

La formación docente como cuestión de Estado: Una perspectiva comparada. Argentina, Cuba y Brasil

Jorge Luis Diodato ⁽¹⁾

Valeria Martínez Del Sel ⁽²⁾

(1) Instituto de Investigación en
Ciencias de la Educación, UBA.
Programa de Estudios sobre Saberes
de Estado y Elites Estatales (IDES).
vadelsel@yahoo.com.ar

(2) Instituto de Investigación
en Ciencias de la Educación,
UBA. UNLu.
jorgeluisdiodato@yahoo.com.ar

(*) Proyecto UBACYT FL
62 (IICE-UBA) titulado
“La formación histórico-
pedagógica en Ciencias
de la Educación. El caso
del Instituto Superior del
Profesorado Dr. Joaquín V.
González y la Universidad de
Buenos Aires”.

Palabras clave:

políticas públicas · formación docente ·
educación comparada

Resumen. El conjunto de las transformaciones políticas, sociales y culturales ocurridas en la última década del siglo XX en América Latina, han modificado el escenario educativo con un profundo impacto en la formación docente. En Argentina, resultaba ya indiscutible la fragmentación y segmentación de la oferta de formación y sus instituciones, donde no era posible reconocer un sistema nacional común, dada la heterogeneidad que presentan los sistemas formadores de las distintas jurisdicciones. La preocupación por la formación de los docentes se ha situado en el centro de los debates y de la agenda de las políticas públicas. Este artículo resulta un avance del trabajo de investigación parte de un proyecto UBACYT^(*) y un ensayo presentado en el III Congreso Internacional de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias (UNL, agosto de 2009). Analizaremos aquí, desde un enfoque histórico social las políticas públicas actuales para la formación docente de América Latina. Para ello, se propone examinar los principales rasgos de las políticas de formación docente en Argentina, Cuba y Brasil. Desde el marco teórico de la Educación Comparada, este trabajo confronta especialmente los marcos normativos que regulan la formación docente, la estructura gubernamental, y las instituciones abocadas a la formación docente.

Keywords:

public policies · teacher's training ·
compared education

Abstract. The set of the political, social and cultural transformations happened in the last decade of the 20th century in Latin America, have modified the educational scene with a deep impact in the educational formation. In Argentina, there was turning out to be already indisputable the fragmentation and segmentation of the offer of formation and his institutions, where there was not possible to recognize a national common system, given the heterogeneity that there present the forming systems of the different jurisdictions. The worry for the formation of the teachers has placed in the center of the debates and the public policy agenda. This article turns out to be an advance of the work

of investigation departs from a project UBACYT and a test presented in the Congress III International of Education of the Faculty of Humanities and Sciences (UNL, August, 2009). We will analyze here, from a historical social approach the public current policies for the educational formation of Latin America. For it, it proposes to examine the principal features of the policies of educational formation in Argentina, Cuba and Brazil. From the theoretical frame of the Compared Education, this work compares specially the normative frames that regulate the educational formation, the governmental structure, and the institutions doomed to the educational formation.

1. Introducción

El conjunto de las transformaciones políticas, sociales y culturales ocurridas en la última década del siglo XX en América Latina ha modificado el escenario educativo con un profundo impacto en la formación docente. En Argentina, resultaba ya indiscutible la fragmentación y segmentación de la oferta de formación y sus instituciones, donde no era posible reconocer un sistema nacional común, dada la heterogeneidad que presentan los sistemas formadores de las distintas jurisdicciones. La preocupación por la formación de los docentes se ha situado en el centro de los debates y de la agenda de las políticas públicas.

Este artículo propone analizar desde un enfoque histórico social las políticas públicas actuales para la formación docente de América Latina. Para ello, plantea examinar los principales rasgos de las políticas de formación docente tomando como casos de estudios Argentina, Cuba y Brasil. Partiendo desde el encuadre teórico–metodológico de la Educación Comparada, este trabajo

contrasta especialmente los marcos normativos que regulan la formación docente, la estructura gubernamental, y las instituciones abocadas a la formación docente.

En Argentina, a partir de modificaciones en los marcos jurídicos educativos, promovidas en principio, por la Ley de Educación Nacional 26206 sancionada en el año 2006, desafían a nuevos interrogantes y reflexiones acerca de la situación de la formación docente hoy. Este trabajo tiene el propósito de presentar la situación actual del sistema formador en nuestro país y contribuir a consolidar el presente debate con el aporte de otras realidades para un enriquecimiento del mismo. El conocimiento de la organización de la formación docente en otros países latinoamericanos nos permite ampliar horizontes, abrir perspectivas y generar nuevas preguntas. Por este motivo, el trabajo de análisis se encuadra en la perspectiva teórico – metodológica comparada que nos permite no sólo hacer visibles las diferencias o semejanzas y las complejas realidades sociales y culturales, sino también reconocer ciertas tendencias o comportamientos de los sistemas educativos nacionales o regionales, que favorezcan el conocimiento de los factores limitativos del desarrollo socioeducativo de los casos comparados (Mollis, 1990, 1996). En este sentido se decidió abordar la problemática de la formación docente seleccionando los casos de Argentina, Brasil y Cuba. Se trata de indagar las políticas públicas actuales para la formación docente, estudiar respecto de la estructura gubernamental y sus ministerios, la legislación vigente, los centros educativos donde se produce esta formación, el rol del estado y su organización.

