

El Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR: intentos de integración y limitaciones de las reformas en la formación de profesorado

The MERCOSUR Support to Education Sector Program: Integration Approaches and Limitations Regarding the Teacher Education Reforms

Guillermo Ramón Ruiz

e-mail: gruiz@derecho.uba.ar

Universidad de Buenos Aires / CONICET. Argentina

Resumen: En este trabajo la comparación transnacional se focaliza en las características que adquieren los intentos de coordinación de políticas regionales en una dimensión central de los sistemas educativos: la formación de profesorado. Para ello en términos metodológicos el diseño de esta investigación incluye una triangulación de técnicas cualitativas entre las que se destacan el análisis de contenido de documentos normativos y curriculares, la generación de tipificaciones y la formulación de grillas comparativas de las fuentes provenientes de los cuatro países considerados. La reconstrucción teórica exige desarrollar una hermenéutica que se realizará desde formatos críticos de análisis de los discursos que constituyen las fuentes de datos. Este tipo de trabajo pone en evidencia las lógicas que existen en unidades políticas independientes que ocupan un territorio definido y tienen autodeterminación de los asuntos internos y externos. Es importante destacar que, más allá de las diferencias contextuales de los países, ellos presentan desafíos similares, entre los cuales se podrían mencionar la pobreza estructural, el desarrollo económico desigual en cuanto a la distribución del ingreso, el acceso a la propiedad, a los bienes culturales y a la salud pública. Como resultado se espera demostrar que las iniciativas como el PASEM enfrentan lógicas institucionales y de los sistemas formativos que obturan los intentos de armonización intra-regional. Por lo que se considera que el estudio de la transferencia de políticas constituye un terreno fértil para comprender los intereses contradictorios que afectan a las políticas educativas en contextos específicos.

Palabras clave: reformas educativas; formación de profesorado; MERCOSUR; PASEM; Transferencias de políticas.

Abstract: This paper focusses on cross-national comparison regarding regional policies of one of the main aspects of schooling systems: teacher education. From a qualitative point of view, we analyse normative documents and curriculum definitions, in order to generate a typology which allows us to make comparisons among four South American countries. A hermeneutic and theoretical reconstruction is made from the discursive analysis of the data that was recollected. In this article, we point out the logics that operate under the four States, that we take into account which (besides their specific and contextual characteristics) have significant similarities. All of them have high indicators of structural poverty, unequal economic, educational and cultural developments, with serious problems regarding the access to the housing and to the public health. As a result, we analyse the problematic issues that affect political initiatives such as PASEM because of the institutional logics that characterize the national systems of teacher education. These logics limit the intra-regional harmonization programs and their results. We believe that policy transfers studies constitute a prolific area of research to understand the contradictory interests that affect the educational policies in specific contexts.

Keywords: education reforms; teacher education; MERCOSUR; PASEM; Policy Transfers.

Recibido / Received: 14/09/2017

Aceptado / Accepted: 24/10/2017

1. El encuadre: la comparación de las políticas educativas entre países de una misma región geográfica

La tarea de comparar algunas dimensiones de un grupo de países, como los que integran el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), debería tomar en consideración las diferencias contextuales sin desconocer los desafíos comunes que caracterizan la región. Los debates más recientes en el campo de la educación comparada admiten multiplicidades de formas asequibles en los estudios comparados. Hay autores dentro campo que sostienen que sólo se pueden comparar objetos extremadamente similares, algunos que piensan que se puede comparar objetos similares, pero no idénticos, y otros que afirman que la comparabilidad se fundamenta en la diversidad de situaciones a comparar (Ruiz, 2011). Según Schriewer (2010), la comparación como metodología ese teóricamente dependiente por lo que en general adopta diseños diversos de comparación en función de las conceptualizaciones metateóricas que refieren a la causalidad, la teoría y las capacidades explicativas. En el caso en particular de la comparación de países, algunos sostienen que la educación comparada tendría que realizar la lectura de los contextos en los cuales las prácticas y normas educativas se producen y desarrollan (Broadfoot, 2000). En este caso se trabaja con unidades de análisis similares, pero no idénticas ya que se trata de un grupo de países que, si bien comparten un contexto regional y antecedentes históricos comunes, constituyen unidades políticas independientes desde hace mucho tiempo.

