nueva dinámica en el sistema educativo.

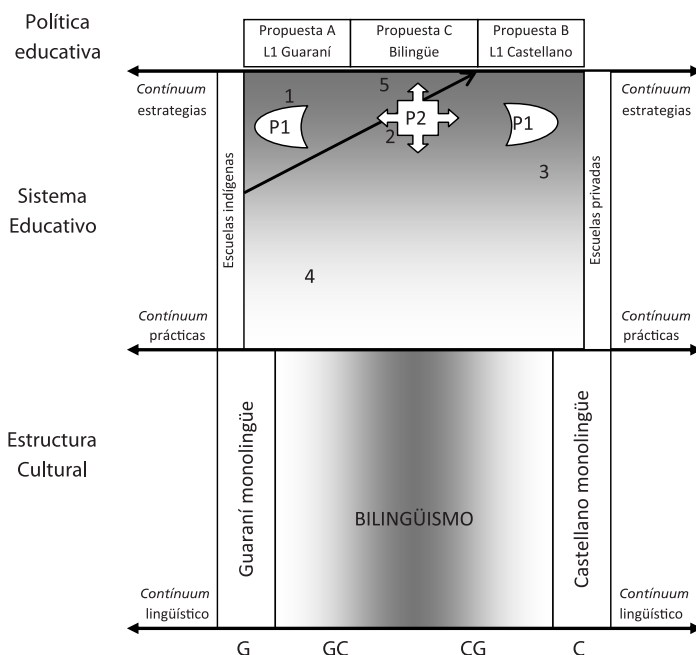
El gráfico siguiente considera los dos momentos del proceso de incorporación de los textos escolares para la educación bilingüe: el de la primera política de textos y la política actual de diversificación. La política de textos de los años noventa aparece simbolizada por una medialuna (P1), y a la política actual con una flecha múltiple (P2).

En la primera política, los textos fueron elaborados para dos segmentos, uno de la modalidad L1G y otro de la modalidad L1C como si la población escolar fuera monolingüe guaraní o monolingüe castellano, o como si estos fueran segmentos interdictos.

Los textos de la política actual de textos se sitúan estratégicamente en el centro bilingüe, con una diversidad de textos caracterizados por la accesibilidad lingüística para toda la población escolar. Esto eventualmente pudiera convertirse en un elemento aglutinador o integrador para las escuelas alejadas del centro (Tipos 1, 3 y 4).

Gráfico IV

Las políticas de elaboración de textos en el modelo macrodimensional



Guttandin *et al.*, 2011

Conclusión: Ritmos y tensiones en la educación bilingüe

Las tres capas que se erigen sobre los continuos (lingüístico, de prácticas y de estrategias, respectivamente) tienen dinámicas con sus propios tiempos y ritmos.

En la estructura cultural, que se apoya sobre el continuum lingüístico, los cambios ocurren en tiempos muy largos y lentos, a un ritmo de siglos. Por su parte, en el Sistema educativo, los cambios se suceden en el mediano plazo, al ritmo de décadas. En la esfera de la política educativa, los cambios obedecen a ritmos más acelerados en periodos más cortos de años.

El contacto entre las esferas con sus diferentes tiempos y ritmos configura la manera en que los agentes perciben ese contacto. Desde una perspectiva «desde arriba», el lento comportamiento de las demás capas es percibido como resistencia. Desde una perspectiva «desde abajo», la acción que proviene desde arriba (en el corto plazo) es percibida como invasión.

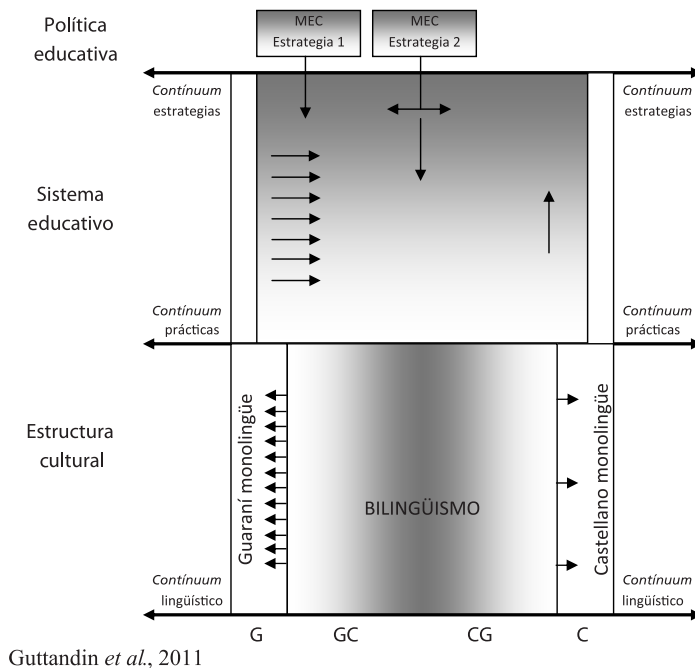
Esto se da entre las dos líneas de contacto: entre la política educativa y el sistema educativo, y entre la estructura cultural y el sistema educativo.

Las líneas que dividen a las esferas demarcan conflictos y tensiones.

Las dificultades u oposiciones que las políticas lingüísticas han encontrado en el sistema educativo señalan que mayores aun serían las oposiciones del plano de la estructura cultural-lingüística.

Gráfico V:

El guaraní incorporado en la política bilingüe de la Reforma Educativa – Ritmos y tensiones en el modelo interpretativo macrodimensional



En este gráfico se resumen las líneas de acción y tensión desde la implementación oficial del guaraní (como lengua enseñada y lengua de enseñanza) en la educación desde la Reforma Educativa de 1994 hasta nuestros días.

En la base estructural de la distribución y el uso de las lenguas se observa una ampliación de la franja del bilingüismo constatando tendencias de contracción más visiblemente en el sector monolingüe guaraní que cede a las influencias del bilingüismo. Algo parecido, pero a menor escala, se observa en el sector monolingüe castellano.

En el sistema escolar las prácticas de los actores (directores, docentes y alumnos) se orientan sobre el contínuum lingüístico de manera diferente según cuál sea la lengua materna. Los actores de escuelas ubicadas en un entorno predominantemente guaraní hablante o bilingüe con predominio guaraní (G y GC) se proyectan hacia el castellano como lengua escolar.

Los actores de las escuelas ubicadas en un entorno predominantemente castellano o bilingüe con predominio del castellano (C y CG) del contínuum lingüístico intentan limitar el guaraní al estatus de una lengua enseñada.

En el nivel de la política educativa aparecen dos estrategias que corresponden a dos momentos de la aplicación de la política bilingüe. La estrategia 1 que fue la aplicada en el arranque de la Reforma Educativa que en cuanto a educación bilingüe se refirió eminentemente al segmento lingüístico de los guaraníhablantes (G y GC) y con menor énfasis hacia los hispanohablantes. La actual estrategia (2) de la educación apunta más hacia el bilingüismo y no hacia las situaciones de monolingüismo.

Hasta aquí hemos explicado las fuerzas que actúan en los tres planos y sus respectivos continuos (lingüístico, de prácticas y de estrategias) que sirve de antecedente para comprender las interrelaciones que se dan entre estos planos.

Se observan congruencias e incongruencias.

Es congruente la estructura cultural-lingüística con sus tendencias de ampliación del segmento bilingüe y la política lingüística educativa actual que apunta a una educación bilingüe.

Si bien la estructura cultural y la política lingüística educativa concuerdan, cabe señalar el cómo se orientan los actores escolares, en sus prácticas, situados entre esas dos fuerzas. Con referencia a esto, no se observa que haya congruencia entre las acciones de los actores ni respecto a la fuerza de la estructura cultural ni respecto a la de la política educativa. En el plano escolar, los actores se orientan preeminentemente hacia el castellano. Esto, sin embargo, no puede ser interpretado exclusivamente como señal de desisti-

miento del guaraní como lengua predominante, sino como un impulso hacia la ampliación del repertorio lingüístico.

En la aspiración de ampliar el repertorio lingüístico por parte de la demanda educativa, hay que considerar, sin embargo, que los criterios que los actores consideran para una y otra lenguas oficiales son diferentes. Estos criterios no solo se refieren a las competencias lingüísticas (orales y escritas), sino además a la aplicabilidad social.

Por otra parte, desde la perspectiva de los agentes de la educación formal, se revela la reticencia docente hacia el guaraní como lengua de enseñanza y la preferencia hacia el castellano, lengua de la que refieren una mayor funcionalidad educativa. Al menos para la franja de la Educación Escolar Básica, este fenómeno estaría explicado por la inadecuada formación profesional para la enseñanza en un marco bilingüe integrado y por la falta de textos escolares con enfoque bilingüe. Ambos factores han caracterizado a las primeras dos décadas de la implementación de la educación bilingüe en Paraguay.

1 Se les formuló la pregunta: *¿En qué idioma entendés mejor cuando estudiás para el examen?*

2 Las preguntas formuladas por separado fueron redactadas de la siguiente manera: *¿En qué idioma pensás o hablás cuando jugás solo/a? (Mba'e ñe'eme piko repensa téra reñe'ẽ rehuga jave ne año?); y ¿En qué idioma contás en silencio los dedos de la mano? (Mba'e ñe'eme piko reipapa kiririháme ne kuã?)*

3 El cuestionario fue aplicado en total a 49 docentes, cada uno de ellos corresponde a las respectivas aulas en las que se aplicó el cuestionario a alumnos.

4 Guttandin, F., González Alsina, C. y Orué, A. *El guaraní mirado por sus hablantes*. Programa para el fortalecimiento de la educación bilingüe. MEC-BID. Asunción, 2001.

5 Las alternativas de respuesta fueron las que aparecen en la tabla 7. Los cuestionarios fueron aplicados en contextos extraescolares en distritos clasificados como monolingüe-guaraní (DMG) y bilingües (DB), respectivamente, partiendo del mapeo distrital de Shaw Gynan Ph. D., en función del predominio lingüístico: monolingüe-guaraní, bilingüe y monolingüe-castellano según los datos censales 1992.

6 Datos obtenidos en Guttandin *et al.* (2011) *op. cit.*

7 La descripción de textos resumida en el punto Política lingüístico-educativa del MEC corresponde al análisis en Guttandin *et al.* (2011) *op. cit.*

8 Tipo 1: Escuela 3474, Emboscada, Departamento de Cordillera; Tipo 2: Escuela 1151, Km 156 Ruta Trachaco, Departamento de Presidente Hayes; Tipo 3: Escuela 193, Barrio Obrero, Asunción; Tipo 4: Escuela 746, Itá, Departamento Central; Tipo 5: Escuela 280, Quiindy, Departamento de Paraguari.

9 La elaboración de la tipología en el punto "Tipos de escuelas" es resultado del análisis de la dinámica en el paralelogramo de las fuerzas que intervienen e interactúan en las escuelas basado en un conocimiento detallado de más de 200 escuelas en las diferentes regiones del país, que los autores de este artículo han visitado a lo largo de los últimos 15 años como investigadores en los estudios realizados para UCP/MEC/BID, PNUD, ALDA.

Referencias

- CIDE (2008). *Consolidación de la propuesta de educación bilingüe*. Informe al MEC.
- Domínguez, Ramiro (2006). *Nuestra gente. Comunicación humana en el Paraguay tradicional, familia, economía y lengua*. Asunción.
- Guttandin, F., González Alsina, C., y Cañete, A. (2011). *La lengua guaraní en el sistema educativo en las dos últimas décadas*. MEC, Asunción.
- Guttandin, F., González Alsina, C. y Orué, A. (2001). *El guaraní mirado por sus hablantes. Investigación relativa a las percepciones sobre el guaraní. Programa para el fortalecimiento de la educación bilingüe*. MEC-BID. Asunción.
- Guttandin, F., González Alsina, C. y Riquelme, L. (2000). *Diseños alternativos en escuelas piloto y Red de Especialistas en educación bilingüe. Programa para el fortalecimiento de la educación bilingüe*. Asunción: MEC-BID. En MEC, CIEE (2011), *La educación en el Paraguay independiente*. Asunción.
- Guttandin, F., González Alsina, C. y Walder, G. (1998). *Distribución y uso de textos escolares (1.º y 2.º ciclos)*. Asunción: MEC-BID.
- Krivoshein, N. (1996). *Cultura y bilingüismo en el Paraguay*. Recuperado de < <http://www.staff.uni-mainz.de/lustig/texte/culpare.htm> >.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (s. d.). *Primeras experiencias de formación docente para la educación bilingüe castellano-guaraní*. Asunción.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2006). *La educación bilingüe en la reforma educativa paraguaya*. Asunción.
- MEC-SER Tape'a (1998). *El bilingüismo en la educación escolar básica*. Asunción.
- Melià, B. (2005). *Ese famoso (y dichoso) bilingüismo paraguayo*. España: Centro Virtual Cervantes, Instituto Cervantes.
- Peralta, J. (1950). *Diccionario guaraní-español, español-guaraní*. Prólogo. Buenos Aires.
- Rojas V., S. (2011). *La condición docente de la educación inicial y escolar básica. Recopilación de datos y sistematización*. Asunción: Conec.
- Rubin, J. (1968). *National bilingualism in Paraguay*. La Haya: Mouton.
- Torres Servín, S. (2010). *La experiencia de educación bilingüe en el Paraguay*. Taiwán: Fondo de Investigación de la Universidad Hankuk de Estudios Extranjeros.

■ Futuro de la educación escolar indígena en el Paraguay

Enrique Gaska*

Resumen

La educación indígena, como tal, es una práctica milenaria que existía mucho antes de la formación de Estados-Naciones. La educación escolar indígena es un fenómeno relativamente nuevo en el Paraguay. Prácticamente en la década de los años setenta se inició un proceso de escolarización indígena.

El presente artículo no pretende ser una futurología de la educación escolar indígena en el Paraguay de mañana, pero tiene como finalidad, analizar el pasado y el presente de la educación escolar indígena, hacer algunas proyecciones y sugerir ciertas pautas que hay que tener en cuenta para contar con una educación de calidad acorde con sus derechos, costumbres, tradiciones y a sus lenguas propias, a fin de fortalecer las comunidades indígenas y posibilitar su participación activa en la sociedad nacional.

Los cuatro fundamentos que garantizarán el acceso de los pueblos indígenas a una educación escolar adecuada, sin perder su identidad, sus especificidades culturales y lingüísticas, son: participación y protagonismo indígena en la construcción de su educación, currículum propio, materiales didácticos propios y docentes formados para enseñar con enfoque intercultural y conforme con las normas legales vigentes. El análisis histórico-normativo y la visión de las comunidades indígenas de estos cuatro aspectos de educación escolar indígena permite ofrecer un panorama para que el Estado paraguayo, a través del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), adecue sus políticas educativas acordes con el marco legal y las expectativas de los pueblos indígenas, y que ayude a construir una «educación desde y para los pueblos indígenas».

Palabras claves: educación indígena, educación escolar indígena, identidad étnica, enfoque intercultural, participación y protagonismo indígena.

* Doctor en Antropología Cultural de la Universidad Católica de Washington DC, EE. UU. Docente de Maestría de Antropología Social de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción y docente del Doctorado en Educación de la Universidad Nacional de Itapúa.

Algunas consideraciones teóricas sobre educación escolar indígena

Para comprender mejor el presente trabajo se comenzará por explicar algunas consideraciones teóricas y por definir las diferencias entre educación, educación indígena y educación escolar indígena. También se definirán otros conceptos claves, como identidad étnica, enfoque intercultural, participación y protagonismo indígena.

Generalmente, la educación se entiende como un proceso de socialización, donde una sociedad comparte con sus nuevos miembros, valores, comportamientos y pautas culturales que son fundamentales para el desarrollo y el crecimiento de dicha sociedad. Según el *Diccionario temático de antropología*, «la función de cada sociedad es la de transmitir y conservar las normas, valores y creencias a sus nuevos miembros para que inmersos en este sistema social lo perpetúen, tanto a nivel de contenidos como de estructura social». En otras palabras, el objetivo primordial de la educación es adaptar a los individuos a la sociedad que les facilite la inclusión y sobrevivencia al medio físico y les proporcione elementos para la interacción social. Las dos instituciones encargadas de la educación son la familia y la escuela. La familia se encarga de transmitir valores básicos, comenzando con la lengua y la afectividad. La escuela, generalmente, se encarga de transmitir los valores y conocimientos que los padres no poseen, enfocando un aprendizaje de nuevos roles y transmitiendo valores culturales para perpetuar y reproducir el sistema sociocultural dominante (Aguirre Baztán, 1993, pp. 215-217).

En la educación indígena, los dos entes principales de transmisión cultural son la familia y la comunidad. Contrariamente a la escuela, que ha sido para los pueblos indígenas uno de los factores decisivos de desintegración cultural al imponer tiempos, conocimientos y valores ajenos a los nativos alterando profundamente sus pautas culturales, la familia y la comunidad transmiten las normas de comportamiento y los conocimientos tradicionales enfocando pertenencia al grupo y a la identidad étnica. Melià, citando a Schaden, define la educación indígena como «un conjunto de normas de comportamiento aprobadas por la tradición [...] que deben ser aprendidas por el individuo mientras se desarrolla su personalidad. Esto se obtiene a través de la educación, proceso que abarca las actitudes, prácticas y precauciones, conscientes e inconscientes, intencionales o no, que otorguen... a los miembros del grupo características físicas, mentales y morales necesarias para la vida adulta en el contexto social» (Melià, 2008, p. 12). En otras palabras, «la educación indígena es enseñar a aprender cultura durante toda la vida y en todos sus aspectos» (Melià, 2008, p. 13).