El enfoque histórico–social que enmarca este trabajo, entiende que las instituciones son productos históricos/sociales concretos condicionados por los contextos y las dinámicas de los actores. Prioriza las políticas públicas y a los actores, otorgándoles asimismo relevancia a los procesos macro, por períodos o etapas. Desde esta perspectiva, se decidió trabajar en primera instancia, con la dimensión de las políticas públicas respecto de la formación docente en estos últimos años.

La primera etapa metodológica de la investigación se asentó, principalmente, en el relevamiento y análisis de fuentes documentales. El criterio de selección se basó en el potencial explicativo de las mismas para dar cuenta del funcionamiento del aparato estatal y su accionar sobre el sistema formador.

En este mismo sentido, la metodología seleccionada y utilizada es cualitativa y está orientada a un análisis desde la perspectiva comparada de la legislación vigente de los tres países. En tal sentido, Raventós Santamaría define a la comparación como

una actividad de razonamiento humano que establece una correspondencia entre realidades y actividades con objeto de extraer semejanzas y diferencias. La comparación sirve para distinguir, agrupar y clasificar, partiendo del supuesto que las cosas son parcialmente semejantes y parcialmente diferentes, ya que de no ser así, sería imposible establecer correspondencia alguna entre ellas, al estar vacía de significación (Raventós, 1990:20).

En esta línea y en el marco de este artículo, nos planteamos los siguientes interrogantes: ¿cómo se organiza y cómo se garantiza hoy la formación docente en la Argentina, Brasil y Cuba? ¿Qué leyes se ocupan de esta problemática? ¿Qué sectores y que actores intervienen? ¿Qué tendencias se observan para la región?

La formación docente en la Argentina: un poco de historia

Los espacios para la formación docente en Argentina tienen su origen a finales del siglo XIX y se apoyan en formas históricas precedentes, constituyéndose en un nivel del propio sistema educativo en conformación. Varios autores coinciden en afirmar que el acto de creación de un ámbito de formación de la fuerza de trabajo docente para el nivel primario y secundariamente para el nivel medio es uno de los pasos del proceso de conformación del Sistema Educativo Argentino (Birgin, 1999; Braslavsky, 1985; Pinkasz, 1989, entre otros). Hasta comienzos del siglo XX la universidad tenía el monopolio para la formación de profesores para la enseñanza media y universitaria; la creación del Instituto Nacional de Profesorado Secundario (1904), pensado originalmente para capacitar en la docencia a los profesionales (ingenieros, médicos, abogados, etc.) que eran profesores universitarios, inició una batalla de legitimación de la docencia para el nivel medio entre los universitarios y los gradua-

dos de institutos terciarios. El desarrollo del sistema de formación docente en nuestro país condujo a una estructura compleja, con resultados positivos, a pesar de los desajustes identificados en los últimos años.

La formación docente fue la base principal para el crecimiento de las instituciones terciarias, ya sea en cuanto al peso en la matrícula total de estos institutos como en cuanto a la cantidad de carreras y títulos. De tal manera, podemos decir que los profesorados se convirtieron en el componente principal de la oferta académica de los estudios superiores no universitarios.⁽¹⁾

A mediados de la década del 50, la universidad comenzó a expedir títulos docentes como respuesta a una demanda específica como fue la de brindar la capacitación docente a los profesionales que debían desempeñarse al frente de aulas de la propia universidad así como de los institutos terciarios. Esta respuesta se concretó a través de la puesta en marcha de las denominadas carreras de formación docente “con condiciones especiales de ingreso”; es decir, se trataban de cursos de profesorados para graduados en distintas carreras.

En el marco de la Ley de Educación Superior 24521 aprobada en 1995, que regula por primera vez en la historia del país el conjunto de la educación superior y no solamente las universidades nacionales, se destina un apartado (Título III) a la Educación Superior No Universitaria donde explicita en líneas generales la responsabilidad jurisdiccional, las funciones de las instituciones de educación superior, la pertinencia de los títulos y planes de estudio y la evaluación institucional respecto de este subsistema.

El notable desarrollo y la expansión de la oferta, sin embargo, presentan hoy una elevada dispersión institucional y una creciente heterogeneidad. Actualmente, ante este diagnóstico de fragmentación, segmentación y desarticulación, la formación docente es retomada por el Estado, iniciando un proceso amplio de transformación de la organización de la formación docente en un sistema formador.

(1) Para un examen del proceso de conformación de la formación docente en Argentina, véase los trabajos de Alejandra Birgin, 1999; María Cristina Davini; Adriana Puiggrós, 1995.

3. Análisis de la organización y estructura de la Formación Docente en Argentina

La formación docente en el país se desarrolla en dos contextos institucionales diferenciados: los Institutos de Formación Docente No Universitarios, dependientes de las jurisdicciones provinciales, y las Universidades y los Institutos Universitarios, con una muy baja interacción entre ambas instituciones. Los Institutos de Formación Docente no universitarios conforman un total en el país de 1170 entre estatales y privados. Las ofertas carreras de formación docente más difundidas son las de Profesorado para EGB 1 y 2 (27 %), de Nivel Inicial 17%, Ciencias de la Educación y Psicopedagogía (10,7 %).⁽²⁾

En la Educación Superior Universitaria desde el punto de vista de la oferta, la formación de docentes compromete a la mayor parte de las universidades nacionales. En efecto, sobre un total de 38 universidades nacionales, son 35 las que ofrecen carreras de formación docente (92,1 %). La mayor parte de estas universidades (28) forman profesores de nivel medio/ EGB 3 y Polimodal, en distintas disciplinas, mientras que sólo ocho forman docentes para EGB 1 y 2, y diez ofrecen carreras de formación de docentes para el nivel inicial. En el sector privado, la proporción de universidades que ofrece formación docente disminuye en relación con el total del sector: sobre un total de 42 universidades privadas, son 26 las que ofrecen carreras de profesorado (el 61,9 %).