La comparación de sistemas, políticas y prácticas educativas nacionales, así como las políticas de transferencia internacional han concitado un amplio interés desde los inicios del campo de la educación comparada. En este trabajo se tomarán aquellas definiciones que entienden a las políticas como documentos, específicamente oficiales y normativas de diferentes rangos. Aquí la comparación

transnacional se focaliza en las características que adquieren los intentos de coordinación de políticas regionales en una dimensión de los sistemas educativos: la formación de profesorado. Comparar políticas exige establecer regularidades a partir de las definiciones realizadas por los gobiernos y plasmadas en documentos normativos; esto requiere considerar el contexto en el que fueron diseñadas. Desde la perspectiva aquí adoptada, se interpreta que el pleno alcance de la metodología comparativa facilita analizar las divisiones fundamentales entre sistemas educativos con la doble intención de, por un lado, comprender su lógica específica y, por otro, investigar cómo los actores de políticas públicas hacen frente a las reformas importadas (Steiner-Khamsi, 2016). En este sentido, los conceptos de difusión y traducción (en el marco de la transferencia de políticas) resultan útiles para el caso que aquí nos ocupa. De acuerdo con Czarniawska y Sevón, a través de estos conceptos (difusión desde la perspectiva de la traducción), es posible comprender cómo «cada acto de traducción cambia al traductor y a lo que es traducido» (Czarniawska & Sevón 2005, p. 8). Estos autores destacan la materialidad del proceso de traducción, dado que las ideas necesitan ser traducidas en palabras, instituciones y acciones para poder moverse en el tiempo y en el espacio.

En tal sentido, aparece un interrogante básico que guía este análisis que, en términos de Schulte (2016), nos lleva a preguntarnos ¿por qué hay una demanda de difusión/traducción en primer lugar? ¿De dónde proviene el poder de ciertas ideas que se tornan en eslóganas internacionales? La circulación internacional de discursos políticos educativos ha caracterizado la historia de los sistemas escolares desde su conformación en el siglo XIX. Su incremento en las últimas décadas no debería necesariamente asombrar, aunque da cuenta de la propia extensión del tejido educativo en las sociedades contemporáneas, ya que la circulación de propuestas de reformas educativas afecta no sólo a los niveles obligatorios de los sistemas, sino que incluye intentos de armonización regional de políticas como las referidas a la formación de profesorado.

En este artículo analizamos esta circulación en un contexto regional específico. El agrupamiento regional permite tomar una perspectiva global valiosa pero no debería descuidar las divergencias. Pues, más allá de las unidades de análisis elegidas, la comparación es una actividad cognoscitiva que nos permite establecer relaciones rigurosas para comprender los fenómenos que intentamos estudiar. Nos interesa analizar de qué manera incidieron en la formación docente inicial las reformas educativas llevadas a cabo en algunos países del Cono Sur en el plano de la integración política regional. Para ello se caracterizan las reformas ocurridas a partir de las leyes nacionales que las han impulsado y de qué forma en ellas se plantearon los cambios para -luego- avanzar en el estudio del Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR (PASEM). En este sentido, se propone la identificación (en la circulación transnacional de políticas y discursos en relación con la formación docente) de los entrecruzamientos en cada contexto nacional (de los países estudiados) con prácticas históricas que redefinen las tendencias globales en los contextos locales.

Vale destacar que en este artículo el currículum es concebido como un producto histórico y político, que refleja diferentes posturas en torno los contenidos de enseñanza, a las estrategias de enseñanza y los dispositivos didácticos que se

ponen en juego en las instituciones educativas. Ello da cuenta de un fenómeno complejo estructurado por diversos actores, con distintos niveles de incidencia, que plantean contradictorias posturas respecto de la educación escolar. Esta concepción fue adoptada, al menos en el plano discursivo, por los estudios comparativos regionales que se realizaron en el marco del PASEM, entre los años 2010 y 2015¹.