Por educación escolar indígena se entiende que es un modelo educativo nacional que intenta aproximarse a las comunidades indígenas con una escolarización al estilo occidental que se plantea en términos de incorporar a los indígenas a la sociedad nacional, intentando transmitirles sus orientaciones ideológicas para constituirse en una fuerza destructora

dentro del seno de las comunidades indígenas (DIM, 1995, p. 3). Históricamente, la educación escolar indígena formó parte de un proyecto integracionista y de homogeneización cultural que incluyó prácticas, conocimientos y visiones de una sociedad dominante que no daba cabida al derecho de los pueblos indígenas, y todavía hoy la escuela sigue siendo un espacio de dominación cultural (DIM, 2005, p. 5).

Por identidad étnica entendemos «un conjunto de indicadores culturales que otorgan a una comunidad su identidad en el contexto social» (Aguirre Baztán, 1993, p. 359). En tal sentido, es la conciencia de un grupo de tener una cultura propia que lo diferencia de otras culturas con sus formas de pensar, de actuar y de hablar. Cada cultura es única en su carácter, y sus miembros tienen conciencia de ser diferentes de otros pueblos (MEC, 2002, p. 143). También se entiende que la identidad étnica es un proceso político y simbólico en construcción, donde la educación escolar es como una mediadora de ciertos instrumentos (conocimientos de lenguajes, códigos y diferentes saberes) necesarios al establecimiento de estrategias políticas, económicas y culturales con los que pueblos indígenas procesan la negociación de su identidad cultural (Weigel, 2007, p. 238).

Según Guerrero, la identidad étnica es una construcción dialógica, que se edifica en una continua dialéctica relacional entre la identificación y la diferencia, entre la pertenencia y diferencia; esto implica el encuentro dialogal, la comunicación simbólica con los «otros», donde se resuelve lo que nos es propio y lo que nos hace distintos, para poder saber lo que somos y lo que nos hace diferentes (Guerrero, 2002, p. 102).

Ángel Martínez define la «interculturalidad como relaciones complejas, negociaciones e intercambios culturales de múltiples vías, partiendo del reconocimiento de que las relaciones entre las culturas están marcadas por el conflicto de las desigualdades sociales, económicas, políticas y de poder». Según Martínez, se busca que las relaciones culturales sean equitativas a nivel de personas, de conocimientos y de prácticas. La interculturalidad hace referencia a prácticas en construcción y de enriquecimiento en el conflicto y en el forcejeo por lograr espacios de poder (Martínez, 2007, p. 9). En este sentido, la interculturalidad implica aceptar las diferentes manifestaciones culturales sin perder la propia cultura, enriqueciéndose de todas. Desde esta visión se considera la interculturalidad como proceso de convivencia humana, respetando las otras culturas y fortaleciendo la propia identidad. Por tanto, la interculturalidad más que un concepto es una práctica cotidiana y constante de respeto mutuo de los valores que tiene cada cultura (Martínez, 2010, p. 12).

Patricio Guerrero define la «interculturalidad como relaciones e interrelaciones de convivencia de diferentes culturas que implican encuentros dialogales y una continua relación de alteridad entre seres humanos provistos de visiones distintas del mundo, entre los que producen intercambios simbólicos, de significados y sentidos». En otros términos,

«la interculturalidad construye puentes, articulaciones sociales de sentido, implica relaciones, interacciones, negociaciones y encuentros dialogales que no sobredimensiona ni anula la diferencia, ni tampoco busca la simple mezcla, mestizaje o hibridación de identidades despolitizadas, sino que se establece una dialéctica entre la pertenencia y la diferencia, entre la mismidad y la otredad, entre la identidad y la alteridad» (Guerrero, 2007, p. 254).

El enfoque intercultural en la educación escolar indígena permite responder a las necesidades y expectativas de los pueblos indígenas de contar con educación que ayude a fortalecer su identidad étnica y ofrezca el aprendizaje de conocimientos de otras culturas y sociedades para posibilitar su participación activa en la sociedad nacional. Así, planteada la interculturalidad como principio educacional, manifiesta que la educación debe ser intercultural promoviendo el diálogo entre culturas y etnias, de acuerdo con las realidades culturales de los países latinoamericanos que son multiculturales y multiétnicos (Vélez Verdugo, 2006, p. 34).

Finalmente, la participación y protagonismo indígena marca el dinamismo de involucramiento de los pueblos indígenas en la construcción de su educación. En este sentido, el concepto de participación indígena describe a toda actividad dirigida a intervenir e influir en la formulación de las políticas educativas del Estado paraguayo, en relación con los pueblos indígenas. La participación indígena incluye acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales los nativos intentan incidir en las decisiones específicas del Estado que afectan a las comunidades indígenas y a sus miembros. El proceso de participación debe entenderse como un proceso dinámico que depende, por un lado, de la potencialidad de los espacios de participación y por otro de la calidad de proceso participativo (Demellenne, 2010, pp. 14-15). El protagonismo indígena se define como espacio real para la actuación y como posibilidades para participar activamente en la definición y concreción de la vida propia y la de su comunidad, la cual debería ser el espacio donde uno puede ser lo que es (Kalisch, 2000, p. 90).

Pasado de la educación escolar indígena en el Paraguay: Visión histórica

La educación escolar indígena es un fenómeno relativamente nuevo en nuestro país. Las primeras escuelas en las comunidades indígenas aparecen prácticamente en los años 1960-1970, y la mayoría de ellas fueron manejadas por las instituciones religiosas, empresas industriales y las FF. AA. En el informe de *Educación paraguaya 1966-1971*, figuran cerca de 2500 indígenas, principalmente en las escuelas chaqueñas, teniendo en cuenta que en las escuelas en la Región Oriental los alumnos matriculados no figuraban como indígenas por más de que algunos nativos participaban en las escuelas paraguayas (Bejarano, 1977, p. 106). Recién en 1980 se creó la primera supervisión de educación indígena y se contó con matrícula indígena, comenzando desde 1974 con 2118

indígenas matriculados. En 1983 se contó con 5283 indígenas matriculados. En 1980 figuran los indígenas matriculados en la Región Oriental, 576 con 2583 en la Región Occidental (Pane de Pérez Maricevich, 1985, p. 83-84).

En 1981 funcionaban 87 escuelas indígenas con 160 docentes, una veintena en la Región Oriental con 45 maestros y 67 escuelas en la Región Occidental con 125 docentes. Entre los docentes en las escuelas indígenas figuraban 87 maestros indígenas (Pane de Pérez Maricevich, 1985, p. 84-93). Dos décadas más tarde, en 2004, los pueblos indígenas contaban con 325 escuelas (189 en la Región Oriental y 136 en la Región Occidental), donde enseñaban 886 docentes; 537 docentes indígenas y 349 docentes no indígenas con 19.544 alumnos matriculados (DIM, 2005, p. 35). Durante este último periodo, se nota un enorme crecimiento de la educación escolar indígena, expresada por la creación de numerosas escuelas indígenas, de alumnos matriculados y docentes involucrados. Sin embargo, no aumentó la calidad de educación con un enfoque intercultural que permita responder a las necesidades y expectativas de los pueblos indígenas de contar con educación que ayude al fortalecimiento de la identidad étnica. Se puede decir que en la segunda mitad del siglo xx, la educación indígena fue relacionada con los servicios educativos del Estado paraguayo con las ideas de «civilizar» e integrar a los indígenas a la sociedad nacional.

Por más de que exista la política nacional de educación indígena, expresada a través del MEC con los programas, materiales didácticos y currícula para integrar a los pueblos indígenas a la sociedad nacional, los nativos siempre reivindicaron sus escuelas con pedagogías, currícula y materiales didácticos propios. Los indígenas con sus aliados no solamente exigían la educación diferenciada con contenido propio, además, daban numerosas propuestas de una educación escolar indígena para fortalecer la identidad étnica y posibilitar la participación activa de los pueblos indígenas en la sociedad nacional.

Uno de los primeros reclamos de las comunidades indígenas relacionados con la educación escolar fue realizado en junio de 1974, durante un encuentro de cuatro días en Mariscal Estigarribia sobre la educación indígena. El tema general del encuentro fue «El indígena como educador». Entre muchas recomendaciones de los participantes reiteraron el derecho de las comunidades de educar a sus hijos de acuerdo con sus propios valores e integrarlos en su comunidad. También insistieron en el derecho de educar en su propia lengua, solicitando al MEC que elabore materiales didácticos en las lenguas indígenas (Gaska y Ferreira, 2012, p. 171).

La Reforma Educativa paraguaya, realizada después del golpe de Estado de 1989, marginó la educación indígena, dejándola fuera del sistema educativo por más de que los indígenas presentaron sus propuestas. En 1990, a iniciativas del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), se conformó una Comisión Nacional de Reforma Educativa, con el mandato de plantear propuestas para una reforma integral del sistema educativo

paraguayo, previa elaboración de un diagnóstico y determinación de alternativas para superar las deficiencias del sistema educativo vigente. Los pueblos indígenas solicitaron participar en la consulta nacional y que se les permita organizarse a nivel étnico y no departamental. El MEC accedió a dicho pedido y los pueblos indígenas organizaron reuniones, jornadas y talleres, donde los maestros, padres de familia, líderes políticos y religiosos debatieron sus propuestas sobre la educación indígena frente a la Reforma Educativa Nacional. Como resultado de esta consulta surgió el documento «Propuestas Indígenas para la Reforma Educativa Escolar (1992) y Media (1993)» (Conapi, 2009, p. 12). Lastimosamente, las propuestas indígenas fueron ignoradas y no incluidas en el nuevo sistema educativo nacional, ni en la Ley General de Educación (1264/98), promulgada el 26 de junio de 1998.

En los siguientes años, los nativos siguieron con numerosas propuestas relacionadas con su educación. Por ejemplo, en mayo de 1994, maestros indígenas, líderes políticos y religiosos e indigenistas que trabajaban en el área de educación indígena, juntamente con representantes de la Supervisión de Escuelas Indígenas del MEC, conformaron un grupo multisectorial y realizaron un taller, con el fin de elaborar principios y políticas operativas de educación indígena. La propuesta de equipo llamada el «Plan de Educación Escolar Indígena: Programa Trienal junio 1994 - mayo 1997» tenía como objetivo presentar de manera sistemática y con mayor profundidad las propuestas de los pueblos indígenas al Proyecto de la Reforma Educativa, entre ellas, la creación de un Departamento de Educación Indígena. En 1996, las últimas respuestas del MEC negaron las posibilidades de crear un Departamento de Educación Indígena con una estructura y organización adecuadas para implementar la Reforma Educativa Indígena. Sin embargo, los debates y presiones continuaron. En ese mismo año, los maestros indígenas de todo el país, líderes religiosos y políticos llegaron al Ministerio de Educación para solicitar al entonces ministro de Educación, Nicanor Duarte Frutos, entre otras cosas, la elaboración de una ley de educación indígena, de manera a cumplir con los derechos garantizados por la Constitución Nacional. Finalmente, en 1997, la educación indígena fue incorporada a la Reforma Educativa Nacional por decisión unilateral del MEC (Conapi, 2009, p. 13).

A principios del siglo XXI siguieron las propuestas y exigencias de los pueblos indígenas para contar con una educación propia. En el 2001, el MEC organizó el Primer Congreso Nacional de Educación Indígena, con el fin de contar con un proyecto de escuelas, dentro del marco de la Ley 1264/98, organizada y orientada por el MEC. Los pueblos indígenas que participaron en dicho congreso presentaron la situación educativa de cada pueblo e hicieron algunas propuestas y peticiones al MEC.

Con la promulgación de la Ley n.º 1725/01, del Estatuto del Educador, se agravó la situación de los maestros indígenas, cuyos puestos de trabajo se vieron amenazados por

las exigencias de la profesionalización docente y de la matriculación, pues ellos podrían ser reemplazados por maestros no indígenas con títulos habilitados. Esto causó una gran intranquilidad por las consecuencias culturales, sociales y políticas que podrían generar. En febrero de 2003, ante la exigencia del Estatuto del Educador sobre profesionalización de los maestros indígenas, se inició un proceso de consulta sobre los derechos a ser consagrados en una ley de educación indígena. Comenzaron las discusiones y reflexiones en torno a los derechos indígenas garantizados en la Constitución Nacional y que deberían ser reglamentados en un proceso de elaboración y formulación de políticas educativas (Gaska y Ferreira, 2012, pp. 256-257).

En julio del 2003 se realizó un Encuentro de Educación Indígena para conocer y discutir una propuesta base de ley de educación indígena, desde la cual se podrían debatir más ampliamente conceptos, enfoques, procesos educativos, pedagogías y financiación. Participaron en el evento maestros indígenas, líderes políticos y religiosos, el asesor jurídico del MEC, funcionarios de la Supervisión de Escuelas Indígenas, supervisores de la zona de Boquerón, funcionarios de Escuela Viva y otros trabajadores de la educación indígena de entidades oficiales y privadas. En dicha reunión se conformó un grupo de seguimiento a la educación indígena con representantes indígenas que, juntamente con organizaciones de maestros y acompañantes, participaron de talleres de capacitación cívica y política para un trabajo más eficiente en el estudio y estrategias de la ley (Conapi, 2009, p. 13).

El borrador del anteproyecto de la ley de educación indígena discutido y consensuado durante el Encuentro de Educación Indígena, en julio de 2003, fue sorpresivamente presentado el 11 de marzo de 2004 por un legislador de la Cámara de Diputados como un proyecto de ley de educación indígena. El 16 de abril de 2004, el Grupo de Seguimiento a la Educación Indígena solicitó que el mismo no sea tratado hasta tanto los verdaderos protagonistas, los pueblos indígenas, lo hagan a través de los conductos legales pertinentes. Mientras tanto continuaron las reuniones, jornadas, talleres para debatir los términos de una nueva redacción del anteproyecto.

En setiembre de 2004, una nueva redacción del borrador del anteproyecto fue presentado en audiencia pública en el Parlamento Nacional. La audiencia pública contó con la presencia de miembros del Grupo de Seguimiento a la Educación Indígena, líderes políticos y religiosos, maestros y alumnos indígenas de las regiones Oriental y Occidental, miembros de las Comisiones de Educación y Cultura, de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, además de personas y organizaciones involucradas en el trabajo. Posteriormente, el Grupo de Seguimiento a la Educación Indígena presentó a la ministra de Educación el anteproyecto de ley de educación indígena y le comunicó las gestiones que se llevaron a cabo. Asimismo, se solicitó el nombramiento de un funcionario del MEC que actúe de enlace para seguir comunicando sobre los trámites que se iban llevando a cabo (Gaska y Ferreira, 2012, pp. 257-258).

El 14 de diciembre de 2006 fue aprobado el anteproyecto de la ley de Educación Indígena por la Cámara de Diputados (Cámara de origen), con el nombre de proyecto de ley «que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena». A pesar de la fuerte oposición oficial para su sanción, especialmente por el MEC, la plenaria de Diputados aprobó la ley «que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena» sin las modificaciones de la nueva redacción, presentadas por los pueblos indígenas, teniendo en cuenta que el primer borrador estaba mejor posicionado, pues contaba con el dictamen favorable de la Comisión de Asuntos Constitucionales de Educación y de Asuntos Indígenas.

Finalmente, el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados pasó a la Cámara de Senadores para su tratamiento, el 8 de marzo de 2007 y fue girado a las comisiones de Legislación, de Justicia y Trabajo, de Cultura y Educación, y de Hacienda. El proyecto tuvo noventa días de plazo para su sanción que vencía el 31 de mayo de 2007. Por la falta de asistencia parlamentaria reglamentaria, la ley de educación indígena fue sancionada por cumplirse el plazo constitucional, sin tratamiento alguno y, por lo tanto, sin la tan anhelada modificación parcial. Así, la Ley de Educación Indígena fue proclamada el 29 de junio de 2007, y firmada por Nicanor Duarte Frutos y Blanca Ovelar de Duarte, como la Ley 3231/07, «que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena» (Conapi, 2009, pp. 17-18).

Después de promulgación de la Ley 3231/07, la mesa de diálogo constituyó un puente de comunicación entre el Grupo de Seguimiento a la Educación Indígena y el MEC. Dentro del plan de cien días del nuevo gobierno del presidente Fernando Lugo figuró la implementación de la Ley 3231/07 y el nombramiento de la directora de la Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEI). Esto posibilitó el inicio de otros procesos, como la elaboración del Presupuesto de la Dirección General. El gobierno de Fernando Lugo tomó las providencias necesarias para el avance del proceso de implementación de la Ley 3231/07, «que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena», con: a) la instalación de la Dirección General de Educación Escolar Indígena, por Decreto n.º 50/08, que aprobó la estructura orgánica del MEC y que en su art. 3 creó el Viceministerio de Educación para la Gestión Educativa que tiene a su cargo la Dirección General de Educación Escolar Indígena; y b) el nombramiento de la directora de la Dirección General de Educación Escolar Indígena (Gaska y Ferreira, 2012, p. 258).