De este cuadro de situación es posible destacar en primer término, que en las universidades recae mayoritariamente la formación de profesorado para la enseñanza media o polimodal, mientras que la formación inicial y básica EGB1 y 2 se concentra mayoritariamente en los Institutos de Formación Docente. Cabe mencionar que cada grupo institucional mantiene una importante fragmentación y segmentación con distinta tradición, organización, trayectoria y recursos.

(2) Datos del Ministerio de Educación de la Argentina. DINIECE. Año 2007.

4. La cuestión del Estado: el rol del Estado en la formación docente en la Argentina

Como hemos mencionado anteriormente, en estos últimos años se ha iniciado en la Argentina un profundo proceso de transformación de la formación docente. Ante los evidentes vacíos importantes en materia de normativa respecto de la formación docente, el Consejo Federal de Educación aprobó una serie de resoluciones que intentan darle un orden y control a este sistema.

En el año 2007 el Consejo Federal de Educación aprobó los documentos “Hacia un acuerdo sobre la Institucionalidad del Sistema de Formación Docente en Argentina” y “Lineamientos Nacionales para la Formación Docente Continua y el Desarrollo Profesional”, para la orientación de las políticas de formación docente de corto plazo y políticas de mediano plazo. Estos documentos especifican particularmente que las universidades en tanto también responsables de la formación inicial de profesores forman parte de un sistema integrado formador y deberán ajustarse a los Lineamientos Curriculares Nacionales. Asimismo, este documento aborda el tema de las Titulaciones, y dedica todo un capítulo (V) a las Universidades en el Sistema Formador, y la articulación de los Institutos de Formación Docente (IFD) con las universidades. En este sentido, se busca superar la fragmentación y fortalecer estructuras de gestión del área.

La Res (CFE) N° 24/07 y los Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente constituyen el marco regulatorio y anticipatorio de los diseños curriculares jurisdiccionales y las prácticas de formación docente inicial para los distintos niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional. Ese mismo año, se aprueba también la Res (CFE) N° 30/07 que establece:

ARTÍCULO 1° ~ Acordar que la función principal del Sistema de Formación Docente es contribuir a la mejora general de la educación argentina y que sus propósitos específicos son:

- a) Formación inicial y continua de los agentes que se desempeñan en el sistema educativo,
- b) Producción de saberes sobre la enseñanza, la formación y el trabajo docente, teniendo en cuenta que la tarea sustantiva de la profesión requiere conocimientos específicos y especializados que contemplen la complejidad del desempeño docente.

Según lo explicitado en estas últimas resoluciones, el Estado es responsable y debe garantizar el carácter la organización del sistema formador. Para ello, y sosteniendo que la relación entre autonomía institucional y determinaciones estatales debe ser redefinida, en el nivel del sistema formador podría avanzarse en el reconocimiento de las instituciones formadoras como actores políticos que participen en instancias institucionalizadas de definición de las políticas de formación de los recursos humanos del sistema educativo y de las regulaciones destinadas a asegurar la implementación de esas políticas. La Res (CFE) N° 72/08 establece claramente:

ARTÍCULO 1° ~ El Sistema Nacional de Formación Docente se organizará institucionalmente en todo el país con arreglo a los principios de integración federal y convergencia de las políticas jurisdiccionales con la política nacional. ARTÍCULO 2°.- El gobierno y administración del Sistema Nacional de formación Docente es responsabilidad concurrente del Poder Ejecutivo Nacional, a través del MINISTERIO DE EDUCACIÓN y de los Poderes Ejecutivos de las provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (...) El Sistema de Formación Docente será coordinado federalmente por el INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN DOCENTE.

Conjuntamente sobre finales del año 2008 se aprobaron por Res (CFE) N° 73/08 y 74/08, una serie de recomendaciones para la adecuación de ofertas de títulos de formación docente.

Para nuestro análisis es necesario mencionar el tiempo que debe dedicarse para obtener un título docente. Así, la formación de maestros del nivel inicial y de educación básica tiene una duración promedio de cuatro años y la de profesores de enseñanza media, también cuatro años si se realiza en los institutos terciarios y de cuatro a seis años (según la institución) si se realiza en la universidad (en muchos casos el título docente es poslicenciatura, como una posibilidad de doble titulación y la inserción en el sistema educativo, fundamentalmente en las carreras humanísticas o sociales).

A nuestro entender, concebir a la formación docente como sistema implica que las acciones tendientes a la cobertura de las necesidades de formación se planifiquen a escala del sistema, con participación activa y necesaria de cada jurisdicción. En los últimos años, se han ido ejecutando diversos proyectos

desde el INFOD con las jurisdicciones, los Institutos de Formación Docente y las Universidades para avanzar en la conformación y organización del Sistema Formador, destacándose las acciones para la articulación efectiva e integración entre las Instituciones de Educación Superior (ver Objetivos y Acciones 2010–2011, aprobados por Res —CFE— N° 101/10). Se espera que a partir del año 2012 se puedan producir las acciones que posibiliten la concreción de estas regulaciones.