Podría sostenerse que, pese a los esfuerzos realizados en las últimas décadas, la educación superior de los países de América Latina no ha alcanzado los acuerdos que sí lograron otras regiones del mundo. El MERCOSUR en su Sector Educativo (SEM) constituiría un precedente en materia de integración de la educación superior. En lo que refiere a la formación de profesorado, el MERCOSUR, sumó en el año 2010 una Comisión Regional Coordinadora de Formación Docente (CRC-FD) que abordó diversos temas y generó grupos de trabajo específicos orientados a las TIC, la diversidad y la enseñanza de las lenguas oficiales. Los planes de acción y los registros de las reuniones semestrales que se realizan por país miembro (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; posteriormente se incluyó a Venezuela) demostraron una preocupación común: la definición de la educación como bien público y derecho social y se ubicó a la formación docente en relación con el carácter de bien público de la educación, aunque no como contenido de la educación como derecho humano fundamental².

Ahora bien, cabe cuestionarse sobre la efectividad de estas propuestas de integración educativa regional a luz de diferentes factores locales/nacionales: régimen de gobierno de cada país, definiciones curriculares, desarrollo institucional de la formación de profesorado, entre otros. Para abordar este tema, el artículo se estructura en tres partes. En la primera se analizan los procesos de recurrentes reformas educativas que se desarrollaron en los países que integran el MERCOSUR para luego caracterizar la situación contemporánea de dichos sistemas escolares. En la segunda parte, se ubica a los procesos de integración regional y sus implicancias educativas y se toma el caso del PASEM como apuesta de integración. Finalmente, se presentan algunas reflexiones a modo de balance de este intento *de coordinación de políticas*, para lograr la integración de la formación de profesorado en un marco regional.

¹ Allí se contemplaban una serie de investigaciones (como se notará más adelante) sobre la formación de profesorado en el MERCOSUR, que incluía: el análisis de los planes de estudio y las propuestas de formación continua; el estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente; la revisión de los criterios de calidad y mejora de la formación docente; el análisis de la incorporación con sentido pedagógico de las tecnologías para información y comunicación (TIC) en la formación docente y el español y el portugués (concebidos como ejes de integración regional).

² En los documentos se definió lo siguiente:

1. El Estado en el marco de sus deberes y funciones, debe regular todo lo relacionado con la Formación Docente tanto del sector público como privado

2. Articular los diseños curriculares a nivel regional, a fin de buscar componentes comunes que favorezcan el reconocimiento, la homologación de los títulos y la movilidad de los docentes (MERCOSUR/RME/CCR/CRCFD/ Acta N° 01/11Presidencia Pre-tempore Paraguay)

2. Escenarios regionales que encuadran las reformas educativas en América del Sur

En la década de 1990 la región del Cono Sur atravesó un período de profundización de la crisis capitalista, caracterizado por la globalización de los mercados y los procesos de reformas del Estado³. Luego de aquel período caracterizado por la ejecución de políticas neoliberales, la reducción del Estado y la marginación social comenzaron a gobernar en la región gobiernos que con rasgos populistas han dado centralidad a la acción estatal, en procesos congruentes con la centralización del propio poder político (Vior & Oreja Cerruti, 2014; Grigera, 2013). De esta forma, se promovió el diseño e implementación de políticas educativas en cada país donde el Ministerio de Educación apareció como el organismo responsable de la administración directa de planes y programas, dando lugar a diferentes estructuras en función al nivel de centralización-descentralización de cada sistema educativo en particular (Ruiz, 2016).

En los cuatro países aquí estudiados, las políticas educativas se orientaron a ejecutar una serie de reformas que fueron llevadas a cabo entre 1996 y 2010. Este período lo inició Brasil con la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional N° 9394 en el año 1996, seguido por Paraguay con la Ley General de Educación N° 1264 en el año 1998. Ocho años más tarde, Argentina aprobó la Ley de Educación Nacional N° 26206 y Uruguay en el año 2008 hizo lo propio con la Ley de Educación N° 18437.

Garantizar la cobertura y el acceso significa un fuerte compromiso político y financieraron de los Estados. Por este motivo es importante no sólo la ampliación de la cobertura, ya que la oferta por sí misma no implica mayor acceso, sino también la creación de condiciones que aseguren este acceso y la permanencia y graduación. Así como aumentó el PIB destinado a educación, se produjo en estos países un avance respecto del acceso y la cobertura (García y Pico, 2014). Sin embargo, se observa un modesto incremento en la proporción de niños escolarizados de entre 12 y 14⁴ y de 15 y 17 años de edad que de acuerdo a su edad debieran estar asistiendo a diferentes ciclos de la educación secundaria obligatoria⁵.