Con la promulgación de la Ley 3231/07 e instalación de la Dirección General de Educación Escolar Indígena se comenzó un proceso de socialización de la Ley 3231/07, en las comunidades indígenas y la elaboración de un borrador de la reglamentación de la ley. Con la participación del Grupo de Seguimiento a la Educación Indígena, la Conapi y representantes de la DGEEI se elaboró un borrador de la reglamentación de la Ley 3231/07 a los efectos de que los alcances de las disposiciones de la ley fueran reglamen-

tados a través de un decreto del Poder Ejecutivo. Finalmente, el borrador fue aceptado por la Resolución Ministerial n.º 19517 del 12 de octubre de 2010 y la Resolución n.º 19608 con una pequeña modificación por el ministro de Educación, y posteriormente fue remitido al Poder Ejecutivo y reglamentado por Decreto presidencial n.º 8234 de 30 de diciembre de 2011. (Gaska y Ferreira, 2012, pp. 259-260).

Presente de la educación escolar indígena: Visión normativa

Las normas de convivencia que regulan el Estado paraguayo constituyen el marco legal que establece los mecanismos para lograr el bienestar de toda la población. Entre los marcos normativos nacionales e internacionales vigentes en el Paraguay existen numerosas leyes que garantizan la aplicación del derecho colectivo de los pueblos indígenas. La lista de las leyes a favor de la educación escolar de los pueblos indígenas comienza con el capítulo v de la Constitución Nacional de 1992 y continúa con las siguientes leyes: Ley 904/81, «Estatuto de las Comunidades Indígenas»; Ley 234/93, «que ratifica el Convenio n.º 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes»; la Ley 1264/98, «General de Educación»; la Ley 3231/07, «que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena» y finalmente el Decreto presidencial n.º 8234 del 30 de diciembre de 2011 que reglamenta la Ley 3231/07.

La Constitución Nacional reconoce la legal existencia de los pueblos indígenas dentro del Estado paraguayo (art. 62). Reconoce y consagra el derecho que tienen estos pueblos a mantener su estilo de vida; que estos derechos los tienen y los han tenido antes de que fuera constituido el Estado paraguayo (art. 63). El Estado declara vigente el derecho a preservar y desarrollar la identidad étnica, el espacio físico y cultural necesarios para el libre ejercicio de las organizaciones indígenas, así como la vigencia de sus normas consuetudinarias para la regulación de su convivencia interna (art. 65).

La Constitución garantiza el hecho de que las comunidades indígenas puedan decidir cómo organizarse, formar y reformar su vida cultural, especialmente en lo referente a la educación formal. Garantiza la instalación de instituciones escolares específicas y diferenciadas, el uso de pedagogías indígenas y la autonomía de los mismos en la construcción y reconstrucción de sus identidades. El Estado debe respetar las orientaciones educativas de los pueblos indígenas y les debe ofrecer los medios necesarios para su desarrollo (art. 66).

También existen otros artículos de la Constitución que hacen referencia al marco jurídico general en que se sustenta la política educativa paraguaya, y por ende, a la educación indígena. La organización de todo el sistema educativo es responsabilidad del Estado paraguayo, con la participación de las distintas comunidades educativas. Este sistema

abarca a los sectores públicos y privados, al ámbito escolar y extraescolar, y a los pueblos indígenas. El Estado tiene la responsabilidad de asegurar a toda la población del país el acceso a la educación. El sistema educativo nacional será financiado básicamente con recursos del Presupuesto Nacional (Conapi, 2009, pp. 25-26).

El artículo 77 de la Constitución hace referencia a la enseñanza en lengua materna; afirma que en los comienzos del proceso escolar se debe realizar la enseñanza en la lengua oficial materna del niño, y reconocer que los idiomas oficiales son el castellano y el guaraní. La ley, por desgracia, no establece las modalidades de utilización de las otras lenguas indígenas; dice solo que forman parte del patrimonio cultural de la Nación (art. 140). Sin embargo, la Constitución en su totalidad reconoce a los pueblos indígenas, sus lenguas y sus procesos propios de aprendizaje (Conapi, 2009, p. 26).

Con la ratificación del Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, a través de la Ley 234/93, el Estado paraguayo dio un paso importante en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas con el fin de regular una convivencia armónica, asumiendo las particularidades de un Estado pluricultural y multilingüe. El Convenio de la OIT reconoce como punto fundamental que los pueblos indígenas puedan decidir sobre sus prioridades, intereses, procesos y programas gubernamentales; básicamente, el derecho a la autonomía y la libre determinación de los pueblos. En lo que respecta a la educación, el Convenio prevé la participación de los pueblos indígenas en la formulación y la ejecución de planes y programas, el derecho de crear sus propias instituciones y medios de educación, y de alfabetizar en la lengua materna y en la lengua oficial.

El Convenio n.º 169, que actualmente forma parte del derecho positivo, complementa a la Constitución Nacional y garantiza en forma pormenorizada los derechos a tener una educación en todos los niveles, en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional. El convenio reconoce el derecho a: un sistema de educación propio, de acuerdo con el modo de ser de cada pueblo indígena; la pluralidad lingüística y cultural; derecho a la participación en la formulación, acompañamiento y evaluación de políticas educativas; contar con centros de formación y capacitación específicamente para indígenas; la educación escolarizada como elemento de comunicación, participación y fortalecimiento de la cultura e identidad étnica; un proyecto de pedagogía indígena; un control y fiscalización; y la autonomía presupuestaria, administrativa y financiera (Conapi, 2009, p. 29).

La promulgación de la Ley 904/81 «Estatuto de las Comunidades Indígenas» fue el primer paso asumido por la legislación paraguaya para aceptar las peculiaridades culturales de las comunidades indígenas como grupos étnicos diferenciados de otros sectores de la población del país. La Ley 904/81 establece las garantías para el ejercicio de los derechos indígenas mediante el uso de sus normas consuetudinarias, lo cual asegura la

preservación social y cultural, la defensa de su patrimonio y sus tradiciones, y considera pluricultural y multiétnico al Estado paraguayo. El Estatuto trata del acceso a un régimen jurídico que garantiza la seguridad de la tierra y resalta la relación existente entre la tierra y los pueblos indígenas como base fundamental de su cultura, de su lengua, de la preservación y transmisión de sus conocimientos a las generaciones presentes y futuras (Conapi, 2009, p. 31).

La Ley General de Educación 1264/98 establece que la organización y la administración del sistema educativo nacional son responsabilidad del Ministerio de Educación. Trata de los principios generales de educación, del régimen general del sistema educativo nacional y su financiación. En cuanto a la educación indígena, la Ley General de Educación, en su artículo 2.º, dispone que el sistema educativo nacional esté formulado para beneficiar a todos los habitantes de la República y garantizar a los pueblos indígenas los derechos que les son consagrados en la Constitución Nacional. Esto significa reconocer sus lenguas, sus procesos propios de aprendizaje, su educación específica y diferenciada y la valoración de sus saberes tradicionales, todo a partir de la garantía del derecho a la autonomía y la libre determinación de los pueblos. En el art. 11, Inc. e se define la educación indígena como la educación para grupos étnicos, la que se ofrece a grupos o comunidades que poseen su propia cultura, su lengua y sus tradiciones, y que integran la nacionalidad paraguaya (Aguilera Méndez, 2002, p. 23). Sin embargo, los arts. 77 y 78 se contradicen al afirmar que «la educación de los grupos étnicos estará orientada por los principios y fines generales de la educación establecidos en la presente ley» (art. 77), y más peligroso para la educación indígena constituye lo expresado en el art. 78 cuando dice que tiene como finalidad afianzar los procesos de identidad e integración en la sociedad paraguaya (Conapi, 2009, pp. 33-34).

La Ley 3231/07 «que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena» en su art. 2 indica que «todos los miembros de las comunidades indígenas gozan de sus derechos consagrados en la Constitución Nacional, la Ley 234/93 «que aprueba el Convenio n.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes», la Ley 904/81 y la Ley 1264/98 General de Educación». La Ley 3231/07 garantiza en primer lugar, el respeto a los procesos propios de enseñanza y aprendizaje de los pueblos indígenas, así como el acceso diferenciado a una educación escolarizada como «una articulación de los dos sistemas de enseñanza: el sistema indígena y el sistema de la sociedad nacional, fortaleciendo los valores de cada cultura». (art. 5, inc. c.).

La Ley de Educación Escolar Indígena abre caminos hacia una estructura operativa que pueda implementar una educación específica y diferenciada que respete las diversidades lingüísticas, culturales y de identidad de los pueblos indígenas; junto con los elementos de la cultura no indígena, permitiendo una convivencia intercultural con otros pueblos y sectores de la sociedad nacional. La Ley 3231/07 reconoce la escolarización como un

medio de fortalecimiento de la cultura indígena a través de la elaboración de currículum y pedagogías propias que contribuyan al fortalecimiento de las identidades étnicas que reavivan valores y tradiciones culturales. La Ley de Educación Escolar Indígena señala que las leyes que constituyen el soporte para una educación escolar indígena específica y diferenciada rompen con el principio de uniformidad del sistema de educación nacional que pretende tratar a los pueblos indígenas como si todos fueran iguales. La Ley 3231/07 es un instrumento que se sustenta política, ideológica y jurídicamente en la Constitución Nacional, la Ley 234/93, la Ley 904/08 y la Ley 1264/98. (Conapi, 2009, pp. 47-48).

Las normativas nacionales e internacionales arriba mencionadas están destinadas a apoyar el cumplimiento de las obligaciones del Estado paraguayo en el reconocimiento de la identidad de los procesos educativos, de la formación docente y de la participación indígena en todos los niveles y espacios que hacen a la escolarización indígena. La participación de las comunidades y pueblos indígenas en el diseño, aplicación y seguimiento de la educación escolar indígena, fortaleciendo los mecanismos de información y capacitación como requisitos para la participación activa e informada, permite que la escolarización se inserte en la vida de las comunidades indígenas.

La Ley 3231/07 abre la discusión al respecto de la autonomía curricular y pedagógica, dándole importancia a la investigación y la construcción de políticas educativas preparadas por el propio pueblo indígena, de acuerdo con sus necesidades particulares. Asimismo, garantiza y reconoce el papel importante de los propios procesos pedagógicos y las reglas específicas comunitarias de transmisión de conocimientos que orientan todo el ciclo de vida. La ley reconoce la necesidad de programas de formación, capacitación y especialización del docente indígena y no indígena que trabajan en las instituciones educativas escolares indígenas. Estos programas deberán necesariamente incorporar currícula y pedagogías específicas y diferenciadas. Las instituciones de enseñanza deben instalarse en zonas geográficas y culturales indígenas. (Conapi, 2009, pp. 48-49).

La reglamentación de la Ley 3231/07 por el Decreto presidencial n.º 8234 de 30 de diciembre de 2011, entre otras cosas, reconoce la existencia del sistema de educación indígena como componente de la organización social, política, religiosa y los valores de cada pueblo, como elemento necesario para la transmisión de saberes culturales y la educación escolar indígena como medio de desarrollo personal y social debe fortalecer la identidad cultural en todos los aspectos para la revitalización de las culturas indígenas.

La Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEI) como estructura dentro del MEC debe fortalecer, garantizar los procesos educativos y la transmisión de los conocimientos propios de cada pueblo. Este fortalecimiento incluye elaboración de los currículos, programas y materiales didácticos, los saberes, visiones, derechos territoria-

les, historias y proyectos de vida de los mismos. El Consejo Nacional de Educación Indígena, compuesto mayormente por los representantes de los pueblos indígenas, como una instancia de coordinación y deliberación del sistema nacional de educación indígena, delinea políticas educativas indígenas, vela y evalúa procesos de educación escolar indígena (art. 10.4).

Otra función que la Ley 3231/07 y su reglamentación faculta a la DGEEI es la de articular los dos sistemas de enseñanza, nacional e indígena, cada uno con sus lógicas específicas, operativas, pedagógicas y lingüísticas, fomentando la interculturalidad y garantizando a los pueblos indígenas el acceso a los conocimientos universales y normas de funcionamiento del Estado paraguayo, para la defensa de sus intereses y la participación plena en la sociedad nacional, en igualdad de condiciones en cuanto a los pueblos con diferentes culturas.

Lo novedoso de la reglamentación de la Ley 3231/07 es que define veinte áreas de educación escolar indígena, de cada pueblo indígena que habita en el Paraguay. Las áreas son expresiones de los deseos de los pueblos indígenas de contar con la educación por el pueblo y no por departamento. Las áreas constituyen las instancias de participación directa de los pueblos indígenas acerca de los procesos escolares del sistema de educación indígena y del sistema de educación escolar indígena, en sus respectivas zonas (art. 11-12).

Las áreas son presididas por el director o la directora de Área de Educación Escolar Indígena, cada una de estas áreas cuenta con supervisor o supervisora de educación indígena, teniendo en cuenta las especificidades étnicas, lingüísticas, geográficas y demográficas de los pueblos y comunidades indígenas a las cuales se destinan. La participación en las bases se expresa a través de las asambleas indígenas que están constituidas por miembros de las comunidades indígenas de una determinada zona geográfica y/o étnica, que deben ser conformadas en consulta con las comunidades, respetando las aproximaciones geográficas y cooperaciones históricas existentes. Cada asamblea indígena elige a dos representantes para el consejo de áreas de educación escolar indígena, que es una instancia de coordinación y deliberación de educación escolar indígena en nivel de su propio pueblo (art. 12.1-2).

Finalmente, la reglamentación de la ley asegura en parte el éxito de la educación escolar indígena como ser el presupuesto asignado de manera desagregada que proviene del Tesoro Nacional y donaciones de organismos multinacionales. Los recursos destinados a la educación indígena: rubros docentes, técnicos y administrativos, mobiliarios, recursos informáticos y otros bienes serán destinados única y exclusivamente a las instituciones educativas indígenas (art. 14-16).

Los pilares de educación escolar indígena: una mirada nativa hacia el futuro

Como ya hemos mencionado, la educación escolar indígena si quiere ser de una educación escolar adecuada, es decir, sin que los indígenas pierdan la identidad étnica, debe estar basada sobre todo en la participación y el protagonismo indígena, donde las comunidades indígenas son constructores, fiscalizadores y actores activos de la educación de sus hijos e hijas. Las currícula y pedagogías usadas en el espacio llamado escuela deben ser construidos por las comunidades y los pueblos según sus pautas culturales y exigencias del mundo que los rodea. Los materiales didácticos diseñados por las comunidades conjuntamente con los expertos deben incluir las cosmovisiones e historias de los pueblos indígenas. Finalmente, el último elemento de construcción sumamente importante son educadores de escuelas indígenas adecuadamente preparados para cumplir con las exigencias de la educación escolar indígena con enfoque intercultural.

Los insumos y las propuestas, como ven los nativos el futuro de su educación escolar, fueron dados durante numerosos talleres, encuentros y congresos. El más reciente fue el II Congreso Nacional de Educación Indígena en 2009, partiendo de la Ley 3231/07, que expresó no solamente los deseos de los más de cuatrocientos representantes indígenas de todos los pueblos indígenas en el Paraguay, sino por sobre todo marcó los rumbos para el Estado paraguayo de cómo quieren construir los nativos su educación en el siglo XXI.

Los indígenas constataron que la educación escolar indígena debe ser intercultural, es decir, propiciar el intercambio de experiencias y saberes de culturas diferentes, y ser la expresión del diálogo de las culturas ancestrales con la cultura nacional y viceversa. Al ser reconocida la educación escolar indígena por la Ley 3231/07, la educación indígena debe convertirse en política pública del Estado paraguayo. Por esta razón, el deber del Estado es facilitar los recursos necesarios para garantizar que la educación escolar indígena esté en igualdad de condiciones que la educación no indígena. Los representantes indígenas reafirmaron que la educación indígena si quiere ser intercultural, necesita de materiales didácticos y textos propios elaborados a partir del reconocimiento de los contenidos tradicionales, para después propiciar el aprendizaje de otras culturas y de las realidades del mundo globalizado (DGEEI, 2009, pp. 16-17).

La participación y el protagonismo indígena en la construcción de su educación, partiendo de la Ley 3231/07 y su reglamentación no debe limitarse a gestiones administrativas, ocupando los cargos dentro de la estructura de la educación escolar indígena. Pero sobre todo se expresa en la participación activa las comunidades indígenas que deben involucrarse en la gestión educativa. Las formas de participación que ofrece la Ley 3231/07 y su reglamentación debe ser a nivel de la comunidad, de municipio, de departamento y en el ámbito nacional, a través de la DGEEI. En este sentido, la partici-

pación directa de los pueblos indígenas es a través de las asambleas indígenas, consejos de áreas y el Consejo Nacional de Educación Indígena.

La participación a nivel de comunidad de los padres de familia, líderes políticos y religiosos y los mismos alumnos se visualiza cuando tienen suficiente espacio de participación para apropiarse y colaborar en la educación de sus hijos e hijas. También la participación se ejerce en forma comunitaria y consensuada, cuando se eligen los representantes para diferentes cargos administrativos y de consejos. La gestión participativa y comunitaria debe buscar que la comunidad se apropie de la escuela; y la educación debe buscar hacerla suya y comprometerse a que se mantenga y funcione. En otras palabras, la creación y desarrollo de una escuela indígena se logra con acompañamiento de toda la comunidad para que esta se apropie de la educación (DGEEI, 2009, p. 21).