5. La formación docente en Brasil: una tendencia hacia la centralización

Brasil, al igual que la Argentina está transitando un proceso de reforma cuyas raíces se entroncan principalmente en la Ley de Directrices y Bases de 1996. Según un Informe de la OEI,

entre 1980 y 1990 se dieron grandes pasos en cuanto a la universalización del acceso a la enseñanza básica obligatoria, así como a la expansión de la enseñanza media. Con la promulgación de la Ley 9394, de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), en 1996, se inicia una etapa de reformas, con la intención de consolidar y profundizar los avances en esta materia. Se propusieron políticas de apoyo a los sistemas estatales y municipales para la mejora de la calidad de la educación.⁽³⁾

Como aspecto principal hay que mencionar la elaboración de un conjunto de referencias pedagógicas denominado Parámetros Curriculares Nacionales, dirigido a las ocho series de enseñanza básica.

De esta manera, se hizo necesario, vincular la mejora de la calidad de la educación con la mejora en la calidad de la formación de los docentes. Para ello, como primera medida se modificó el marco legal, además de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, se sancionó el Decreto 3276/1999, que dispone la formación a nivel superior de los profesores que actúan la educación básica. En el marco de estas normas, se implementan políticas en torno a la formación de maestros para la educación básica, se crea el FUNDEF (Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio), lo cual invo-

(3) Informe Organización de Estados Iberoamericanos, Ministerio de Educación de Brasil. Brasilia, 2006, p. 1.

(4) Plano Nacional de Educação. Brasil, 2000.

lucra un nuevo modo de financiamiento orientado. Siguiendo esta dirección, el Plan Nacional de Educación⁽⁴⁾ expone como una de sus prioridades la “valorización de los profesionales de la educación”. Dicha valorización implica prestar particular atención a la formación inicial y continua de los profesores, así como garantizar condiciones adecuadas de trabajo tales como tiempo para estudios y preparación de clases, salario digno, con piso salarial y carrera magisterial. Conjuntamente a ello se dictaron diversas resoluciones: a) Resolución CNE/CP 1/1999, que dispone sobre los Institutos Superiores de Educación. b) Resolución CNE/CP 1/2002, que instituye las Directrices Curriculares Nacionales para la Formación de Profesores de Educación Básica. c) Resolución CNE/CP 2/2002, que instituye la duración y la carga horaria de los cursos de licenciatura de formación de profesores de educación básica a nivel superior.

La formación continua de los profesionales de la educación pública está garantizada por las secretarías estatales y municipales de educación, cuya actuación incluye la coordinación, el financiamiento y el sostenimiento de los programas como acciones permanentes, y la búsqueda de alianzas con universidades y con instituciones de enseñanza superior. La relativa a los profesores que actúan en la esfera privada es de responsabilidad de las distintas instituciones.⁽⁵⁾

(5) Informe Organización de Estados Iberoamericanos, Ministerio de Educación de Brasil. Brasilia, 2006, p. 2.

Asimismo, se organizó la estructura administrativa haciendo que los institutos superiores de educación dependan de la Secretaría de Educación Superior (SESU) del Ministerio de Educación y Cultura, al que corresponde analizar los procesos que éstos desarrollan y solicitar su aprobación al Consejo Nacional de Educación.

El 29 de diciembre de 2008 se sancionó la Ley 11892, se creó la Red Federal de Formación Profesional, Ciencia y Tecnología que, en su Artículo 7, en su inciso VI b), establece la formación continua de los docente en ciencia y tecnología con el objeto de vincular la educación con el trabajo, creando “programas de pregrado, así como programas especiales de formación docente, dirigido a la formación de profesores para la educación básica, especialmente en ciencias y matemáticas, y la formación profesional”.⁽⁶⁾ En conjunto con la Red, en 2009 se lanzó el Plan Nacional de For-

(6) Fuente: Ministerio de Educación de Brasil, 2012.

mación de Profesores destinado a los docentes en ejercicio que no poseen formación en educación superior.

6. Análisis de la organización y rol del Estado en Brasil

La preocupación por la formación docente estuvo presente desde la proclamación de la misma República en 1889, donde permitía a cada Estado crear las Escuelas Normalistas Republicanas. Esta competencia de los Estados en materia de formación docente pervivió en las sucesivas normativas incluso hasta la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional vigente desde 1996. En forma paralela, desde los años 30, las universidades habilitaban con sus títulos para la enseñanza en el nivel secundario, manteniendo desde entonces la doble red de formación docente.⁽⁷⁾

El golpe militar de 1964 inició un proceso de fuerte intervención del Estado, por un lado, y paulatina desvinculación respecto del financiamiento de la educación por el otro. En la década de los 80 la substancial ampliación del acceso a la educación implicaría asimismo un fuerte apoyo del Estado central a los demás Estados para fortalecer la formación docente.

Durante la década del 90, en consonancia con la región, el Estado llevó a cabo una serie de medidas en el ámbito educativo que tendieron a la privatización, a la descentralización y a una menor intervención estatal. Estas medidas fueron coronadas por la Ley de Directrices y Bases y un conjunto de medidas del Ministerio de Administración y Reforma del Estado (MARE) y del Ministerio de Educación y Deporte (MEC) quienes fijan pautas generales dejando márgenes para la autonomía de los estados. La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de 1996 fija la formación docente en el nivel superior, en curso de licenciatura, a desarrollarse en las universidades y en los institutos superiores de educación. El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) creó el Proyecto estratégico integrador denominado Profesionalización del Magisterio con la intención de optimizar las acciones relacionadas con la formación inicial y continua de los profesores para todas las etapas educativas. Este Proyecto sirve de apoyo a la implementación de los Parámetros Curriculares Nacionales.