³ Éstos incluyeron: privatizaciones de las empresas públicas, desregulaciones de las economías y de la prestación de los servicios públicos y flexibilización laboral. Se ubicó al mercado como el actor principal, con la desaparición de la política como el espacio de las decisiones colectivas para transformarse en el ámbito de las reglas técnicas (Vior & Oreja Cerruti, 2014). Los organismos internacionales de crédito proponían medidas de ajuste fiscal, lo que subordinó lo político a lo económico. En este contexto se concebía a la educación como un bien público donde el Estado era un prestador secundario de los servicios educativos.

⁴ La población de 12 a 14 años se corresponde con el primer tramo de la educación secundaria para Argentina, Bolivia y Uruguay y es parte de la educación básica en Brasil y Paraguay.

⁵ La población de 15 a 17 años se corresponde con la educación secundaria en todos los países estudiados.

Cuadro 1: Tasa de escolarización de la población entre 12 a 17 años, según países.
Período 2000-2013

País	DE 12 A 14 AÑOS		DE 15 A 17 AÑOS	
	Año 2000	Año 2013	Año 2000	Año 2013
Argentina	97,8	98,3	85,2	88
Brasil	95	97,9	81,1	83,7
Paraguay	87,6	94,7	63,9	81,4
Uruguay	95	95	77,2	78,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de SITEAL (2015)

Este leve incremento en la tasa de escolarización del nivel secundario se correlacionaría de algún modo con la extensión de la educación obligatoria dispuesto por las leyes educativas. La enseñanza obligatoria se extendió desde algún tramo de la educación inicial hasta el nivel secundario completo. De este modo, se configuraba una escuela que presentaba el desafío de atender a los jóvenes que históricamente no han tenido acceso a la escolaridad secundaria.

3. Los sistemas educativos a partir de las recientes reformas

3.1. La estructura académica y ampliación de la obligatoriedad

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

En Paraguay la estructura académica se compone de tres niveles. El primero comprende la educación inicial (con un ciclo hasta 3 años de edad y otro hasta los 4 años de edad) y la educación escolar básica⁶ (EEB), el segundo nivel comprende a la educación media y el tercer nivel corresponde a la educación superior. De acuerdo con la Ley General de Educación la enseñanza obligatoria abarcaba únicamente la EEB, pero en el año 2010 se aprobó la ley 4088 reglamentada en el 2011 bajo el decreto 6162 que estableció la obligatoriedad y gratuidad escolar de la educación inicial y educación secundaria. De este modo, en el año 2011 la obligatoriedad escolar pasó de 9 a 14 años en total.

El sistema educativo argentino establece cuatro niveles: educación inicial, educación primaria, educación secundaria y educación superior; y contempla ocho

⁶ El preescolar es obligatorio (a los 5 años de edad) y se incluye dentro de la Educación Escolar Básica.

modalidades (educación técnico profesional, educación artística, la educación especial, la educación permanente de jóvenes y adultos, la educación rural, la educación intercultural bilingüe, la educación en contextos de privación de la libertad y la educación domiciliaria y hospitalaria). Además, dicha norma determinó que cada jurisdicción podía decidir entre dos opciones de estructura: una estructura de seis años para el nivel primario y de seis años para el nivel secundario, o bien, una estructura de siete años para el nivel primario y cinco años para el nivel secundario. El rango de obligatoriedad es de aproximadamente catorce años de escolarización⁷.

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

Es interesante remarcar que a partir de la modificación que realiza Paraguay en el año 2010 y Argentina en 2015, todos los países estudiados alcanzan los 14 años de obligatoriedad escolar. Es destacable señalar la tendencia regional al aumento de años de escolaridad obligatoria. Por otro lado, cabe destacar que, si bien los cuatro países tienen una amplia oferta de educación de posgrado universitario, sólo Uruguay lo distingue como un nivel diferenciado dentro del sistema educativo (Ruiz & Molinari, 2015).