Existen otras formas de participación activa y comunitaria que se expresa a través de los procesos de la elaboración de currícula y metodologías propias, de materiales didácticos con los contenidos adecuados para los alumnos, y también la coparticipación en la elaboración de programas y materiales de formación docente para las escuelas indígenas.

La construcción de las currícula y metodologías propias presentadas por representantes de los pueblos indígenas durante el II Congreso debe incluir, entre otras cosas, etnohistoria, los valores tradicionales, la lengua nativa, el arte, música, los mitos, y los conocimientos naturales, la etnomedicina y desarrollar su forma tradicional de relacionamiento basado en la armonía con el ser humano y con la naturaleza. Como decían: el currículum de la educación indígena debe considerar el *Aranduryke'y* o educación comunitaria y el *Aranduryvy* o educación formal. Los diseños curriculares deben propiciar el diálogo de la cultura tradicional con la cultura nacional, mantener y fortalecer la lengua materna como mecanismo de participación comunitaria, reconocer los calendarios diferenciados, de acuerdo con cada cultura y estar acorde con la realidad cultural de cada pueblo indígena, para que no se pierdan las tradiciones culturales, conocimientos y la lengua (DGEEI, 2009, p. 21).

La pedagogía y metodología de enseñanza deben fortalecer la cultura de cada pueblo, estar acorde con las tradiciones culturales, conocimientos, tiempos y la lengua. Ser respetuosa de los valores, conocimientos, habilidades y destrezas de las niñas, niños, las familias y la comunidad entera. Debe tener en cuenta que los espacios educativos no se limitan a la escuela como un edificio, sino también espacios educativos son la comunidad y su entorno como los cerros, bosques, ríos y lagos donde los niños y niñas aprenden los elementos de su propia cultura (DGEEI, 2009, p. 17).

Los materiales didácticos deben incluir la cosmovisión, la sabiduría y la ciencia de los pueblos indígenas, deben ser puentes del pasado al futuro de los nativos, expresar el

conocimiento cultural y la lengua materna, y deben tener contenidos adaptados a la vida cotidiana. Los contenidos de los materiales deben ser prácticos y pensados en que ayuden a las niñas y los niños a desenvolverse de manera adecuada en la sociedad. Se debe elaborar material de apoyo para ciencias, geografía, salud, matemática y geometría, lengua materna, sobre: juegos tradicionales, alfabetos, materiales didácticos escritos como libros, grabaciones de las historias de los ancianos, cuentos, leyendas y otros materiales propios de cada pueblo. La historia debe ser enseñada a través de los relatos de los ancianos y ancianas. Las ilustraciones dentro de los materiales didácticos deben ser hechas por docentes y padres de familia de la propia comunidad. Elaborar materiales exclusivamente en la lengua materna especialmente para el primer ciclo donde debe enseñarse en lengua materna y con contenidos tradicionales. En el segundo ciclo se debe introducir paulatinamente la segunda lengua (DGEEI, 2009, pp. 18-19).

Según las recomendaciones del II Congreso, los materiales didácticos deben ser preparados en las mismas comunidades por padres, madres, todos los actores educativos comunitarios con el acompañamiento y asesoramiento de lingüistas, antropólogos, antropólogas y otros especialistas. Se debe reconocer y valorar los materiales existentes, capacitando sobre la forma de utilización de los mismos para lograr la eficiente aplicación de dichos materiales. Los contenidos de los materiales didácticos deben articular el currículum nacional y saberes de los pueblos indígenas y tener como material de apoyo guías didácticas, cuadernillos de trabajos y ejercicios. Es importante contar en el proceso de la elaboración de los materiales didácticos con el presupuesto adecuado para dicho fin y preparado por el MEC (DGEEI, 2009, p.19).

El éxito de la educación escolar indígena depende mucho de la persona adecuadamente preparada para dicha tarea, de ahí el rol importante de los institutos de formación docente con enfoque intercultural y acorde con las normas legales vigentes. Por esta razón es urgente la creación de institutos pedagógicos que tengan como referente la interculturalidad, el conocimiento ancestral, las prácticas culturales y las diferentes lenguas que permitan el mejoramiento profesional de los docentes indígenas. Y que sean no solamente institutos de formación, sino también de investigación docente. Como expresan los participantes del II Congreso, «si bien la formación docente puede ser cubierta por la creación de institutos pedagógicos, en el futuro estos deberían transformarse en universidades indígenas, considerando que en la actualidad la única posibilidad de formación es la docencia y se hace necesario formar profesionales en diferentes áreas del conocimiento» (DGEEI, 2009, p. 20). Únicamente, los docentes indígenas investigadores de su cultura, historia y formas de pensamiento de su pueblo pueden ser facilitadores y actores que promueven que las comunidades indígenas se sientan orgullosas de sus culturas, sus lenguas y su historia. Y así ser transmisores de valores culturales, conocedores de la ley consuetudinaria y de las otras leyes, y los convenios internacionales a favor de los pueblos indígenas, expertos en relacionarse con los ancianos y ancianas, además de

propiciar la participación de los líderes políticos y líderes religiosos, padres y madres de familia y comunidad.

Conclusiones y recomendaciones

La educación en los pueblos indígenas existió siempre; los primeros maestros eran padres, líderes religiosos y la comunidad en general. La escuela de la vida era simple transmisión de los valores culturales con sus normas y pautas. Las aulas eran bosques, ríos y todo entorno donde niños y niñas fueron educados. La sabiduría y toda la cosmovisión fue transmitida por los maestros llamados *Ñande Ru*, *Ñande Sy kuéra*, los sabios y las sabias de los pueblos. La Constitución Nacional de 1992 abrió el camino legal para construir la educación escolar indígena con el enfoque intercultural. La Ley 3231/07 y su reglamentación equiparon al Estado paraguayo con las herramientas normativas para ayudar a los pueblos indígenas a construir una educación escolar indígena acorde con sus exigencias y expectativas.

La propuesta de una educación escolar indígena diferenciada representa una gran novedad en el sistema de educación nacional y exige del Estado paraguayo, y sobre todo del MEC, la definición de nuevas políticas y estrategias de relacionamiento, de concepciones y de financiamiento desagregado, para que la educación escolar indígena pueda ser articulada con el sistema nacional respetando sus particularidades. La educación escolar indígena debe partir de los elementos que componen la vida de los pueblos indígenas, sus ciclos, sus historias, sus lenguas, sus sistemas de conocimientos y de formas de transmisión de culturas. La educación escolar indígena solo se irá construyendo, si cuenta con el protagonismo indígena, con la autonomía y participación intercultural, específica y diferenciada, bilingüe y multilingüe de las comunidades y pueblos indígenas como un proceso propio y asegurado financieramente por el gobierno de la Nación, por las gobernaciones y municipios.

Solo una escolarización indígena con currícula y pedagogías elaboradas desde las bases de las mismas comunidades, con activa participación de sus miembros, especialmente de las generaciones mayores, podrá superar las situaciones creadas por una educación escolarizada, introducida desde afuera, sin tomar en cuenta la realidad vivida por los pueblos indígenas. Las dificultades para su cumplimiento por parte del Estado paraguayo no son precisamente de orden jurídico o legal, sino de sectores comprometidos con proyectos de políticas todavía integracionistas, que parten muchas veces de dificultades para entender los conceptos y principios de una educación indígena específica, diferenciada, de calidad y con el enfoque intercultural.

A lo largo de la historia de la educación escolar indígena en el Paraguay, como en todos los países de América Latina, la escolarización de las comunidades indígenas con sus programas, currícula y pedagogías no apropiadas ha contribuido a depreciar los conocimientos

y sabidurías de los pueblos indígenas, sus formas de comunicación y los conocimientos tradicionales, desmoronando el sentido de pertenencia y de identidad étnica. Sin embargo, hoy en día, la educación escolar indígena adecuadamente construida puede brindar alternativas de supervivencia y de resistencia frente a la sociedad dominante, al posibilitar el aprendizaje de lo propio y de lo ajeno, de las lenguas propias y ajenas, y otros conocimientos requeridos para la interacción de igual a igual con los demás grupos en la sociedad nacional e internacional.

En conclusión, la educación escolar indígena desde y para los pueblos indígenas debe cumplir una función socializadora, de transmisión de la cultura, enseñando a las nuevas generaciones los conocimientos valores, actitudes y creencias de su grupo social para lograr su inserción en él. Pero, además, debe capacitar a los individuos para interactuar con el mundo moderno asumiendo la relación y el diálogo con otras culturas como un ejercicio permanente. Esto lo han expresado los indígenas cuando declaran que la finalidad de la educación debe ser fortalecer la identidad en contextos interculturales.

Referencias

- Aguilera Méndez, R. (2002). *Ordenamiento legal de la Educación Inicial y Escolar Básica*. Asunción: Ediciones y Arte SRL.
- Aguirre Baztán, Á. (ed.) (1993). *Diccionario temático de antropología*. Barcelona: Vanguard Gráfica, S. A.
- Bejarano, R. (1977). *Solucionemos nuestro problema indígena con el INDI*. Asunción: Centro de Estudios Antropológicos.
- Coordinación Nacional de Pastoral Indígena (Conapi) (2009). *Educación indígena: Antecedentes y alcances de la Ley n.º 3231/07 "que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena"*. Asunción: Conapi.
- Demellenne, D. (coord.) (2010). *Marco teórico y metodológico del diagnóstico participativo en comunidades indígenas de Paraguay*. Asunción: Arandurá Editorial.
- Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEI). *II Congreso Nacional de Educación Indígena: Principales conclusiones*. Asunción: MEC, 2009.
- Diálogo Misionero Indígena (DIM) (1995). Educación indígena y la reforma educativa nacional. En *DIM*, 55 (abril-junio, 2005), *Políticas educativas de los pueblos indígenas y su marco legal*. En *DIM*, 43, (marzo).
- Gaska, H., y Ferreira, S. (2012). *Presencia misionera junto a los pueblos indígenas: Cuatro décadas de pastoral indígena de la Conferencia Episcopal Paraguaya*. Asunción: AGR, S. A.
- Guerrero, P. (2007). *Corazonar: Una antropología comprometida con la vida*. Asunción: Fondec, 2007. (2002). *La cultura: Estrategias conceptuales para entender la identidad, la diversidad, la alteridad y la diferencia*. Quito: Abya Yala.
- Kalisch, H. (2000). *Hacia el protagonismo propio: Base conceptual para el relacionamiento con co-*

munidades indígenas. Ya'alve-Saanga.

- Kuper, W. (1993). *Pedagogía intercultural bilingüe: Fundamentos de la educación bilingüe*, vol. V. Quito: Abya-Yala.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2002). Primer Congreso Nacional de Educación Indígena: Teko Porã Rekavo. Asunción.
- Melià, B. (2008). *Educación indígena y alfabetización*. Asunción: Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guash.
- Pane de Pérez-Maricevich, E. (1985). La educación formal entre los indígenas del Paraguay. En *Suplemento antropológico*, XX (1), 7-257.
- Ramírez, Á. (2007). *Interculturalidad y currículo*. Tesis de maestría, Universidad Politécnica Salesiana, Quito-Ecuador. (2010). *Manual de Investigación Intercultural*. Asunción: San Luis.
- Vélez Verdugo, C. (2006). *La interculturalidad en la educación: Reformas curriculares de Ecuador, Perú y Bolivia*. Quito: Abya-Yala.
- Weigel, V.A. (2007). Educación escolar, modernidad e identidad étnica en la vida satere-mave. En S. M. García y M. Paladino (comps), *Educación escolar indígena: Investigaciones antropológicas en Brasil y Argentina*. Buenos Aires: Antropografía.

Capítulo III

DESAFÍOS PARA PENSAR LA EDUCACIÓN SUPERIOR

■ Educación superior: ¿un accidente maravilloso?

Gerrit de Jager*

Luca Cernuzzi**

Resumen

El sistema de educación superior está enfrentando diferentes desafíos a nivel mundial y Paraguay no constituye una excepción. La fuerte demanda de profesionales universitarios en los sectores más diversos está siendo acompañada por una creciente matriculación. Sin embargo, en paralelo crecen las instituciones que ofrecen educación superior (según modalidad, presenciales u *on-line*), entrando en competencia con las existentes; tiende a no incrementarse suficientemente la inversión pública, por ende, se acrecientan los gastos por parte de alumnos y sus familias, y se cuenta además con la imperiosa necesidad de asegurar una calidad adecuada. En respuesta a estos desafíos, en otros países están explorando diversas soluciones y realizando investigaciones que pueden sugerir posibles caminos también para el Paraguay. Es así que en el marco del proyecto «Paraguay competitivo» (presentado en el anexo de la Revista), se ha comenzado a abordar la estrategia de la diversificación para las universidades del Paraguay. En este estudio se presentan algunos resultados alentadores y se analizan posibles pasos futuros.

Palabras claves: Educación superior, diferenciación de educación superior, productividad por egresado, Paraguay competitivo.

La competencia de los otros

Para la educación superior se perfilan tiempos duros en todas partes: (1) el número de estudiantes crece cada año (World Bank EdStats, 2013), (2) la competencia endurece, especialmente en el sector privado (Taylor, 2012), (3) los costos para los estudiantes (o sus familias)

* Consultor internacional en educación superior.

** Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción.

aumentan continuamente (World Bank EdStats, 2013), y (4) nuevos proveedores de educación superior a través de internet ganan terreno (Corbyn, 2012). La demanda creciente de estudiantes es obvia. El retorno de la inversión en educación superior es muy alto, tanto para el estudiante como para la sociedad (OECD, Education Indicators in Focus, 2012). Por ejemplo, en término medio, la ventaja a largo plazo para una persona que obtuvo un título universitario es aproximadamente de USD 140.000 en los países que son miembros de la OCDE. Para el Paraguay se estima la tasa interna de retorno de educación superior en más de 16 % (García de Fanelli *et al.*, 2013). Así que la demanda de educación superior sigue creciendo. Carnevale (2010) estima, por ejemplo, que la cuota de empleos que exigen una educación postsecundaria en los EE. UU. crecerá desde el 59 % actual hasta el 63 % en el 2020.

Sin embargo, la educación superior no produce suficientes titulados. Esto ocurre en todos los países, no solamente en el Paraguay. Hace poco, el presidente Obama anunció en su State of the Union varias medidas. Una que apunta a reducir el incremento constante de los costos universitarios que asumen los estudiantes (a través de becas y otros mecanismos) para mejorar la participación. Otras orientadas a intensificar las relaciones entre la educación superior y las empresas. Y algunas que pretenden modernizar la acreditación para que se preste más atención a las competencias adquiridas y menos a las infraestructuras y los equipamientos de las instituciones (Nelson, 2013). La presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, de igual manera, quiere mejorar la participación de estudiantes de clase baja e invertir en universidades privadas que promueven la participación. Los dos presidentes se preocupan mucho por el *skills gap* (el abismo entre la calificación obtenida y las destrezas y habilidades que necesita el mercado de trabajo) (*The Economist*, 15 de septiembre, 2012).

Más sorprendente es la inversión de la International Finance Corporation, un miembro del Grupo del Banco Mundial, en Laureate Education, una empresa educativa multinacional (IFC Press Release, 23 de enero 2013). Laureate Education se dedica a la educación postsecundaria profesional. Parece que el Banco Mundial tiene tanto interés en impulsar la producción de titulados que invierte en una empresa multinacional para intensificar la competencia en la educación superior.

Con todas estas iniciativas, en un sector tan complicado, es muy probable que se presagien fracasos. Por ejemplo, la Universidad de Campinas (Brasil) no pudo ampliar la cantidad de estudiantes de clase baja por la falta de preparación aunque la universidad había invertido mucho en clases preparatorias para ellos (*The Economist*, september 15, 2012 *op. cit.*). Otro ejemplo es la crisis del sistema de universidades públicas de California (EE. UU.) que llevó a una disminución de estudiantes admitidos (Johnson, 2012). En un sector con muchos desafíos de esta envergadura pueden ocurrir «accidentes maravillosos», como pasó con IBM en los años ochenta con los minicomputadores o con la industria de grabación de música en nuestros tiempos: compañías con mucha reputación de repente se encuentran sin alternativas y pierden rápidamente relevancia. Para

evitar eso hay que innovar, es decir, hay que ir más lejos de las adaptaciones regulares a los cambios en el entorno. Se necesitan universidades innovadoras.

Los tiempos difíciles llegarán también para la educación superior paraguaya. Para estudiar cómo se manifiestan los tiempos duros y qué se podría hacer para evitar «accidentes maravillosos», exploramos primero algunas tendencias internacionales relevantes para enfrentar los desafíos e innovar las universidades. Después formulamos algunas observaciones sobre la educación superior en Paraguay.

Tendencias internacionales

Hay tres tendencias internacionales relevantes para enfrentar los desafíos: la diferenciación del sistema de educación superior; la reducción de los gastos para «producir» un egresado; y la habilitación de los estudiantes para completar sus estudios evitando asignaturas irrelevantes para su carrera. Ninguna de ellas ofrece una solución perfecta, pero en combinación ayudan a combatir los desafíos mencionados arriba.