(7) Las carreras que habilitaban en ese momento para la enseñanza eran: Matemática, Física, Química, Ciencias Naturales, Letras, Filosofía; Historia; Geografía y Lenguas.

Por su parte, la formación de profesores para la enseñanza infantil y para las cuatro primeras series de la enseñanza fundamental de nivel medio, tiene una duración media de dos años y se realizan en institutos de nivel superior no universitario. Las licenciaturas se establecen para la formación de profesores de los años finales de la enseñanza fundamental y para la enseñanza media. Para la enseñanza en educación superior es necesario contar con estudios de posgrado universitario.

En la actualidad, los principales organismos de la formación docente inicial y continua son el Ministerio de Educación (con sus diferentes secretarías), el Consejo Nacional de Educación y la Fundación de Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES); esta última es la agencia reguladora de la formación de profesores en su país. El Estado es el garante y promotor de la formación docente; la organiza, dicta sus contenidos y articula con las instituciones privadas; sin embargo resulta aún intrincado en el marco de la complejidad federativa que caracteriza a Brasil.

7. La Formación Docente en Cuba: un asunto universitario

En Cuba el marco legal está dado por la Constitución de la República en su Capítulo V, la Ley de Reforma General de la Educación Superior, de 1976, que estableció la red de centros de educación superior, integrada por universidades, centros universitarios e institutos superiores universitarios (adscribiendo al Ministerio de Educación los Institutos Superiores Pedagógicos) el Decreto Ley 147/94 (sobre Reorganización de los Organismos de la Administración Central del Estado), diversos acuerdos ministeriales y resoluciones.

La formación inicial y permanente de los educadores de todos los tipos y niveles de educación es responsabilidad exclusiva del Estado y constituye un subsistema del Sistema Nacional de Educación (SNE) que dirige el Ministerio de Educación (MINED), organismo encargado de conducir, ejecutar y controlar la política educacional, incluida la relativa a la formación docente. Para su ejecución existe en dicho Ministerio una Dirección de Formación y Perfeccionamiento del Personal Pedagógico, encargada tanto de la formación inicial como de la de posgrado y de las diferentes formas de perfeccionamiento de los docentes en servicio.

las universidades pedagógicas —encargadas de las diversas tareas de la formación docente—, denominadas oficialmente Institutos Superiores Pedagógicos (ISP), son instituciones universitarias adscritas al MINED, que es el que dicta las disposiciones específicas sobre la política de formación docente y el que rige administrativamente su funcionamiento, aunque desde el punto de vista metodológico se rigen por las reglamentaciones y disposiciones válidas para toda la educación superior, que son dictadas por el Ministerio de Educación Superior (MES), órgano rector al que se subordinan todas las instituciones universitarias del país, con independencia del organismo al cual estén adscritas.⁽⁸⁾

Asimismo, todas las instituciones encargadas de la formación docente son universitarias. Existen en el país 16 instituciones, 15 ISP (uno en cada una de las 14 provincias, con excepción de la capital, que tiene dos), y uno en el municipio especial Isla de la Juventud. Además, se cuenta con más de 220 sedes municipales universitarias⁽⁹⁾ dedicadas específicamente a la formación docente en todos los municipios del país.

Una de las innovaciones aplicadas en el proceso de formación de docentes para cubrir las crecientes necesidades de maestros primarios y de otros niveles, (...) es la creación de centros de formación emergente o de habilitación, en los que ingresan estudiantes de bachillerato que concluyen sus estudios de ese nivel medio superior, recibiendo a la vez una habilitación que les permite incorporarse al trabajo docente en las escuelas. Al alcanzar la titulación como bachilleres, hacen simultánea su actividad en los centros docentes de las diferentes enseñanzas con el compromiso de concluir sus estudios universitarios. Estos nuevos programas de formación docente constituyen un sistema continuo con la formación universitaria, y, por lo tanto, son dirigidos por los propios ISP.⁽¹⁰⁾

8. Análisis de la organización y rol del Estado en Cuba

Las instituciones de educación superior fueron hasta la revolución de 1959 un reducto para la elite económica. Aquellos que se oponían a dicha revolución abandonaron el país emigrando preferentemente a EE. UU., ya que este realizó (y aún realiza) una política hostil contra el territorio cubano.

(8) Informe Organización de Estados Iberoamericanos, Ministerio de Educación de Cuba. La Habana, 2006, p. 3.

(9) Fuente: Ministerio de Educación Superior de Cuba, 2012.

(10) Informe Organización de Estados Iberoamericanos, Ministerio de Educación de Cuba. La Habana, 2006, p. 5.

Así, contrató a la gran mayoría de los profesionales existentes en la isla por grandes sumas de dinero para fomentar el éxodo.

Ante esta situación, el sistema educativo cubano tuvo que reformularse abruptamente no sólo por la falta de educadores sino también de médicos, ingenieros, etcétera.