⁷ La falta de precisión radica en que la legislación nacional dispone que cada jurisdicción provincial puede optar entre una educación primaria de 7 años y una educación secundaria de 5 años o bien entre una primaria y una secundaria de 6 años para cada nivel. Al cabo de unos años, doce Estados provinciales optaron por la primer alternativa de duración y los doce Estados restantes, por la segunda alternativa de estructura académica. Un problema adicional se presenta en las jurisdicciones que tienen una educación secundaria de 5 años ya que allí (según la legislación nacional) la *modalidad educación técnico profesional* tiene una duración de 6 años en todos los casos. Esto acrecienta las diferencias internas del sistema nacional de educación.

Cuadro 2: Estructura académica y obligatoriedad escolar, según país

País	Edad en años																
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Argentina	Nivel Inicial						Nivel Primario						Nivel Secundario				
Brasil	Educación Infantil						Educación Fundamental						Ed. Media				
Paraguay	Educación Inicial						Educación Escolar Básica						Ed. Media				
Uruguay	Ed. de Primera Infancia		Ed. inicial				Educación Primaria						Ed. Media Básica		Ed. Media Superior		

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

■ Rango de obligatoriedad escolar

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

La formación inicial de docentes constituye una de las áreas más relevantes para la investigación educativa contemporánea dado su impacto no sólo en la investigación en didáctica y en psicología del aprendizaje sino también en la reflexión sobre las políticas públicas relativas a la formación de profesorado. En diversos ámbitos académicos e institucionales, y con diferentes tradiciones y enfoques, se han evidenciado múltiples líneas de indagación sobre la formación inicial de profesorado, así como también sobre el desarrollo profesional de los docentes en ejercicio en los diferentes niveles de los sistemas escolares. Las agendas de la investigación sobre formación docente han focalizado diferentes dimensiones de este objeto durante las últimas décadas⁸. En el debate pedagógico

⁸ De esta forma, en la década de 1970 concentraron la atención de los investigadores, temas tales como: la racionalización de la enseñanza, la pedagogía por objetivos y la planificación. Por su parte, en la década de 1980, los procesos de reformas educativas llevaron a poner atención en las cuestiones del currículo de la formación docente. En la década de 1990 en contextos de reformas estructurales del Estado (en los países aquí considerados), las reformas educativas conllevaron un interés por investigar temas tales como la organización, administración y gestión de las instituciones formadoras de docentes. También en aquella década se introdujo con mucha centralidad un concepto aún vigente en el debate: el de competencias, el cual asumió un papel importante en la reflexión teórica y, sobre todo, en las reformas educativas. Sin embargo, a pesar de innumerables reelaboraciones, la investigación en esta área no consiguió liberarse de sus orígenes comportamentalistas y de lecturas de cariz técnico e instrumental. No es sorprendente, por eso, que se haya adaptado tan bien a las políticas de cualificación de los recursos humanos, de capacidad de generar de empleo y de formación a lo largo de la vida lo que obtuvo centralidad en los documentos de los organismos internacionales (Molinari, en prensa).

contemporáneo, algunos autores introducen el concepto de *disposición* (Nòvoa, 2009) para hacer referencia a las dimensiones personales y profesionales en la producción identitaria de los profesores, lo cual constituye una línea de indagación fértil para la investigación comparada internacional sobre la formación docente. Ello permitiría elucidar una conceptualización comparativa acerca de las características que poseen los procesos de reforma educativa en la región que tienen a la formación de profesores como un eje de transformación central de los sistemas escolares.

Como se indicó al principio, el currículo aquí es interpretado como un proyecto político educativo, producto de un contexto histórico y social, el cual se estructura de forma interactiva fruto de las relaciones complejas que diversos actores entablan, con distintos niveles de incidencia y donde se evidencian otras influencias, de otros intereses. Todo ello da lugar a la vez a una postura respecto de la educación como reproductora o transformadora de la sociedad. En este sentido es importante advertir que la comparación de diseños curriculares implica analizar entidades complejas y dinámicas basadas sobre valores diversos y contradictorios entre sí. Existen concepciones muy amplias acerca del curriculum y podrían analizarse cada una de ellas lo que implicaría estudios de distinto alcance y profundidad. Adamson y Morris (2010) identifican siete concepciones de curriculum que permiten ser organizadas en tres grandes grupos que expresan énfasis diferentes: aquellos que se concentran en los contenidos que son enseñados, aquellos que lo hacen en los logros de la educación y finalmente, aquellos que se concentran en los procesos de cambio experimentados por quienes están involucrados en el proceso educativo.