La diferenciación del sistema de educación superior

Está claro que existen pocas universidades que pueden copiar el perfil de universidades como Harvard. No tienen los recursos suficientes, ni pueden atraer estudiantes tan bien preparados. Sin embargo, muchas universidades de investigación en los EE. UU. tratan de aproximar este perfil con inversiones impresionantes en recursos humanos y de infraestructura para aumentar su reputación y con eso devenir más selectivas. Esta estrategia no garantiza que los estudiantes vivirán una experiencia educativa útil que lleva a un desarrollo académico relevante (Pascarella y Terenzini, 2005) y tendrán ante sí ingresos mucho más elevados que otros graduados (Dale y Krueger, 1999). Además, esta estrategia contribuye a gastos muy elevados para los estudiantes o sus familias: el precio de la matrícula y la permanencia en una universidad selectiva ha crecido más del 5 % por año durante los últimos 20 años (corregido por inflación; College Board, 2012).

Hace algunos años este fenómeno llevó a un artículo en una revista muy popular en los EE. UU., «Quién necesita Harvard?» (Easterbrook, 2004). Este artículo causó un escándalo porque mostró que toda la lucha para ingresar en universidades selectivas no tenía sentido para la mayoría de los estudiantes. Easterbrook mostró que había suficientes alternativas mucho más baratas con retornos más interesantes, tanto al nivel de la experiencia educativa como para las perspectivas de una carrera profesional posterior. Este artículo contribuyó mucho al aprecio público de la diferenciación del sistema de educación superior en los EE. UU.

Al comienzo de este siglo, muchas universidades llegaron a la conclusión de que tenían que repensar su estrategia. Bruininks (2010) anuncia una «nueva normalidad» para todas las universidades, en la cual deben adoptar una visión clara de su futuro, incluyendo la accesibilidad y la oportunidad de estudiar para todos, y una cultura emprendedora dirigida al servicio. El autor describe cómo desaparecen los paradigmas de antes y el proceso de cambio dentro de muchas universidades. Lo más importante es definir su perfil, su paradigma. Cada universidad debe analizar qué tipo de estudiante puede servir.

Fazackerly y Chant (2009) advirtieron en el 2009 a las universidades en Inglaterra que les esperaba una quiebra o ser adquirida por un competidor si no se mostraban viables. De hecho, hace poco Pearson Education –una compañía multinacional con mucha experiencia en educación superior– adquirió una universidad pública en Inglaterra y está con planes de extenderse aún más (Morgan, 2013). En los EE. UU. existe incluso un blog muy conocido que sigue la clausura, el cambio de control o quiebra de universidades: <http://colleghistorygarden.blogspot.nl/>. De igual forma Bain&Company, una compañía consultora, advirtió que una tercera parte de las universidades privadas en los EE. UU. se encuentran en una situación precaria y necesitan reestructurarse (*The Economist*, august 4, 2012). En estas condiciones, es obvio que las universidades tengan prisa en revisar su paradigma.

Christensen y Eyring (2011) analizaron detalladamente el cambio de paradigma de una universidad (Brigham Young University, Idaho; BYU) y ofrecen muchos ejemplos de otras universidades que han repensado su estrategia. Lo que resalta en el estudio es que las universidades exitosas prestan mucha atención a la identificación de sus competencias distintivas y la innovación al servicio de los estudiantes para que la relación calidad-precio sea óptima. Esto implica también que se deben justificar los gastos para las actividades de investigación. Esto no es difícil para BYU, la universidad que Christensen y Eyring analizaron: sus estudiantes de grado participaron activamente en proyectos de investigación aplicada a problemas de la práctica de cada día. De hecho, BYU no tiene reputación como universidad de investigación, sino como una universidad de docencia. Sin embargo, para muchas universidades de investigación, que tratan de imitar a Harvard, no es así: sus profesores casi nunca encuentran estudiantes de grado, porque están ocupados en proyectos de investigación en los cuales participan solamente estudiantes de doctorado. Además, los proyectos de investigación de las universidades que pretenden imitar a Harvard son más del tipo de descubrimiento y generalmente no tienen una relación directa con la práctica. Esto no invalida el paradigma, ya que estas universidades sirven a un grupo de estudiantes muy especiales quienes, por ejemplo, tienen como perspectiva una carrera como investigador. Sin embargo, no es un modelo fácilmente reproducible y menos en países con escasos recursos.

Este proceso de diferenciación está dándose en muchos países. En el Reino Unido se han formado grupos de universidades con paradigmas semejantes. No solamente para

manifestarse colectivamente en la opinión pública, sino también para cooperar en proyectos conjuntos. En Francia y Alemania arrancaron procesos de diferenciación dirigidos por el Estado. El proyecto «Paraguay competitivo» (De Jager *et al.*, 2013) exploró los paradigmas de las universidades paraguayas y concluyó que había tres arquetipos: la universidad de investigación, la universidad de educación y la universidad regional. Por supuesto, los paradigmas de las universidades individuales deben ser desarrollados más aún –especialmente frente a los desafíos mencionados arriba– para construir una estrategia, pero es importante destacar que muchas universidades paraguayas vieron los arquetipos como imágenes realistas.

La reducción de los gastos para «producir» un titulado

Auguste *et al.* (2010) analizaron para McKinsey&Company las estrategias de instituciones de educación superior muy productivas. Los autores enfocaron sobre la «productividad por egresado». Generalmente, las universidades buscan mejorar la productividad por titulado por medio de la promoción de eficiencia administrativa, la intensificación de las clases preparatorias, la afinación de procesos de transferencia a otras universidades y el empleo de más docentes por hora cátedra (en detrimento de profesores de tiempo completo). No hay información clara sobre el impacto relativo de estas intervenciones. Auguste *et al.* analizaron primeramente los datos a nivel nacional en EE. UU. para identificar las instituciones más productivas. Enfocaron las instituciones universitarias no muy selectivas con programas de dos hasta cuatro años. Estas son las universidades que a nivel nacional reúnen a la mayoría de todos los estudiantes matriculados en los EE. UU.

No encontraron la «receta mágica», pero identificaron dentro de las instituciones más productivas dos grupos de prácticas resaltantes: (1) la reducción de los gastos por estudiante (por nuevos modos de instrucción y otra organización de los servicios de apoyo: gestión de recursos humanos y financieros, TIC, biblioteca, etc.) y (2) la habilitación de los estudiantes para completar sus estudios evitando asignaturas irrelevantes para su carrera. Nos fijamos primero sobre la reducción de gastos por estudiante.

Para reducir los gastos dentro del marco de instrucción –el proceso primario–, la productividad creció mucho por la separación de tareas como el diseño del currículo, la producción de los medios de instrucción, la instrucción misma, la evaluación y retroalimentación y el proceso de mejoramiento del currículo. Dentro de la organización tradicional, los docentes son responsables por todas las tareas, pero dentro de las instituciones más productivas, estas tareas son asignadas a especialistas distintos. En muchos casos, en colaboración con otras instituciones, por ejemplo, en la producción de medios de instrucción. En la mayoría de los casos, la instrucción es realizada en forma híbrida: la primera parte de la instrucción es ofrecida *on-line* y la segunda parte –la profundización del aprendizaje– de forma directa con la ayuda de profesores asistentes. Otra innovación importante es la distribución nueva de la

instrucción durante el año. Por ejemplo, la BYU ofrece tres «semestres» (periodos de clase) por año: durante el otoño, la primavera y el verano. Esto deja suficiente tiempo libre para los docentes, pero permite a la vez una utilización más eficiente de los recursos e infraestructura.

Auguste *et al.* verificaron la calidad de la experiencia educativa y sus resultados en las instituciones más productivas. Por medio de varios instrumentos comprobaron que la experiencia educativa recibió buenas notas de los estudiantes y que los resultados obtenidos eran buenos. La reducción de los gastos de instrucción por estudiante que estas instituciones obtuvieron, en comparación con otras instituciones semejantes, variaba entre 30 y 65 %. La reducción de los gastos para los servicios de apoyo por estudiante, debido a la optimización de los procesos, era menos impresionante, pero todavía interesante: entre 10 y 20 %.

Christensen (2011) alerta contra una introducción superficial de tecnología dentro del proceso de instrucción. Con la educación *on-line* viene una pedagogía específica. Es muy importante dirigir el proceso de aprendizaje de los estudiantes. Se debe garantizar una comunicación entre los estudiantes, entre ellos y el instructor. Este requerimiento complica la vida a los MOOCs (Massive Open Online Courses; cursos abiertos *on-line* masivos) como ofrecidos por EdX, Coursera y Kahn Academy. Ya que ellos funcionan completamente *on-line*, tienen mucha dificultad para dirigir el proceso de aprendizaje de los estudiantes. Esto lleva a veces a «accidentes maravillosos». Morrison (2013) analiza el fracaso de un MOOC de Coursera (uno de los proveedores de MOOCs más prestigiosos) sobre los «Fundamentos de educación *on-line*» y concluye que el proceso de aprendizaje no contemplaba un diseño específico que ayude al estudiante a comunicarse con sus colegas y con su instructor. Dentro del marco de educación *on-line*, los estudiantes deben recibir una preparación previa para que puedan usufructuar el servicio. Esta conclusión es válida también para los cursos híbridos: hay que estructurar bien el proceso de aprendizaje.

Habilitar los estudiantes para completar sus estudios de una forma eficiente

A nivel internacional, el porcentaje de estudiantes que completan sus estudios es relativamente bajo. En los EE. UU. en el 2010, entre el 38 % y 68 % de los estudiantes de los programas de cuatro años de universidades públicas completaron sus estudios en seis años (*Almanac of Higher Education*, 2012). Sin embargo, estos porcentajes son aproximadamente 20 % más elevados para los mismos tipos de programas de las instituciones con alta productividad por estudiante, analizadas por Auguste *et al.* (*op. cit.*). Es decir, en las universidades con alta productividad por titulado, los alumnos que terminan en el plazo regular es mucho mayor. En combinación con la reducción de gastos por estudiante, esto lleva a una productividad por titulado muy elevada.

El análisis de Auguste *et al.* identifica cuatro focos de atención para promover la eficacia de la formación: (1) rutas estructuradas específicas para obtener el título, (2) apoyo

efectivo al estudiante, (3) clases preparatorias a medida, y (4) procesos de admisión y emplazamiento efectivos. Por ejemplo, los estudiantes que ingresan reciben acompañamiento y tutoría por parte de estudiantes más avanzados, y las clases preparatorias son organizadas para un estudiante en base a un diagnóstico de sus necesidades. Christensen (*op. cit.*) muestra que BYU ha reducido el tiempo para obtener el título gracias a una fuerte modularización de planes de estudios. La modularización hace el currículo más flexible, de modo que el estudiante no pierde demasiado tiempo si no puede tomar una asignatura en el momento previsto originalmente.

El uso de Learning Management Systems (Sistemas para la gestión del aprendizaje; LMS) como MOODLE (vea www.moodle.org) contribuye mucho a la efectividad de las rutas para obtener el título. Christensen (*op. cit.*, pág. 285) refiere al Colegio Río Salado, una institución postsecundaria con programas de dos años, cuyo LMS facilita al estudiante para elegir su propia ruta hacia el título.

Un desarrollo más prometedor es la producción de Learning Analytics (analítica del aprendizaje; LA), que se dedica a la medición, colección, análisis e información de datos sobre los estudiantes y su contexto para comprender mejor y optimizar el aprendizaje y el ambiente donde esto se produce (Ferguson, 2012). Estos datos vienen en gran parte del LMS que se usa. Concretamente, LA sirve para informar al estudiante sobre su progreso en forma detallada y facilita el apoyo del estudiante a medida. Con LA se pueden anticipar problemas dentro del proceso de aprendizaje del estudiante mucho antes que en la situación tradicional. Esto reduce la pérdida de tiempo del estudiante y contribuye positivamente a la productividad por diplomado.

Volviendo a los desafíos, se nota que las tres tendencias internacionales producen acciones adecuadas para enfrentarlos:

La diferenciación del sistema de educación superior lleva a instituciones dedicadas a ciertos tipos de estudiantes (interesados en una carrera en investigación, entusiasmados por una cierta profesión, con el deseo para contribuir al desarrollo regional, con planes para comenzar su propia empresa, etcétera). Si la institución ha definido su paradigma de una forma adecuada, es probable que su relación calidad-precio la haga más competitiva. Con eso puede enfrentar la competencia de otras instituciones.

Con una productividad por egresado elevada, una institución no tiene mucho que preocuparse por los nuevos proveedores por internet. Especialmente con sistemas ajustados al proceso de aprendizaje de los estudiantes, se presenta una oportunidad atractiva y, finalmente más ventajosa para los estudiantes y sus familias.

El significado para el sistema de educación superior del Paraguay

Sí, los desafíos a nivel internacional también se plantean al Paraguay. La demanda de educación superior está creciendo, la competencia entre las universidades e institutos de formación superior se intensifica y el costo para los estudiantes (y sus familias) aumenta. Laureate Education (vea sección 1) tiene ahora filiales en Brasil y Argentina. No se puede descartar la posibilidad de que la inversión del Banco Mundial le lleve también al Paraguay. Un problema particular en Paraguay es la escasez de información sobre la calidad de la oferta, especialmente sobre las perspectivas al empleo después del estudio. Este problema existe en muchos países, pero es más agudo en el Paraguay porque la gran mayoría de las carreras universitarias no son acreditadas. Uno puede preguntarse si está muy lejos el momento en que inevitablemente puede aparecer la cuestión ominosa: «¿Quién necesita de la universidad X?».

Afortunadamente, las tendencias descritas arriba para enfrentar estos desafíos no han escapado al Paraguay.

La diferenciación del sistema de educación superior en Paraguay

La diferenciación del sistema de educación superior no puede escapar a la observación de nadie. Hay universidades con buena fama y universidades menos prestigiosas, pero hasta hace algunos años muchas instituciones se vieron como universidades de investigación *in statu nascendi*. Muchas universidades paraguayas no habían analizado su paradigma detenidamente. Dentro del marco del proyecto Paraguay Competitivo se abrió en 2011 un debate sobre los paradigmas, que resultó en la identificación de tres arquetipos (De Jager *et al.* 2013). Se formaron tres grupos de universidades que se identificaron con uno de los tres. Por supuesto, las universidades dentro de estos grupos tienen que elaborar el arquetipo en forma más detallada y precisa para que sea efectiva la formulación de su plan estratégico. De todas formas, es importante haber realizado este primer paso.

El desarrollo extendido de sus paradigmas les permitirá tener más claro qué tipo de estudiantes pueden atender y cuáles serán las perspectivas de sus egresados. Por tanto, sabrán también con cuáles empresas y agencias públicas deben vincularse para afinar sus currículos, cuáles son las actividades de investigación más apropiadas, etcétera. Todo eso contribuirá a una experiencia educativa más fructífera para el estudiante y perspectivas de empleo más propicias.

La reducción de los gastos para «producir» un titulado en Paraguay

Aquí se presenta el problema de que algunas universidades han reducido sus gastos para «producir» un egresado sin prestar suficiente atención a la calidad de la oferta. Dado

que la mayoría de las carreras universitarias del Paraguay no son acreditadas, el público no puede informarse adecuadamente. Esto requiere acciones vigorosas, porque la situación actual puede crear una desconfianza del público en el sistema de educación superior en su totalidad. La venida de nuevos proveedores, tanto Laureate Education como los MOOCs, puede amenazar la mera existencia de muchas universidades, aunque la mayoría se desempeña de una forma responsable.

La primera acción recomendable, la más obvia, es la aceleración del proceso de acreditación por parte de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (Aneaes). Sin embargo, el impacto de esta acción es limitado, por falta de capacidad disponible en el Paraguay. Aunque se podrían explorar medidas para agilizar el proceso de acreditación, no es realista esperar que se puedan evaluar todas las carreras universitarias en un par de años. Por ende, dada la urgencia de enfrentar los desafíos, hay que pensar en acciones complementarias.

En la búsqueda de acciones complementarias se podría referir a la experiencia de las universidades en los EE. UU. Hace aproximadamente diez años se produjo un malestar con la metodología de la acreditación entre las universidades. Peter Ewell –un experto de prestigio en el campo de acreditación– resumió las opiniones más relevantes en su informe para el Consejo Nacional de Acreditación de Educación Superior (Ewell, 2008). El autor aconsejó, entre otras acciones, prestar más atención a los resultados del aprendizaje, incluir métodos para evaluar la oferta de educación *on-line*, desarrollar un sistema de indicadores de los logros que se pueda utilizar independientemente del proceso de acreditación y con eso, introducir un camino para dar transparencia al público, tanto sobre los resultados de la acreditación como las perspectivas laborales de los graduados. En el marco del proyecto «Paraguay competitivo» ya se había identificado un sistema internacional de indicadores, Infoaces, que está en vías de implementación con la participación de algunas universidades paraguayas (<http://www.infoaces.org/>).

La introducción de este sistema ayudará a dar mayor transparencia. Los distintos grupos de universidades identificados en el proyecto «Paraguay competitivo» no solamente podrían cooperar en la producción de los indicadores, sino también desarrollar proyectos a fin de reducir los gastos para «producir» un egresado. Dado que hay una garantía de base gracias a los indicadores, la producción conjunta de medios de instrucción no atraería sospechas sobre la calidad. Se podría, por ejemplo, pensar en cursos híbridos, cuyo núcleo *on-line* es producido conjuntamente, mientras que la instrucción –la profundización del aprendizaje– se desarrolla dentro de las universidades individuales.