En los primeros años de la Revolución, la carencia de personal docente —motivada por el impetuoso crecimiento de los servicios educacionales— fue una de las principales dificultades que hubo que solucionar (...). Se prepararon los miles de maestros que el país necesitaba, y, ante el reto de la formación masiva, se mantuvieron los principios básicos (...) de acuerdo con las exigencias que la Revolución planteaba de educar a las nuevas generaciones, lo que se realizó por tres vías fundamentales: la formación emergente y acelerada de maestros y profesores, que posteriormente fueron alcanzando su titulación; la formación regular, que ha transitado por diferentes niveles de ingreso desde el 6º grado hasta los bachilleres, y la formación permanente para elevar el nivel cultural, científico y pedagógico-psicológico de los docentes en ejercicio.⁽¹¹⁾

(11) Informe Organización de Estados Iberoamericanos, Ministerio de Educación de Cuba. La Habana, 2006, p. 1.

En una primera etapa, se impulsaron planes de alfabetización y terminalidad de la educación básica, hacia fines de la década de 1960 se motorizó la educación de nivel medio, mientras la Universidad avanzaba muy lentamente. “La formación pedagógica de profesores para la educación media no existía, por lo que en 1964 se estableció en las tres universidades existentes la carrera profesoral de nivel superior, que preparaba a los profesores por especialidades para ejercer la docencia”.⁽¹²⁾

(12) Informe Organización de Estados Iberoamericanos, Ministerio de Educación de Cuba. La Habana, 2006, p. 1.

El acelerado crecimiento de matrícula de la enseñanza media, determinó la necesidad de preparar profesores a partir de estudiantes de 10º grado.

Así surgió, en 1972, el Destacamento Pedagógico “Manuel Ascunce Domenech”, en homenaje al joven alfabetizador vilmente asesinado por bandas contrarrevolucionarias en 1961, cuyos integrantes continuaban sus estudios de educación general, a la vez que recibían preparación pedagógica y realizaban su práctica docente desde primer año en la escuela media, logrando suplir el déficit de profesores y cumpliendo el principio de combinar el estudio con el trabajo.⁽¹³⁾

(13) Informe Organización de Estados Iberoamericanos, Ministerio de Educación de Cuba. La Habana, 2006, p. 1.

A partir de esta década de 1970, la formación pedagógica tuvo significativos cambios, dada la necesidad de elevar la calidad profesional del personal docente. En 1976 se integró en un solo subsistema (el de Formación y Perfeccionamiento del Personal Pedagógico), las instituciones que se dedicaban a la formación inicial y los que se dedicaban a la formación permanente de los educadores. Las facultades pedagógicas que hasta ese momento existían en las universidades se convirtieron en Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) como universidades pedagógicas independientes adscritas al Ministerio de Educación.

Tales decisiones aceleraron el desarrollo en esta rama de formación, generando varios cambios. Uno de esos cambios fue la creación de la Licenciatura en Educación Primaria (...). Similar procedimiento se empleó para la Licenciatura en Educación Preescolar, alcanzando en el curso 1993–1994 esta última condición. Así se completó para todos los niveles y tipos de enseñanza la formación universitaria de todo el personal docente.⁽¹⁴⁾

Se forman docentes con nivel universitario para todos los niveles, desde preescolar hasta la educación media superior, y se otorga el título de Licenciado en Educación.

La década del 90 tuvo su impacto en Cuba resultado del recrudecimiento del bloqueo de Estados Unidos y la caída del comercio con los países del Este llevando a repensar algunas medidas en el ámbito educativo en general y en la formación docente en particular que permitieran enfrentar las dificultades. Estas estuvieron dirigidas fundamentalmente a perfeccionar su preparación profesional y elevar el nivel científico de los docentes en función de dar respuesta a los cambios (García Ramis, 2004).

Actualmente se produce un proceso de transformación en la estructura de las carreras, sobre todo para el nivel medio, encontrándose en proceso de liquidación de perfiles específicos por materias, pero especificándose para cada nivel. De esta manera se otorgan títulos en Educación Preescolar, Educación Primaria, Educación Especial, Profesor General Integral de Secundaria Básica para educación media y superior en Ciencias Exactas, Ciencias Naturales y Humanidades. Para educación técnica y profesional: Mecánica, Eléctrica, Construcción, Economía, Agropecuaria y Mecaniza-

(14) OE–Ministerio de Educación de Cuba, Organización y Estructura de la Formación Docente en Iberoamérica. La Habana, 2006, p. 5.

ción. Así también, para los distintos niveles de enseñanza se dictan carreras de Educación Plástica, Educación Musical, Informática, Pedagogía–Psicología. Todos de nivel de Licenciatura. Tanto los cursos diurnos como los cursos para trabajadores, en todas las carreras, tienen una duración de cinco años.

El Estado Cubano, en coordinación con las organizaciones sociales y no gubernamentales es el encargado del funcionamiento de un sistema nacional de educación que se orienta al desarrollo y formación de las nuevas generaciones. En este sistema educacional, se hace hincapié en la combinación del estudio con el trabajo, la teoría con la práctica, la escuela con la vida y la enseñanza con la producción. Es por ello que toda la educación y como parte de ella la formación docente, está orientada hacia el proyecto de país que lleva adelante el Estado, haciendo especial énfasis en su vinculación con el trabajo y las necesidades productivas de la Nación. La política actual en la formación docente está dirigida a dar respuesta a las transformaciones que se vienen produciendo en los diferentes niveles de enseñanza del Sistema Nacional de Educación. Aquí, el Estado es no solo el organizador y garante de la formación docente, sino el único autorizado para la enseñanza, en consecuencia no existen las instituciones privadas.