Por otro lado, la formación de profesorado se ha visto afectada por las reformas acontecidas en los otros niveles de los sistemas escolares. Así, el aumento del acceso a la educación, la ampliación de la cobertura y del rango de obligatoriedad suponen desafíos para la formación inicial docente ya que entraña un nuevo escenario en el que se configura, al menos normativamente, una escuela secundaria obligatoria. La obligatoriedad del acceso de todos los jóvenes a la educación secundaria representa un desafío para la formación del profesor de secundario que ahora debe atender a todos los estudiantes, teniendo en cuenta tanto los contextos sociales como culturales. Es por ello que los docentes son definidos como factores claves para lograr la universalización de la escuela secundaria⁹.

Dado que las reformas planteadas implicaron un cambio dentro de los sistemas educativos, la formación de profesorado se configura como el motor para el cambio. Si bien cuando se habla de formación se hace referencia tanto a los dispositivos como a los contenidos de un plan de estudios, es importante destacar que, aunque ambos son condiciones de la formación, no la definen (Ferry, 2010). La formación implica un proceso de desarrollo personal que se logra a través de mediaciones tales como formadores, lecturas, la relación con los otros, dispositivos, contenidos,

⁹ Según González Gallego (2010), el profesor de secundaria debe cumplir nuevas funciones: además de seguir formando a futuros universitarios debe ocuparse de la educación para todos o, mejor dicho, de la ampliación de la educación básica. Los estudiantes presentan condiciones de educabilidad muy distintas a las tradicionales y requieren una atención diferente (Tedesco & López, 2002). Por ende, varios autores sostienen que es necesario plasmar este cambio en una redefinición de los fines pedagógicos de las instituciones formadoras de profesores para el nivel secundario (Molinari, en prensa).

entre otros. En este sentido, la formación es el proceso permanente de adquisición, estructuración y reestructuración de conocimientos, habilidades, valores, para el desempeño de tareas de una determinada profesión, en este caso la docente (Ruiz *et al*, 2013).

3.3. Estructura de las carreras de profesorado e Instituciones formadoras

Si se analizan los lineamientos generales de la formación inicial docente se encuentran varias convergencias en las disposiciones normativas (Ruiz & Molinari, 2015). En la Argentina la carrera tiene una duración de cuatro años con un mínimo de 2600 horas reloj distribuidas en formación general (entre el 25 % y el 35 % de la carga horaria total), formación específica (entre el 50 % y el 60 % de la carga horaria total), formación en la práctica profesional (entre un 15 % y un 25 % de la carga horaria total) y la residencia pedagógica en el último año de cursado. Por su parte, en Brasil la formación docente inicial para este nivel tiene una duración de entre tres y cuatro años con un mínimo de 2333 horas reloj para los profesores que ejercen en los últimos años de nivel fundamental y 2667 horas reloj para el nivel medio. Este trayecto formativo se organiza en actividades formativas (87,5 %) y prácticas supervisadas (12,5 %).

En Paraguay la formación docente inicial para el tercer ciclo del EEB es de cuatro años. La formación de docentes para la educación media cuenta con tres modos o trayectorias que habilitan para enseñar en el nivel medio. El primer trayecto forma al profesor en el área para la educación media. Para esta modalidad existe un plan regular de 3645 horas reloj y un plan experimental de tres años de duración con una carga de 2720 horas reloj, organizado en dos áreas curriculares: la primera de formación general (33,3 % conformada por un eje de formación personal profesional, un eje de formación instrumental, un eje de la formación práctica o experiencia profesional) y la segunda de formación específica (66,7 % conformada por un eje de formación científica, un eje de formación investigativa y un eje de formación didáctica). El segundo trayecto es una habilitación pedagógica para licenciados en áreas no educacionales de 975 horas reloj. El tercer trayecto es para profesores de educación inicial, EEB y educación media o egresados universitarios con formación pedagógica que ejercen en áreas diferentes a su formación y cuenta con un plan transitorio de 1350 horas reloj. En Uruguay la formación docente inicial para el nivel de la educación media básica y media superior general es de cuatro años con un total de entre 3000 y 3200 horas reloj. Estas horas se distribuyen en: un núcleo de formación profesional común de 1080 horas reloj (entre 28 % y 33 % de la formación), formación específica entre 1730 y 1870 horas reloj (entre 57 % y 59 %) y prácticas con una carga de 216 horas reloj (7 %). La formación de los maestros técnicos de la educación media superior es de cuatro años de duración con un total de entre 3000 y 3100 horas reloj. Esta carga horaria está conformada por: un núcleo de formación profesional común (35%), la formación específica (entre 57 % y 58 %) y las prácticas (7 %). Además, es importante señalar que en ambos casos las prácticas profesionales en el 4º año de carrera son rentadas.