Consideraciones finales

A modo de conclusión, cabe destacar que en Paraguay se cuenta con los ingredientes para enfrentar los desafíos y para evitar los «accidentes maravillosos» que acontecieron en otros sectores. Ahora, es la hora de la implementación. Los distintos grupos de universidades pueden convertirse en universidades innovadoras, que trabajan en conjunto para enriquecer la experiencia educativa de los estudiantes y mejorar sus perspectivas laborales. No se pueden esperar «instrucciones» del ámbito político, porque los sistemas educativos son demasiado complejos. Con certeza, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) puede crear condiciones para que el cambio sea fructífero. Pero, como muestran los ejemplos de los presidentes Obama y Rousseff, la contribución del MEC –aunque válida– tiene un impacto limitado. Son las instituciones las que deben preocuparse de su destino.

Referencias

- Almanac of Higher Education 2012, *2010 Graduation Rates for 4-Year Public Colleges, by State and the District of Columbia*. The Chronicle of Higher Education, recuperado en: < <http://chronicle.com/article/2010-Graduation-Rates-for/133421/> > [accedido el 2 de marzo de 2013]
- Auguste, B. G., COTA, A., JAYARAM, K., y Laboissière, M. C. A. (2010). *Winning by degrees: the strategies of highly productive higher-education institutions*. McKinsey & Company.
- Bruininks, R. H., Keeney, B., y Thorp, J. (2010). Transforming America's Universities to Compete. In the *New Normal. Innovation of Higher Education*, 35, pp. 113-125.
- Carnevale, A.P.; Smith, N.; Strohl, J (2010). *Help wanted. Projections of jobs and education requirements through 2018*. Georgetown University; Center on Education and the Workforce.
- Christensen, C.M., Eyring, H.J. (2011). *The innovative university. Changing the DNA of higher education from inside out*. Jossey Bass. Wiley.
- College Board (2012). *Trends in College Pricing*.
- Corbyn, Z. (december, 2012). This could be huge... In *Times Higher Education* 6.
- Dale, S. B., Krueger, A. B. (1999). *Estimating the payoff to attending a more selective college: An application of selection on observables and unobservables*. National Bureau Of Economic Research, Working Paper 7322.
- De Jager, G., et al. (2013). *Paraguay competitivo. Desafíos para la educación superior*, Informe final de proyecto. Paraguay (en edición).
- Easterbrook, G. (2004). *Who needs Harvard?* The Atlantic, October 2004.
- Ewell, P. T. (2008). *U. S. accreditation and the future of quality assurance*. Council for Higher Education Accreditation, Washington, (pp. 128).
- Fazackerley, A., y Chant, J. (2009). *Sink or swim? Facing up to failing universities*. Policy Exchange Research Note.

- Ferguson, R. (2012). *The State Of Learning Analytics in 2012: A Review and Future Challenges*. Technical Report KMI-12-01, Knowledge Media Institute, The Open University, UK. Recuperado de < <http://kmi.open.ac.uk/publications/techreport/kmi-12-01> > [accedido el 12 de febrero 2013].
- García de Fanelli, A. (2013). En J. Balán (ed.): *Latin America's New Knowledge Economy*. Institute of International Education, New York (2013), p 28 IFC Press Release (2013) IFC Invests USD 150 million in Laureate to Expand Higher Education in Emerging Markets. Recuperado de < <http://www.ifc.org/ifcext/Pressroom/IFCPressRoom.nsf/0/D9B6433340A60E3385257AFC004EA5BE> > [accedido el 23 de enero 2013].
- Johnson, H. (2012). *Defunding higher education. What are the effects on college enrollment?* Public Policy Institute of California.
- Morgan, J. (2013). *Analysis-Person's expansionist ambitions*. Times Higher Education February 7.
- Morrison, D. (2/marzo/2013). *The MOOC Honeymoon is Over: Three Takeaways from the Coursera Calamity*. [Blog on-line Learning Insights] Recuperado de < <http://onlinelearninginsights.wordpress.com/2013/02/05/the-mooc-honeymoon-is-over-three-takeaways-from-the-coursera-calamity/> >
- Nelson, A. N. (2013). *On Notice, Again*. Inside higher.
- OECD Education Indicators in Focus (2012). *What are the returns on higher education for individuals and countries?* OECD Focus 2012/6.
- Pascarella, E. T., Trezini, P.T. (2005). *How College Affects Students: A Third Decade of Research*, Vol. 2. Jossey-Bass Higher & Adult Education. Wiley, pp. 640.
- Taylor, M. C. (18/mayo/2012). *How Competition Is Killing Higher Education*. Bloomberg.com
- The Economist (4/agosto/2012). *The college-cost calamity. Many American universities are in financial trouble*. Print edition.
- The Economist (15/setiembre/2012). *Higher Education in Brazil. The mortarboard boom. Students and investors are profiting from the growth of private universities*. Print edition.
- World Bank EdStats (2013). *The State of Education*. Recuperado de < <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/EXTDATASTATISTICS/EXTEDSTATS/0,,contentMDK:21528857~menu PK:4324013~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:3232764,00.html>. [accedido el 9 de abril 2013].

RESEÑAS

■ Investigación educativa y política en América Latina

Jorge M. Gorostiaga, Mariano Palamidessi, Claudio Suasnábar (compiladores.); Mariluce Bittar, Marisa Bitar, Alejandra Cardini, Adriana Chiancone Castro, Marilia Costa Morosini, Rodolfo Elías, Daniel Galarza, Norma Georgina Gutiérrez Serrano, Nicolás José Isola, Enrique Martínez Larrechea, Verónica Sanz Bonino, Francisco Téllez y César Tello

El presente libro trata de un estudio comparado de casos de países de América Latina sobre la producción de conocimiento especializado en educación y su vinculación con los procesos de formulación, planificación e implementación de las políticas educativas. En el análisis se puede apreciar la trayectoria recorrida en la investigación y la manera en que los resultados obtenidos fueron tenidos en cuenta para las decisiones sobre políticas educativas en algunos países de América Latina entre los años 2008 y 2010.

Consta de ocho capítulos; en el primer capítulo introductorio se realiza un recorrido sobre la evolución histórica de la investigación en América Latina; luego se exponen en los siguientes capítulos experiencias de México, Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay.

Específicamente en el capítulo relacionado al caso paraguayo sobre la investigación educativa en Paraguay, se examinan los procesos y factores que incidieron en la producción de conocimientos sobre educación durante la transición democrática paraguaya.

El análisis del autor se concentra en el periodo 1989-2008, que se inicia con la caída de la dictadura de Stroessner (1989), hecho que marca el comienzo de una apertura política y la construcción de instituciones democráticas, y culmina con la alternancia política en el Poder Ejecutivo en las elecciones nacionales de 2008.

El autor considera que esta transición ha tenido un impacto en el campo de la educación formal y ha llevado a plantear nuevos objetivos y políticas que se tradujeron en una Reforma Educativa, la que tuvo implicancias en el campo de la producción de conocimiento en educación.

Considera además que ante la escasez de análisis relacionados con la investigación educativa en Paraguay, se ha encarado el artículo criterio monográfico, con soporte de diferentes fuentes que buscan aportar una visión general que contribuya al desarrollo de posteriores investigaciones sobre la producción de conocimientos educativos.

Con todos los casos de países estudiados y expuestos en el presente libro, luego de sus respectivos análisis de las experiencias, se busca contribuir a generar una masa crítica en la sociedad para consolidar las capacidades que tiendan a mejorar las investigaciones educativas, como así también a optimizar las políticas educativas públicas que lleven a superar los problemas de inequidad y baja calidad educativa en los países de América Latina.

Al final del libro se exponen algunas reflexiones sobre la producción de conocimiento especializado vinculado al gobierno de la educación y sus problemas, teniendo en cuenta el pasado, presente y futuro de la relación entre resultados de investigaciones educativas y las decisiones sobre las políticas educativas tanto en sus procesos de formulación, planificación e implementación.

■ Desafíos para la educación superior

«Un proyecto de diálogo entre las universidades para contribuir a la mejora de la competitividad del Paraguay»

Gerrit de Jager*;
José-Ginés Mora, Luca Cernuzzi, José Carlos Rodríguez y Rodrigo Brítez**;
Valeria Vázquez***

Por qué este proyecto, aquí y ahora

Este proyecto ha sido impulsado por varios actores. Tres instituciones han sido claves para su puesta en marcha. Los responsables de dichas instituciones presentan a continuación sus puntos de vista sobre el proyecto.

Luis María Scasso, director de la Oficina de Paraguay de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), afirma:

La OEI tiene entre sus objetivos avanzar en la creación de un espacio iberoamericano del conocimiento, orientado a la necesaria transformación de la educación superior, y articulado en torno a la investigación, el desarrollo y la innovación, condición necesaria para incrementar la productividad, para brindar mejor calidad y accesibilidad a los bienes y servicios para nuestros pueblos, así como la competitividad internacional de nuestra región (Declaración de Salamanca, 2005). Esos objetivos coinciden plenamente con los del proyecto «Paraguay competitivo. Desafíos para la educación superior». Por esa razón, la OEI apoyó financieramente el proyecto, ya que considera que la educación superior es un poderoso medio para el desarrollo sostenible de las comunidades. Tal y como afirma este proyecto, renovar las instituciones de educación superior, respetando la diversidad y las posibilidades de cada una

* Coordinador del proyecto.

** Equipo técnico.

*** Organizadora de las reuniones y actividades.

de ellas, es la mejor manera de potenciar su contribución al desarrollo social y económico de un país.

Cómo se hizo este proyecto

El proyecto «Paraguay competitivo. Desafíos para la educación superior» tiene como precedentes varios intentos de diálogo de las universidades paraguayas en la búsqueda de su reforma. Estos recientes intentos no tuvieron una base institucional sólida dentro del sistema de educación superior que les pudiera haber dado continuidad.

Ante esta situación, un tanto paralizante, se diseñó este proyecto con el objetivo de crear una plataforma para el diálogo constructivo entre las universidades, de modo que estas puedan jugar un papel cada vez más relevante en la mejora de la competitividad del Paraguay.

Con el apoyo de los ministros de Educación y Cultura y de Hacienda, y la ayuda de la OEI, el proyecto «Paraguay competitivo. Desafíos para la educación superior» se desarrolló durante el primer semestre de 2011 construyendo plataformas para un diálogo continuo entre las universidades y entre las universidades y su entorno.

Para eso se utilizó la técnica de planificación mediante escenarios, una técnica que ha tenido mucho éxito en la promoción de diálogos estratégicos en organizaciones complejas. Uno de los elementos más importantes de esta técnica, en el caso de las universidades, es identificar la «idea de una universidad». Es erróneo pensar en la universidad como algo único, como una institución inmutable y con características invariables.

Una vez que se definieron las distintas ideas de universidad en el Paraguay, se pasó a la segunda fase de planificación mediante escenarios, identificando las posibles situaciones que de alguna manera puedan determinar el futuro de las universidades paraguayas.

Definidos los escenarios futuros, cada arquetipo de universidad puede entonces prepararse y determinar sus opciones estratégicas. El equipo del proyecto desarrolló tres tipos de actividades como las opciones estratégicas para todas las universidades: (1) Fortalecer las vinculaciones entre las universidades y las empresas; (2) realizar reformas curriculares y (3) ofrecer más transparencia.

Los resultados de estas tres fases se describen con más detalle en el apartado 4.

Quién hizo posible este proyecto

El proyecto «Paraguay competitivo. Desafíos para la educación superior» ha sido posible

gracias a la cooperación de muchas personas e instituciones. Todas ellas merecen el agradecimiento más profundo en la seguridad de que su esfuerzo será recompensado por un primer efecto que hay que esperar a medio plazo: la mejora de las universidades paraguayas, pero también por otro efecto a más largo plazo: la mejora de la competitividad del Paraguay. En primer lugar, el proyecto recibió el apoyo e impulso inicial del ministro de Hacienda, y del ministro de Educación y Cultura. Imprescindible ha sido también la cooperación de la Organización Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), que ha financiado el proyecto. La responsabilidad del proyecto estuvo en manos del Conacyt.

El verdadero artífice del proyecto fue el Grupo Escenario, un conjunto de personas representativas del mundo universitario, empresarial y gubernamental que participando en múltiples reuniones fueron dando vida a las conclusiones del proyecto. Los miembros de este grupo fueron César Talavera (UNA), Mariano Borda (Facultad Politécnica de la UNA), Roberto Elías (rector de la Universidad Columbia), Gonzalo Martín (presidente de la UAA), Antonieta Rojas (docente investigadora de la UNA), Rafael Palau (estudiante de la UC), Melquiades Alonso (Conec), Ricardo Moriya (ANDE) y Carlos Rivarola (MOIC).

Una Comisión Supervisora, presidida por el presidente del Conacyt, veló en todo momento por la buena marcha del proyecto. Esta comisión estuvo constituida por las siguientes personas: Juan Carlos Rolón (ministro presidente del Conacyt); Prof. Pedro Gerardo González (rector de la UNA), Ing. Luis Alberto Lima (rector de la UCSA), Dra. Rocío Robledo (PTI), Ing. Walter Bogarín (empresas privadas), Norys Cubilla (MEC), Dra. Stella Guillén (MH).

El Dr. Arnold Spitta, experto internacional, realizó la evaluación final del proyecto.

No menos importantes que todos los anteriores fueron las múltiples personas representativas de universidades, gremios profesionales, empresarios y del sector público que a lo largo de estos seis meses han sido entrevistadas y que con sus variadas opiniones han ido perfilando los objetivos y las conclusiones del proyecto. A todas ellas y todos ellos, muchas gracias por su generosa cooperación.

El proyecto, en síntesis

Como ya se ha dicho, tres fases constituyen en síntesis el proyecto: la definición de los arquetipos de universidades, la definición de los escenarios posibles y la definición de las opciones estratégicas para cada tipo de universidad y para el sistema en conjunto. A continuación, se sintetizan los resultados para las tres fases.

Arquetipos universitarios

Como ocurre en todos los países, hay muchas diferencias entre las universidades paraguayas. Para desarrollar mejor las opciones estratégicas de las universidades es necesario definir primero los arquetipos de universidades. En las discusiones mantenidas durante el desarrollo del proyecto se han identificado tres arquetipos: la universidad de investigación, la universidad de educación y la universidad local.

El arquetipo universidad de investigación (UI)

La UI ofrece títulos de licenciatura, maestría y doctorado en muchos campos. Tiene programas de investigación con investigadores por lo menos a medio tiempo y tiene docentes con grados académicos altos, de los cuales un porcentaje elevado por lo menos es a medio tiempo. La UI reúne dos competencias principales distintivas: tiene docentes investigadores con dedicación y produce mucha investigación.

Para eso, dispone de alianzas internacionales para la movilidad de sus docentes y sus estudiantes. Está organizada de una forma departamental lo que permite currículos flexibles: los estudiantes pueden tomar cursos electivos en distintas facultades. Tiene vinculaciones fuertes con empresas en todo el país. Por estas capacidades, la UI es muy valorada por los gremios empresariales nacionales y por la opinión pública a nivel nacional.

El arquetipo universidad de educación (UE)

La UE ofrece títulos de licenciatura, maestría y uno o dos doctorados. Tiene proyectos de investigación aplicada relacionados con las necesidades de las empresas (públicas y privadas) y tiene docentes de buen nivel, de los cuales un porcentaje sustancial es a medio tiempo. La UE reúne dos competencias principales distintivas: ofrece un currículo flexible adaptado a la resolución de problemas y tiene profesores capacitados con experiencia profesional.

Posee una buena gestión de la investigación aplicada y una dirección estratégica y tecnología apropiada. La UE (como la UI) tiene fuertes vinculaciones con empresas de todo el país. Como consecuencia de estas capacidades, los títulos de la UE son bien aceptados por el mercado laboral.

El arquetipo universidad local (UL)

La UL ofrece títulos de licenciatura, algunas maestrías y también algunos títulos de nivel intermedio (técnico y profesional) de corta duración. La UL articula su oferta según las necesidades locales, tanto de demanda educativa como de investigación aplicada. Tiene docentes radicados profesionalmente en el entorno de la universidad. La UL reúne dos competencias principales:

docentes insertados en el mercado local y un currículo relacionado con la realidad local. La UL realiza mucha extensión para cubrir las necesidades locales y ofrece titulaciones cortas con alta inserción laboral y con opciones de especialización técnica o profesional.

La UL también posee convenios para que sus estudiantes puedan pasar a universidades nacionales e internacionales para especializarse. La UL tiene una cuota alta de participación local. Como consecuencia de estas capacidades, la UL es muy valorada localmente y recibe apoyo financiero y otros recursos de las instituciones y empresas locales.

Cuatro escenarios para el Paraguay

La segunda fase del proyecto consistió en definir los escenarios de futuro para el Paraguay. Aquí presentamos sintéticamente los cuatro escenarios que fueron desarrollados. Los escenarios completos son presentados al final de esta publicación.

Los escenarios vienen definidos por dos ejes, tal y como se presentan en la figura (ver "Figura 1: Cuatro escenarios para el Paraguay" al final del texto).