9. Una perspectiva comparada para la formación docente

Resulta interesante examinar la formación docente en los distintos países desde una perspectiva comparada. En primer lugar se hace evidente que en Cuba es exclusivamente universitaria, pero en Brasil y Argentina es un sistema mixto universitario y superior no universitario. Al tener en cuenta la formación de los docentes para los diferentes niveles del sistema, se obtiene entonces, un cuadro comparativo como el siguiente.⁽¹⁵⁾

(15) *ESNU: Educación Superior no Universitaria.
** ESU: Educación Superior Universitaria.

	Educ. Inicial	Educ. Basica	Educ. Media	Educ. Superior
Argentina	Esnu*	Esnu	Esnu– Esu	Esnu–Esu
Cuba	Esu**	Esu	Esu	Esu
Brasil	Esnu	Esnu– Esu	Esu	Esu

Ahora bien, al examinar cada nivel de enseñanza también se observan algunas diferencias. Argentina y Brasil comparten la formación para nivel inicial y básico en institutos superiores no universitarios, pero Brasil lo realiza en dos etapas: para los primeros cuatro años de la educación básica se realiza en institutos superiores, pero para los siguientes años y para el nivel medio y superior lo hace exclusivamente en la universidad. En Argentina, la formación docente para todos los niveles sobreviene en el subsistema superior no universitario, mientras que en la universidad recae mayoritariamente la formación para el nivel superior. Sin embargo en estos últimos años se han diseñado acciones tendientes a establecer puentes de articulación.

Otra de las características particulares es la intención en los países de reformas en la prolongación de la duración de cada carrera. En Argentina la carrera tiene una duración mínima de 4 años (entre formación general, específica y práctica), en Brasil tiene una duración entre 3 y 4 años (entre trayecto formativo y prácticas) y una licenciatura para formación básica e inicial en Cuba es de cuatro años.

Respecto del rol del Estado y las políticas sobre la formación docente, en los tres países el responsable de las regulaciones para la formación docente es el Ministerio de Educación. Observamos que tanto Brasil como Argentina tienen una organización federal aunque cuentan con la entidad a nivel ministerial que regula, promueve y organiza la oferta de formación docente continua. En estos casos, esta entidad sólo tiene la función de regulación tanto de la formación docente inicial como la continua, dejando los aspectos administrativos y organizativos a las autoridades jurisdiccionales.

A pesar de las reformas iniciadas, aún hoy Argentina y Brasil tienen un sistema descentralizado y diversificado. Por el contrario Cuba tiene un régimen centralizado donde el poder central se extiende a través de diferentes agen-

cias. En el caso cubano, el Estado es el único agente responsable de la formación docente. La educación en todos sus niveles, está orientada hacia el proyecto de país que se lleva adelante. En tanto, en Brasil y Argentina el Estado es el garante y promotor de la formación docente y articula con instituciones privadas; asimismo es posible advertir una fuerte tendencia en dirección contraria a la década de los noventa, hacia una regulación centralizada del sistema. En nuestro país el Ministerio de Educación Nacional, que posee hasta el momento poca incidencia provincial ya que las mismas tienen sus propios ministerios, está generando una nueva articulación importante del sistema de formación docente educativo a través de la coordinación del INFOD.

10. Algunas consideraciones finales

Transitamos por momentos en que la formación docente en el mundo se debate en múltiples discusiones sobre su efectividad y la respuesta real que brinda en cada país respecto de las necesidades del desarrollo educacional; y cuando éste, a su vez, se encuentra afectado por las serias consecuencias que imponen las políticas neoliberales. En el marco de las perspectivas y prioridades que se nos presentan para la Educación Superior en América Latina, la formación de los docentes cobra particular relevancia, dado su lugar estratégico en el proceso de construir una mejor escuela y de contribuir al desarrollo educativo.

Tanto en Argentina como en Brasil, las problemáticas en la formación docente son producto de complejos problemas históricos que se han ido arrastrando y en pocas ocasiones, superando a lo largo del tiempo. En la actualidad, en la Argentina, ante la irrefutable fragmentación de la oferta de formación y sus instituciones (subsistema universitario y no universitario), las políticas se están orientando para conformar un sistema nacional común (Sistema Formador), y superar la profunda desarticulación que presentan estos subsistemas en las distintas jurisdicciones.⁽¹⁶⁾ En el caso de Cuba, ya desde la consolidación del proyecto revolucionario el subsistema de formación docente se encuentra articulado, consolidado y orga-

(16) Cabe señalar que en la actualidad, el Ministerio de Educación promueve políticas y acciones para impulsar la integración y articulación del sistema de formación docente con la participación de los distintos actores involucrados en cada jurisdicción.

nizado a través del Ministerio de Educación a nivel nacional y a cargo de las universidades.

En el caso de Argentina y Brasil, el estado de la formación docente en relación con las tendencias internacionales, se encuentra a medio camino entre las reformas mundiales de los 80 (por ejemplo, la extensión de la formación) y de fines de los 90 (por ejemplo, la acreditación institucional). Observamos en el marco de la crisis del Estado neoliberal, la tendencia a un reposicionamiento del Estado docente incorporando la perspectiva del desarrollo profesional. En nuestro país, en el marco de este proceso de transformación de la formación docente, es necesario destacar que dado que estos dispositivos de regulación se vinculan con tradiciones y con decisiones de orientación política, consideramos prioritario avanzar en el futuro inmediato en el debate político acerca de su pertinencia en el contexto argentino.