Todas estas propuestas se fundamentan en lineamientos generales plasmados en textos y normativas específicas en cada país. Argentina estableció los

Lineamientos Nacionales para la Formación Docente a partir de 2007, Brasil elaboró los Referencias para la Formación de Profesores, Bolivia planteó los Lineamientos Generales para la Excelencia Académica de las Escuelas Superiores de Formación de Maestras y Maestros en 2013, Paraguay propuso el Plan Nacional de Educación 2024 y Uruguay organizó el Sistema Nacional de Formación Docente en el año 2007.

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

En Argentina la formación docente inicial se desarrolla tanto en Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD) públicos y privados que dependen de las jurisdicciones provinciales, regulados por la Ley de Educación Nacional y en universidades o institutos universitarios nacionales, privados y provinciales regulados por la Ley de Educación Superior. En Brasil la Ley de Directrices y Bases establece que la formación de los profesores se realiza en el nivel superior a través de cursos de licenciatura (profesorados) en universidades e institutos de formación superior que pertenecen al sistema universitario. Dado que las universidades son autónomas existen gran diversidad de planes y titulaciones. En Paraguay los profesores para el nivel secundario se forman principalmente en los institutos de formación docente pertenecientes al nivel terciario. La universidad ofrece la *licenciatura en ciencias de la educación* que habilita a sus egresados a ejercer la docencia en cualquiera de los niveles. En Uruguay, al igual que en Argentina y en Paraguay, el sistema es binario. Pero en Uruguay la formación de docentes se realiza principalmente en los institutos terciarios y las universidades que forman docentes son universidades de gestión privada.

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

PAIS	Nivel de la formación docente	Duración de la formación docente	Estructura de la formación docente		
			Formación General	Formación Específica	Práctica Profesional
Argentina	universitario y terciario (no universitario)	4 años (2600 horas reloj)	entre 25% y 35%	entre 50% y 60%	entre 15% y 25%

Brasil	universitario	Entre 3 y 4 años (entre 2300 y 2700 horas reloj)	87,5% (*)		12,50%
Paraguay	universitario y terciario (no universitario)	Entre 3 y 4 años (entre 3600 y 2700 horas reloj)	33,3% (**)	66,70%	(**)
Uruguay	universitario y terciario (no universitario)	4 años (entre 3000 y 3200 horas reloj)	entre 28% y 33%	entre 57% y 59%	7%

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

(*) La normativa no contempla la diferenciación entre formación general y específica

(**) La formación general incluye un eje de formación práctica o experiencia profesional

3.4. Gobierno y administración de los sistemas de formación docente

El responsable de las regulaciones para la formación docente es el Ministerio de Educación a través de diferentes organismos que se han creado para la fijación de lineamientos curriculares. La normativa de las recientes reformas muestran cierta tendencia a la centralización de las definiciones de las políticas educativas (Ruiz & Molinari, 2015; Ruiz *et al*, 2013). En Argentina es a través del Consejo Federal de Educación que las autoridades educativas jurisdiccionales y el Ministro de Educación Nacional acuerdan las políticas educativas nacionales y dictan resoluciones de cumplimiento obligatorio. Con el objetivo de planificar y articular el sistema de formación docente inicial y continua, se creó el Instituto Nacional de Formación Docente.

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

En Paraguay es la Dirección General de Educación Superior del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) quien regula la habilitación y cierre de Institutos de Formación Docente de gestión oficial y privada como también la apertura de carreras de formación docente inicial, capacitaciones y especializaciones de pregrado. Los

títulos son registrados por el Departamento de Normalización Académica. Quién diseña los programas de estudio de la formación docente inicial, en conjunto con los especialistas del MEC, es el Instituto Superior de Educación *Dr. Raúl Peña*, institución dependiente administrativamente del MEC pero con autonomía pedagógica.