El eje horizontal está relacionado con las inseguridades sobre el desarrollo futuro de la economía nacional y su apertura al nivel internacional. Por un lado, es posible que el desarrollo económico muestre un crecimiento sostenible en todos los sectores económicos y que la economía paraguaya esté plenamente integrada internacionalmente. Por otro lado, es también posible que el desarrollo económico sea discontinuo, que solamente algunos sectores económicos muestren crecimiento, mientras que otros tengan alzas y contratiempos.

El eje vertical está relacionado con la institucionalidad de la sociedad paraguaya.

No tanto como una contradicción entre un caos completo y un Estado muy intervencionista, sino como una selección racional entre dos modos de organizar la sociedad: por un lado, una sociedad que regula poco y deja muchas cosas para que sus ciudadanos las solucionen, y por otro lado, una sociedad donde el Estado o los gremios importantes dentro de la sociedad se organizan para ponerse de acuerdo sobre cómo organizar la sociedad.

A continuación, estos serían los rasgos principales de cada escenario.

Escenario 1: Un Paraguay próspero y organizado. Una economía en crecimiento sostenido en una sociedad institucionalizada

Descentralización y deslocalización de servicios. Derecho a una educación de calidad. El Estado tiene un papel importante en el desarrollo científico-tecnológico del país, promoviéndolo directamente y mediante incentivos a la participación de las empresas y los

individuos. La cooperación internacional crece. Las universidades del país adoptan roles diferenciados adaptándose a sus distintas misiones: más investigadora, más centrada en la educación o más centrada en satisfacer las necesidades locales y regionales. Las universidades cooperan en los planes estratégicos de las regiones, y en el cuidado de su patrimonio cultural y natural.

Escenario 2: Un Paraguay austero pero equilibrado. Un desarrollo económico discontinuo en una sociedad institucionalizada

La sociedad y sus instituciones se organizan para crear una nueva situación bajo la primacía de la ley igual para todos y al servicio de todos. El país avanza aunque con lentitud y con altibajos. El desarrollo científico y tecnológico mejora en algunos casos, pero sin acabar de despegar lo suficiente como para convertir a Paraguay en un país integrado en la sociedad del conocimiento a nivel global. Las universidades ayudan a resistir la vulnerabilidad de un mercado laboral muy lábil, por ejemplo, en reciclar profesionales de industrias que colapsaron o en proveer profesionales competentes para nuevas fuentes de trabajo.

Escenario 3: Un Paraguay de contrastes. Un desarrollo económico discontinuo en una sociedad poco institucionalizada

Como consecuencia del irregular crecimiento y de la falta de voluntad política, persisten desigualdades importantes por razones económicas, étnicas y regionales. Falta infraestructura que haga más competitivo al país, y no solo a algunas regiones y productos. La ciencia y la tecnología mejoran debido a esfuerzos individuales y de algunas empresas más comprometidas en ese avance. La financiación de las universidades mejora debido a una cierta disponibilidad de más recursos, especialmente por parte de las familias que asumen una importante parte de la financiación.

Escenario 4: Un Paraguay competitivo. Un desarrollo económico sostenido en una sociedad poco institucionalizada

El crecimiento es la prioridad principal, bajo la hipótesis de que más riqueza traerá también una mejor distribución y una desaparición de la pobreza. La competitividad del país mejora, así como su posicionamiento en la escena internacional. Paraguay empieza a contar con algunos centros científicos internacionalmente relevantes y con centros tecnológicos, donde se produce alguna de la tecnología básica que las empresas necesitan. El Estado tiene un papel subsidiario en el desarrollo científico-tecnológico mediante incentivos para estimular las actividades de las empresas y los individuos en este campo. Hay enorme heterogeneidad entre unidades académicas exitosas y el promedio.

Las opciones estratégicas de las universidades

El cruce de los arquetipos de universidades con los escenarios posibles permite definir las opciones estratégicas que las universidades paraguayas podrían adoptar con el objetivo de mejorar su rol en el desarrollo de un Paraguay más competitivo. La estrategia de cada universidad estará dirigida a fortalecer su idea dentro de cualquiera de los cuatro escenarios.

El equipo-escenario del proyecto desarrolló tres líneas de acción como opciones estratégicas para los tres grupos de universidades que se presentan más abajo.

1. Fortalecer las vinculaciones entre las universidades y las empresas

Esta vinculación es clave para que las universidades estén cerca de la realidad económica y social, sea a nivel nacional, sectorial o local. Los beneficios de estas relaciones son mutuos. Un interés en proyectos compartidos promueve el desarrollo curricular y los programas de investigación conjuntos. La consecuencia es una mejor formación de los profesionales y una utilización de las empresas de las mejoras tecnológicas y organizacionales que puede proporcionar la universidad.

Las formas de este fortalecimiento difieren por arquetipo de universidad. Por ejemplo, la universidad de investigación formularía sus programas de investigación a base de un inventario de las necesidades nacionales y establecería parques tecnológicos para que sus estudiantes puedan co-crear junto con empresarios. Las universidades locales, por ejemplo, podrían colaborar con las pequeñas empresas o con las instituciones locales, introduciendo mejoras en sus procesos productivos que pueden tener un enorme efecto multiplicador.

2. Reformas curriculares

Las universidades deben reformar y articular sus currículos, adaptándolos a unas demandas sociales y del mercado laboral que cambian constantemente como consecuencia de la sociedad del conocimiento y la globalización. Estas reformas curriculares no solo deberían representar cambios de contenidos, sino también cambios de modelos de aprendizaje.

Aunque las opciones estratégicas para las reformas curriculares son semejantes para las distintas universidades, hay diferencias de enfoque. Por ejemplo: la universidad de investigación introduciría formas de organización más flexibles y colaboraría con universidades en países vecinos para programas de movilidad estudiantil. La universidad de educación puede colaborar con los gremios profesionales para desarrollar las profesiones, mejorar el currículo y promover la investigación en el campo profesional. La universidad local cooperaría con empresas locales en el diseño y la facilitación de los currículos y desarrollaría programas de capacitación e investigación para empresas locales.

Todas ellas desarrollarían las TIC aplicadas a la educación superior.

3. Ofrecer más transparencia

Las universidades deben diseñar mecanismos de transparencia informativa sobre el funcionamiento y los resultados de la institución. Esto permitiría que tanto estudiantes como empleadores conocieran mejor los valores de cada institución. Un sistema de indicadores básicos sobre resultados de la enseñanza y la investigación sería muy recomendable y relativamente sencillo de poner en marcha.

Todas las universidades valoran mucho el sistema de acreditación de la Aneaes, aunque tiene algunas críticas (los procedimientos deberían ser simplificados y sería necesario diferenciar el tipo de acreditación de acuerdo con el arquetipo de universidad). Sin embargo, la implementación de un sistema de acreditación lleva muchos años. Mientras tanto, los estudiantes, sus familias y las empresas necesitan información de confianza sobre la calidad de la oferta de las carreras no acreditadas todavía.

Durante nuestras reuniones con las universidades hubo un apoyo fuerte para la introducción de un sistema simple de indicadores de calidad, que debería ser introducido dentro un periodo de dos años.

Un plan de acción conjunto pero diferenciado

Estas tres líneas de acción fueron discutidas ampliamente por las universidades de investigación, de educación y locales. Las universidades adoptaron agendas compartidas entre ellas para el desarrollo de las tres líneas de acción adaptándolas a las necesidades de cada tipo de universidad y de cada institución. En consecuencia, las universidades a partir de ahora trabajarán conjuntamente para intensificar la vinculación universidad-empresa, para mejorar el currículo para que sea más flexible y adaptado a las necesidades sociales, y para ofrecer más transparencia.

Se trata, por tanto, de un programa conjunto de acciones que deben entrecruzarse pero que deben estar a su vez adaptadas a las necesidades específicas de cada tipo de universidad e incluso de cada institución.

Y ahora, ¿qué más se puede hacer?

Durante las últimas semanas del proyecto, se puso de manifiesto por muchos de los participantes que llevar adelante la agenda conjunta de las universidades era una tarea que estaban dispuestos a asumir, pero a la vez señalaban las dificultades de definir e iniciar esta agenda. Se remarcaba la necesidad de ayuda, especialmente para iniciar la planifica-

ción de las reformas y para hacer el seguimiento de ellas.

Por otro lado, el informe de evaluación final del experto externo dice textualmente:

Con respecto a la sostenibilidad, la mayoría opinó que sin apoyo (y liderazgo facilitador) externo, es difícil que el proceso siga. En opinión de algunos, no habría nadie en el país que con incontestable credibilidad sustituya al coordinador externo, existiría el peligro de que el proceso se diluya fácilmente, y solo quedarían secuencias positivas aisladas en algunas de las instituciones de educación superior (IES) involucradas. La recomendación fuerte de todos fue que se inicie una segunda fase del proyecto, para comenzar, con base en los hallazgos y diagnósticos realizados, con proyectos de reforma concretos.

Así también lo han entendido los ministros de Educación y Hacienda, junto con otras instituciones del país, de tal modo que han decidido aportar recursos para que un nuevo proyecto de desarrollo de la agenda común de los tres grupos de universidades vaya adelante con el apoyo de un equipo externo que actuará de promotor de las actividades. En principio, el nuevo proyecto se llamará «Universidades innovadoras. Proyecto de seguimiento», y tendrá una duración de por lo menos tres años, que deben ser suficientes para poner en marcha las acciones que fueron propuestas. Con el título «Universidades innovadoras», queremos remarcar que se trata de desarrollar un espacio dinámico y renovador dentro del sistema de educación superior del Paraguay.

Las tres líneas de acción que se desarrollarán son las siguientes:

- a. **Incentivar la vinculación universidad-empresa** fomentando las alianzas con la participación de las universidades en cooperación con cadenas productivas y con gremios profesionales. Mejorar la contribución de las universidades al desarrollo local.
- b. **Renovar y flexibilizar los currículos de acuerdo con dos líneas de trabajo:**
 1. La formulación de un conjunto de competencias básicas en cooperación con expertos dentro de los grupos de universidades, del mundo productivo y con el asesoramiento de especialistas externos.
 2. La introducción de sistemas de créditos basado en el aprendizaje de los alumnos que facilite la flexibilidad y la movilidad intrainstitucional e interinstitucional (local e internacional).
- c. **Mejorar la transparencia de las universidades mediante la participación en el proyecto Infoaces** que conducirá a la comunicación pública sobre las universidades innovadoras, con el fin de establecer una marca clara de calidad.

Estas tres líneas de acción que fueron el resultado de las discusiones del proyecto anterior forman el fundamento para el diálogo estratégico de las universidades, no como proyectos a realizar en un plazo de algunos años, sino como puntos claves de una estrategia institucional. Es importante que las universidades sean las dueñas de su agenda estratégica que nadie les impone. Las instituciones participarán en el nuevo proyecto porque quieren mejorar y distinguirse.

Este nuevo proyecto se iniciará inmediatamente, para lo que se constituirá una comisión de universidades innovadoras, constituida por representantes de los tres grupos de universidades y del sector empresarial, que será la «propietaria» del proyecto. El primer paso, en cualquier caso, será establecer convenios de cooperación con las universidades que definitivamente den el paso adelante para participar en este nuevo proyecto y se comprometan a realizar el esfuerzo que supone participar. Esfuerzo que se verá sin duda compensado por una mejora importante de la calidad de las universidades participantes y del sistema de educación superior paraguayo en su conjunto.

Escenario 1: Un Paraguay próspero y organizado. Una economía en crecimiento sostenido en una sociedad institucionalizada

Los primeros veinte años del siglo XXI la economía ha tenido un crecimiento armónico y el país vive un periodo de progreso sostenido, equilibrado dentro de un marco institucional estable y con una sociedad ordenada bajo normas democráticas aceptadas y cumplidas por los ciudadanos. El país patito-feo es cosa del pasado.

Una economía en crecimiento sostenido en una sociedad con instituciones altamente fortalecidas. Una economía en este periodo único de progreso social y económico se inició a partir de la integración económica regional que trajo dos beneficios inmediatos: por un lado, la mayor valoración y diversificación de las exportaciones paraguayas con la subida considerable del precio de la energía hasta alcanzar precios de mercado internacionales, y por otro, la apertura de la economía a un mercado mucho más amplio. Estos cambios económicos ayudaron a un cambio social importante, en el cual la sociedad tomó el protagonismo e influyó en el poder político de una manera determinante para transformar las estructuras del Estado que pasaron a ser realmente servidoras de la sociedad y de los ciudadanos, a la vez que lideraban las transformaciones sociales y económicas con un plan a largo plazo para el país. No se volvió a hablar de Estado zoquetero, o de la industria del contrabando, el gobierno definió una política económica basada en el crecimiento inclusivo, sostenido y sustentable. El crecimiento *per se* no era la única prioridad.

Lo eran en igual medida la distribución de la riqueza, la eliminación de la pobreza, el equilibrio territorial, la protección medioambiental y otros valores que perseguían no solo una sociedad más rica, sino también una sociedad más cohesionada y mejor organizada. La calidad de vida realmente interesa y eso se nota. Lógicamente, esto fue posible

gracias a la puesta en marcha de un sistema tributario eficaz y equitativo que permitió al Estado desarrollar políticas públicas de bienestar, así como las inversiones que compensaron ampliamente la desventaja llamada «mediterraneidad».

La economía empieza a diversificarse y ya no es la exportación de algunas materias primas la única fuente de riqueza. Las industrias agropecuarias se tecnifican y desarrollan, y comienzan a añadir valor a los productos que antes se exportaban directamente. Una creciente industria produce bienes de consumo diversificados y el sector servicios crece hasta convertirse en el sector dominante de la economía paraguaya. El campo ya no es sinónimo de pobreza, sino de mayor tranquilidad. Las ciudades ya no son inseguras ni sucias, son apenas más ajetreadas.

En esta sociedad más desarrollada, la sanidad y la educación para todos se convierten en dos prioridades que se disfrutan de norte a sur y de este a oeste. Hay una real descentralización y deslocalización de los servicios. Se desarrolla un sistema sanitario que cubre a todos los ciudadanos con independencia de su situación económica personal o familiar. El derecho a una educación de calidad se generaliza de tal modo que todos los jóvenes tienen la posibilidad de recibirla gratuitamente o a precios asequibles. Hay buen teatro y rock en español y en guaraní. Además de las positivas sorpresas de obras en plattdeutsch, nivaclé y portugués.

En esta situación, Paraguay empieza a entrar realmente en la sociedad del conocimiento y empieza a contar con algunos centros científicos internacionalmente relevantes, con centros tecnológicos donde se produce buena parte de la tecnología básica que el país necesita. El Estado tiene un papel importante en el desarrollo científico-tecnológico del país, promovándolo directamente y mediante incentivos a la participación de las empresas y los individuos. Muchos académicos paraguayos son profesores visitantes en San Pablo, San Francisco o Madrid. Profesores «de moda» enseñan también en universidades paraguayas, que tienen convenios con las del Cono Sur, para pagarles años sabáticos.

En el marco de la integración regional se desarrollan programas conjuntos de investigación, así como amplios programas de movilidad para profesores y estudiantes.

Esto tiene un efecto considerable sobre la mejora de la calidad y de la eficacia de la ciencia y la tecnología, pero muy especialmente sobre la calidad de la formación que proporcionan las universidades que están ya integradas en los circuitos universitarios internacionales. Gracias a las TIC, se pueden acceder a los popes de los centros académicos de Europa, Estados Unidos y China, con los cuales hay convenios.

Los mayores recursos y la conciencia de la importancia de la educación superior para el desarrollo sostenido del país hacen que la financiación de las universidades mejore gracias a mayores aportaciones del Estado (realizadas mediante un modelo de financiación basado en la incentivación de los buenos resultados), en mayores aportaciones de

las empresas (que colaboran crecientemente con las universidades) y con aportaciones razonables de los estudiantes (que llevan aparejadas un amplio y eficaz sistema de becas y préstamos). Se cree que la educación es una buena inversión, y realmente es rentable.

Se crea un mecanismo estructurado de garantía de calidad del sistema universitario que de una manera eficaz y rápida evalúa y acredita obligatoriamente a todas las instituciones del país. Por otro lado, la transparencia hace que Paraguay figure en la estadística académica mundial, bastante mejor en el caso de biotecnología de la producción de carne. El sistema de garantía de calidad, aunque paraguayo en sus detalles, está en sintonía con los otros sistemas de la región, lo que permite el reconocimiento mutuo de todos los títulos acreditados.

El sistema universitario se articula de modo que aunque todas las instituciones cumplen papeles distintos son complementarios y están interconectados. Se realiza una profunda reforma de los estudios y de los métodos de aprendizaje, con el objetivo de producir graduados que el nuevo mercado laboral y una sociedad más desarrollada y justa necesitan. Los estudios se hacen más modulares, flexibles, transdisciplinarios y están mejor conectados con las necesidades de la nueva sociedad nacional e internacional. Profesionales formados en Paraguay se valoran en Mato Grosso, Estado de Paraná, Misiones, Chaco y Formosa.