En Argentina, es esperable que todo este reciente marco normativo pueda superar la ausencia de articulación para el nivel superior de formación docente, incluyendo el estado de debate en que se encuentra la Ley de Educación Superior, que ha sido de imprecisa pertinencia para los institutos.

Para finalizar nos parece interesante dejar planteados algunas cuestiones. Como hemos visto, la formación docente se realiza en Argentina y Brasil en instituciones universitarias y no universitarias, y en Cuba exclusivamente en las universidades. En países como Francia y España (y eventualmente en la mayoría de los países de la Unión Europea) la formación docente se realiza en las universidades, pero en países como EE. UU. se incluyen los Colleges. ¿Es pertinente en un país con la tradición de la formación docente como el nuestro debatir acerca de si la formación debe ser exclusivamente universitaria como plantean algunos? ¿Los centros de formación docente actualmente existentes, deberían reconvertirse en institutos universitarios? ¿Resulta posible la articulación de estas dos tradiciones y lógicas formativas diferentes? En estos últimos años la formación docente en nuestro país es asumida como de política activa del Estado, ahora bien, ¿estamos presenciando una nueva reforma “desde arriba”?

Sin duda reafirmamos la necesidad de plantear la formación docente como un desafío político, reconociendo el componente público que tiene esa dimensión del sistema, pero además reconociendo la ineludible necesidad de tra-

bajar con la participación de todos los actores involucrados en la formación docente, para el diseño de Políticas de Estado de mediano y largo plazo. El rol del gobierno es la búsqueda del consenso y hacer que las decisiones del conjunto se transformen en políticas de Estado.

Referencias bibliográficas

- Barreiro, G. (2008).** “La educación superior en Brasil: raza, renta y escuela media como factores de desigualdad”. *Revista de la educación superior*, 37(146), pp. 53–64.
- Birgin A (1999).** *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas del juego*. Buenos Aires: Tropel.
- Campoli O. (2004).** *La Formación Docente en la República Argentina*. Buenos Aires: IELSALC–UNESCO.
- Chiroleu A (2006).** “Las políticas de educación superior en Argentina y Brasil. Los márgenes de autonomía en la gestión”. *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 2, Nº 3. Buenos Aires.
- Davini, M.C. (1995).** *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*. Buenos Aires: Paidós.
- Diker, G. y Terigi, F. (1997). *La formación de maestros y profesores: hoja de ruta*. Buenos Aires: Paidós.
- Gracia Ramis, L. (2004).** *Situación de la Formación Docente Inicial y en Servicio en la República de Cuba*. UNESCO.
- González Pacheco, O. (1993).** “El Proyecto pedagógico de la Reforma de 1962: su materialización en la practica de la enseñanza”. *Cuba: La Educación Superior y el alcance de una Reforma*. Universidad de La Habana, Cuba: Editorial Félix Varela.
- Hirschberg S. (2005).** “La Formación Docente en el Marco de la Educación Superior No Universitaria. Una Aproximación Cuantitativa a su oferta de Carreras, Capacitación, Investigación y Extensión”. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.
- Mollis, M. (1990).** “La Educación Comparada de los 80: Memoria y Balance”. *Revista de Educación*, Nº 293. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia.
- (1996). “El uso de la comparación en la Historia de la Educación”. *Anuario de Historia de la Educación*, Nº 1. Buenos Aires: SAHE, UNLu.
- (2003). “Las Universidades en América Latina: ¿Reformadas ó Alteradas? La cosmética del poder financiero”. Buenos Aires: CLACSO.
- (2005). “La Formación Universitaria para el Sistema Educativo y el Sector Productivo”. Buenos Aires: Planeta.
- Pinkasz, D. (1998).** *Profesorado de enseñanza media 1930–1945: Algunas reflexiones sobre las instituciones de formación, las orientaciones teóricas y la función social de la escuela media*, Tesis de Maestría. Buenos Aires: FLACSO; CONICET.
- Puiggrós, A. (1995).** *Volver a Educar. El desafío de la enseñanza argentina a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Ariel.
- Raventós Santamaría, F. (1990).** “Metodología comparativa y pedagogía comparada”. Barcelona: Boixareu Universitaria.
- Sabatier, M.A. (2004).** “La Educación Superior No Universitaria en Argentina”. Buenos Aires: IESALC–UNESCO.

Documentos

Informe Organización de Estados Iberoamericanos

– Ministerio de Educación de Brasil. Brasilia, 2006.

Informe Organización de Estados Iberoamericanos –

Ministerio de Educación de Cuba. La Habana, 2011.

Informe Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Argentina, 2005.

Legislación Argentina: Ley de Educación Superior 24521 (Actualizada según leyes 26002, 25754, 25573). 1995/Ley de Educación Nacional 26206.2007/–Res. (Consejo Federal de Educación) N° 23/07, 24/07, 30/07. 2007 y N° 72/08, 73/08, 74/08, 140/11

Legislación de Brasil: Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Ley LDB 9394/1996).

Decreto 3276/1999: Resolución Consejo Nacional de Educación (CNE) 1/1999 y 1 y 2 /2002.

Legislación de Cuba: Constitución de la República, Ley de Reforma General de la Educación Superior 1976, Decreto Ley 147/94.