Las universidades del país adoptan roles diferenciados adaptándose a sus distintas misiones: más investigadora, más centrada en la educación o más centrada en satisfacer las necesidades locales y regionales. Aportan a los planes estratégicos de las regiones, al cuidado de su patrimonio cultural y natural. Están mejor financiadas, se internacionalizan y mejoran su organización académica. Pero más, específicamente, las universidades investigadoras mejoran su rendimiento científico, profesionalizan a su profesorado, internacionalizan sus proyectos de investigación, y se articulan entre ellas y con universidades semejantes de otros países, con una sistemática colaboración con colegas de las provincias argentinas y Estados brasileños limítrofes. Las universidades de educación tienen buenas oportunidades de mejorar el currículo, en muchos casos en articulación con otras universidades (incluso internacionales), así como mejorar la profesionalización del profesorado. Por último, las universidades locales tienen grandes oportunidades de articularse entre ellas para establecer vínculos permanentes con la sociedad local y con la industria para convertirse en motores del desarrollo económico y social de su entorno. Hacen un sólido aporte en conocimiento para el éxito de algunas empresas locales. Sus estudios favorecen el ordenamiento territorial de los departamentos que hoy está mucho más equilibrado que en el pasado.

Escenario 2: Un Paraguay austero pero equilibrado. Un desarrollo económico discontinuo en una sociedad institucionalizada

Los esfuerzos para desarrollar una nueva economía menos dependiente de los mercados internacionales y de los productos tradicionales no dieron el resultado esperado, porque el contexto internacional ha sido poco propicio para llegar a acuerdos estables con los países de la región o con un contexto más global. La economía paraguaya crece pero de una manera discontinua e imprevisible, siguiendo los avatares de los precios de pocas materias primas con grandes ventajas comparativas. Además, la escasa demanda interna hace a la economía más dependiente incluso del contexto internacional.

Sin embargo, la sociedad paraguaya ha cambiado sustancialmente en los últimos años. Cansada del marasmo institucional secular, protagonizó una revolución pacífica por primera vez en la historia del país y forzó un profundo cambio político e institucional.

La administración pública es respetable y respetada. La prensa, que siempre es crítica, comenta que pagar una coima en Paraguay es un error muy caro. Los cambios políticos produjeron una formalización importante del país. Las instituciones empezaron a funcionar realmente al servicio de los ciudadanos. Eso mejoró notablemente la polémica política, que no tiene más remedio que subordinarse a la corrección política. La sociedad y sus instituciones se organizaron para crear una nueva situación bajo la primacía de la ley igual para todos y al servicio de todos.

Aunque, al principio, las reivindicaciones venían de la sociedad, el gobierno terminó liderando este proceso de transformación social aunque sometido o al menos limitado por los vaivenes de la economía, lo que no siempre permitió alcanzar los objetivos propuestos.

Como consecuencia de las nuevas políticas sociales, las desigualdades se han reducido, sobre todo, la extrema pobreza, pero aún no ha sido posible erradicar la pobreza que afecta todavía a parte de la sociedad y especialmente a algunas regiones del centro del país. Pero los pobres son dignos y los ricos son responsables social y tributariamente.

Los esfuerzos organizativos del Estado, especialmente un nuevo sistema fiscal más justo y equilibrado, le han permitido emprender reformas importantes para cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos en las áreas de la educación y la sanidad. Además, hay transferencias que evitan la reproducción generacional de la extrema pobreza. Sin alcanzar un alto nivel de calidad, las necesidades más básicas de los paraguayos están razonablemente cubiertas.

Las relaciones con los países vecinos son buenas, aunque el país está poco integrado con ellos, ni económicamente ni en otras áreas como la educativa. En este campo se man-

tienen relaciones poco relevantes con los países vecinos. Pleitos de fronteras se mezclan con los vínculos fraternos con las provincias argentinas y Estados brasileños limítrofes.

El país avanza aunque con lentitud y con altibajos. Ese hecho se refleja en el desarrollo científico y tecnológico que mejora en algunos casos, pero sin acabar de despegar lo suficiente como para convertir a Paraguay en un país integrado en la sociedad del conocimiento a nivel global. Se van respondiendo a las pequeñas necesidades tecnológicas de la agricultura y la industria local, hay aportes en biotecnología de producción animal, pero los avances no permiten una transformación profunda en el modelo de producción que, en general, sigue teniendo un enfoque local y no competitivo a escala global, excepción clara de aquellos enclaves productivos locales que se benefician de un vínculo excepcional con nichos de mercado extranjeros, y de fuentes de financiamiento exclusivas.

La educación superior se regulariza en una serie de aspectos importantes. La educación primaria y secundaria es casi universal y en ningún caso es pésima. A nivel superior, la financiación de las universidades se ordena mediante un modelo de financiación basado en la incentivación de los buenos resultados, y con aportaciones razonables de los estudiantes. Lo que lleva aparejado un sistema de becas para ayudar a los menos favorecidos, junto con un sistema de préstamos ofrecidos por entidades privadas a intereses bajos. La clase media y todos los más aplicados e inteligentes de todas las familias, tienen oportunidad de terminar una carrera universitaria.

Se crea un mecanismo estructurado de garantía de calidad del sistema universitario que de una manera eficaz evalúa y acredita obligatoriamente a todas las instituciones del país. El sistema de garantía de calidad, aunque paraguayo en sus detalles, mantiene una cierta sintonía con los otros sistemas de la región, lo que permite el reconocimiento mutuo de todos los títulos acreditados.

El sistema universitario se articula de tal modo que aunque las instituciones cumplen papeles distintos son complementarios y están interconectados. Se realizó una profunda reforma de los estudios y de los métodos de aprendizaje con el objetivo de producir los graduados que el mercado laboral y una sociedad más organizada y justa necesitan. Los estudios se hacen más modulares, flexibles, transdisciplinarios y mejor conectados con las necesidades de la nueva sociedad. Si bien subsisten algunos bolsones universitarios más tradicionales, en zonas más pobres, en los cuales, los cambios fueron superficiales. Las universidades del país adoptan roles diferenciados adaptándose a sus distintas misiones: más investigadora, más centrada en la educación o más centrada en satisfacer las necesidades locales y regionales.

Las universidades de investigación mejoraron su rendimiento científico; las segundas, sus resultados formativos; y las terceras, su vinculación con el entorno económico y

social. Ayudan a resistir la vulnerabilidad de un mercado laboral muy lábil; por ejemplo, en reciclar profesionales de industrias que colapsaron o en proveer profesionales competentes para nuevas fuentes de trabajo. Sin embargo aunque, las universidades investigadoras pueden mejorar su rendimiento científico, profesionalizar a su profesorado, y articularse entre ellas e incluso en algún caso con universidades semejantes de otros países, estas acciones están seriamente limitadas, y en algún momento paralizadas, por las restricciones económicas que aparecen periódicamente.

Semejante es la situación de las universidades de educación que tienen buenas oportunidades de mejorar el currículo, en muchos casos en articulación con otras universidades. Por último, las universidades locales, menos demandantes quizá de recursos, pueden desenvolverse muy bien en un entorno de mayor escasez y tienen oportunidades de articularse entre ellas para establecer vínculos permanentes con la sociedad local y con la industria, y de ese modo convertirse en motores del desarrollo económico y social de su entorno. Las gobernaciones y municipios apoyan estas universidades locales, y viceversa, estas apoyan la resolución de problemas que tienen los gobiernos locales. De alguna manera, las universidades locales y regionales son las más sólidas.

Escenario 3: Un Paraguay de contrastes

Un desarrollo económico discontinuo en una sociedad poco institucionalizada.

La economía paraguaya sigue siendo dependiente de los mercados internacionales y no ha habido mejoras estructurales sustanciales porque la voluntad de la sociedad y de la clase política de hacer reformas estructurales no ha existido en ningún momento. La economía crece, pero de una manera discontinua e imprevisible siguiendo los avatares de los precios de las materias primas.

A pesar de que el crecimiento económico es en muchos momentos positivo, también es desordenado, y la sociedad paraguaya no ha cambiado demasiado. Lo que ha dado lugar a que representantes de los sectores económicos más informales tomen las riendas del Estado dando cabida en el poder político a los sectores más populistas de la sociedad. Incluso *outsiders* y oportunistas tienen buenas oportunidades en la política. No se ha producido ninguna formalización de las estructuras del Estado, lo que impulsa hacia un crecimiento económico discontinuo y desequilibrado.

El país avanza en algunos campos económicos de una manera destacada (los sectores agrícolas exportadores), pero en otros sigue rezagado, lo que genera conflictos entre sectores económicos, entre regiones y entre individuos. Desempleo, subempleo y exclusión social.

Como consecuencia del irregular crecimiento y de la falta de voluntad política, las desigualdades no se han reducido, y a pesar de un cierto crecimiento económico, no ha sido posible erradicar ni la extrema pobreza ni la pobreza que afecta todavía a buena parte de la sociedad y, en especial, a algunas regiones del centro del país. Persisten desigualdades importantes por razones económicas, étnicas y regionales.

El sistema fiscal sigue siendo poco eficaz, lo que impide al Estado realizar políticas activas a favor de los grupos más desfavorecidos e incluso aplicar incentivos para un desarrollo económico ordenado. Falta infraestructura que haga más competitivo al país, y no solo a algunas regiones y productos.

Las relaciones con los países vecinos son buenas, aunque el país no está integrado con ellos ni económicamente ni en otros aspectos, como es la educación.

La ciencia y la tecnología mejoran debido a esfuerzos individuales y de algunas empresas más comprometidas en ese avance, pero en general el proceso es lento y poco articulado.

La financiación de las universidades mejoró debido a una cierta disponibilidad de más recursos, especialmente por parte de las familias que asumen una importante parte de la financiación. Se inicia un sistema de préstamos ofrecidos por entidades privadas.

El mecanismo de garantía de calidad del sistema universitario no da muestras de revitalización, por lo que es considerado poco útil para la sociedad. Las universidades siguen creciendo por motivos ajenos a la calidad de los servicios que ofrecen. Algunas universidades cultivan la calidad al lado de otras muy modestas. Pero el sistema universitario crece irregularmente y no se articula. Se intenta una reforma de los estudios y de los métodos de aprendizaje con el objetivo de producir los graduados que el mercado laboral necesita, pero se encontró con grandes resistencias por parte de los actores principales dentro de las propias instituciones. Sin embargo, algunas universidades se agrupan y se articulan entre ellas para ser conjuntamente más competitivas, e incluso establecen sistemas propios de garantía de calidad, participan en redes internacionales de universidades que promueven la movilidad y los intercambios de todo tipo.

Las universidades del país no adoptan roles diferenciados y tratan de competir en todos los campos estén o no preparadas para ellos. Sin embargo, algunas más dinámicas pueden desarrollar papeles muy diferenciados y bien adaptados a las necesidades de una sociedad con una economía irregular, pero con esperanzas de futuro siempre latentes. En esta situación, es problemática la existencia y estabilidad de universidades de investigación y pocas de las centradas en la educación desarrollan modelos educativos actualizados a las necesidades de la sociedad moderna, que apenas existe. Sin embargo, las universidades locales se manejan mejor en la precariedad, tienen buenas opciones para prosperar en un ambiente de escasez de recursos y de muy escasa regulación.

Escenario 4: Un Paraguay competitivo

Un desarrollo económico sostenido en una sociedad poco institucionalizada.

Gracias a la buena situación internacional y a un contexto nacional favorecedor de las iniciativas empresariales e individuales de la economía, aprovechando sus ventajas comparativas y abundancia de recursos naturales, el país ha seguido creciendo. El país vive un periodo de progreso sostenido dentro de un marco institucional estable, pero poco regulador que promueve el crecimiento económico como el fin prioritario para el país. Se espera que con el tiempo haya un derrame mayor de la prosperidad que resuelva, en forma natural, los problemas sociales que hoy perduran, aunque mejorando en relación al pasado.

Ha sido un periodo claro de progreso económico que se inicia a partir de la integración económica regional que aportó dos beneficios inmediatos: por un lado, la mayor valoración de las exportaciones paraguayas con la subida considerable del precio de la energía hasta alcanzar precios de mercado internacionales y, por otro, la apertura de la economía a un mercado mucho más amplio. Estos cambios económicos fueron apoyados por un gobierno que mejoró el sistema tributario, de tal modo que, por un lado, se favorecieron los buenos resultados empresariales, pero por otro se crearon las estructuras básicas de un Estado moderno capaz de actuar de incentivador del desarrollo, como, por ejemplo, creando las infraestructuras de comunicaciones necesarias para una economía próspera. Los empresarios locales son dinámicos y pelean por la calidad.

Las estructuras del Estado y el poder político, sin cambiar sustancialmente sus objetivos, se modernizaron y profesionalizaron creándose una administración capaz de gestionar los aspectos básicos de un Estado moderno, aunque manteniendo este Estado dentro de los límites meramente de lo que se considera imprescindible.

El crecimiento es la prioridad principal, bajo la hipótesis de que más riqueza traerá también una mejor distribución y una desaparición de la pobreza. En parte es así, y hay éxitos notables en la economía. La competitividad del país mejora, así como su posicionamiento en la escena internacional, en donde pasa a ser considerado por los medios económicos internacionales como un país eficaz y competitivo.

La economía empieza a diversificarse, más por iniciativas privadas que por proyectos de Estado. Ya no es la exportación de materias primas la única fuente de riqueza. Las industrias agropecuarias se tecnifican y desarrollan, y comienzan a añadir valor a los productos que antes se exportaban directamente. Hay diversificación de la producción rural. Una creciente industria produce bienes de consumo más variados, el sector servicios crece hasta convertirse en el sector dominante de la economía paraguaya. El sistema

financiero es sólido. Sin embargo, hay fricciones entre los distintos sectores y tipos de empresas motivados por competencias no reguladas.

Todos los paraguayos mejoran su posición económica de algún modo, pero las desigualdades se mantienen, así como los conflictos inherentes a la desigualdad. Aunque reducidos, siguen existiendo residuos de pobreza, sobre todo regiones a las que la prosperidad no ha llegado, y en los cinturones de las ciudades.

Tanto el sistema sanitario como el educativo se amplían y mejoran en gran medida, gracias a las entidades privadas que cubren ampliamente las necesidades de la población, aunque con diferentes niveles de calidad, dependiendo de los recursos de los demandantes.

Paraguay empieza a contar con algunos centros científicos internacionalmente relevantes y con centros tecnológicos donde se produce alguna de la tecnología básica que las empresas necesitan. El Estado tiene un papel subsidiario en el desarrollo científico-tecnológico mediante incentivos para estimular las actividades de las empresas y los individuos en este campo. Hay enorme heterogeneidad entre unidades académicas exitosas y el promedio.

En el marco de la integración regional se desarrollan programas conjuntos de investigación, así como programas de movilidad para profesores y estudiantes. Esto tiene un efecto considerable sobre la mejora de la calidad y de la eficacia de la ciencia y la tecnología, pero muy especialmente sobre la calidad de la formación que proporcionan las universidades que están ya integradas en los circuitos universitarios internacionales. Si bien se expandió la enseñanza primaria y secundaria, no ocurrió lo mismo con su calidad. Los egresados de colegios de mala calidad solo pueden estudiar en universidades con menores exigencias.

Los mayores recursos hacen que la financiación de las universidades mejore gracias a mayores aportaciones de las empresas (que colaboran crecientemente con las universidades) y con aportaciones importantes de los estudiantes. Para evitar que se pierdan talentos, se crea un amplio sistema de préstamos preferenciales por parte de la banca privada. Eso aún no alcanza para todos.

Se mejora el mecanismo de garantía de calidad del sistema universitario que acredita a las instituciones del país. Los resultados de la acreditación se convierten en un mecanismo de transparencia de la calidad que son bien conocidos por estudiantes y empresas. Adicionalmente, los gremios profesionales demandan acreditación específica de las carreras (especialmente las más profesionales como Medicina), que se convierte en condición para ejercer las correspondientes profesiones. Se desarrollan sistemas de rankings de la calidad de las instituciones y de las carreras para promover la competencia.

Algunas universidades, ante las necesidades del mercado laboral, realizan una profunda

reforma de los estudios y de los métodos de aprendizaje, con el objetivo de producir los graduados que una sociedad más desarrollada necesita. Los estudios se hacen más modulares, flexibles, transdisciplinarios y mejor conectados con las necesidades de la nueva economía. Pero hay bolsones de universidades que han cambiado muy poco.

Las universidades del país adoptan roles diferenciados adaptándose a sus distintas misiones: más investigadoras, más centradas en la educación o más centradas en satisfacer las necesidades locales y regionales. Todas ellas disponen de más recursos y se internacionalizan. La vinculación con el entorno empresarial y la necesidad de satisfacer sus demandas se convierten en el impulsor más fuerte del desarrollo de todas las instituciones.

Pero más específicamente, las universidades investigadoras tienen buenas oportunidades de mejorar su rendimiento científico, sobre todo, en el campo de la investigación aplicada, y de internacionalizar su investigación articulándose con universidades semejantes de otros países. Las universidades de educación tienen buenas oportunidades de mejorar el currículo, en especial, aquellos aspectos más conectados con las demandas del mercado laboral en algunos casos en articulación con otras universidades internacionales. Por último, las universidades locales tienen grandes oportunidades para establecer vínculos permanentes con la sociedad local y con la industria para convertirse en motores del desarrollo económico de las empresas de su entorno. Eso depende mucho de los vínculos que se establecen y de las regiones donde se implantan.

Figura 1: Cuatro escenarios para el Paraguay