En Uruguay el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) desarrolla los principios generales y coordina las políticas educativas. El Instituto Universitario de Educación (IUDE), creado a partir de la última reforma, es el que debía desarrollar en el ámbito de la educación pública actividades de enseñanza, investigación y extensión, y formar maestros, maestros técnicos, educadores sociales y profesores, y debe proponer a la Administración Nacional de Educación Pública y a la Universidad de la República los programas conjuntos para la formación de docentes de todos los niveles de enseñanza pública. Con dicha ley también se creó el Instituto Terciario Superior (ITS) para desarrollar actividades de educación terciaria e integrar las acciones de enseñanza, investigación y extensión. La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) fue el órgano competente para la definición de políticas de formación docente. A partir de la reforma la ANEP cumple la función de definir las políticas sólo para los niveles inicial, primario, medio básico y medio superior. Las regulaciones de la formación docente inicial y permanente están a cargo de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente. En cuanto a la educación de gestión privada es el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, en el ámbito del MEC, quien otorga la autorización para funcionar y el reconocimiento de nivel académico de los establecimientos privados.

3.5. *Desafíos y cuestiones problemáticas comunes*

Como se ha visto en los apartados precedentes, entre los años 1996 y 2010 –en los cuatro países analizados– se llevaron adelante reformas educativas que configuraron un nuevo escenario educativo que más allá de sus singularidades señalan una tendencia regional en materia educativa (López, 2007). En todos ellos se ha legislado con el objetivo de lograr que cada vez más años de escolarización. Con respecto a las convergencias se puede observar que los Estados han explicitado su compromiso a ejetura políticas tendentes a garantizar el goce del derecho a la educación a un número cada vez mayor de niños, niñas y adolescentes. Algunas decisiones políticas tomadas por los gobiernos de los países estudiados intentaron ir en esa dirección, aunque no resultaron del todo suficientes para la consecución de dicho propósito. Entre ellas, se destaca el aumento de la inversión en el porcentaje de PIB destinado a la educación, la creación de instituciones o programas de evaluación destinados a garantizar esa educación de calidad, el aumento de la obligatoriedad escolar que incluye, al menos, algún tramo de la educación secundaria con la necesaria inclusión de poblaciones anteriormente excluidas (García & Pico, 2014). En relación con las denominadas políticas de *inclusión*, si bien comienza a vislumbrarse en la tendencia a un cierto aumento en la tasa de escolarización, ésta crece de manera lenta e irregular, tanto entre los países cuanto al interior de ellos.

Las propuestas normativas relevadas son un punto de partida fundamental para configurar un escenario *inclusivo*, pero se requieren además otros esfuerzos institucionales, políticos y financieros por parte de los Estados para poner en acción

la letra de las reformas. Asimismo, se hace necesaria una reorganización de la formación de profesores para brindar las herramientas necesarias ante a estos nuevos escenarios. Es así que la tendencia regional relevada coincide, entre otros, en un aumento de horas y reorganización de los diseños curriculares de la formación de profesorado para el nivel secundario. También se han propuesto brindar una amplia oferta de formación continua desde una concepción desarrollo profesional docente que considera la formación como un continuo que comienza en la formación inicial y se extiende durante todo el ejercicio profesional. Frente a estas dificultades cabe cuestionarse sobre cuáles son las verdaderas capacidades que tienen los Estados Nacionales para coordinar acciones de políticas de formación de profesores que excedan el plano nacional, en un intento de armonización regional de políticas públicas.

4. Las limitaciones de la integración educativa en América del Sur

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es la unión aduanera creada el 26 de marzo de 1991 mediante la suscripción del Tratado de Asunción por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.¹⁰ Cabe destacar que este Tratado contempla otras dimensiones de integración que tienen diferente grado de alcance e implicancias para los Estados Miembros y Asociados. Entre dichas dimensiones de integración se encuentra el Sector Educativo del Mercosur (SEM) constituido en el año 1991 a pocos meses de su creación¹¹. Como hemos podido observar, la formación de docentes para los niveles inicial, primario y secundario en algunos de los países que conforman el MERCOSUR, tales como: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se encuentra enmarcada en cada caso en procesos mayores de reformas educativas y a la vez se evidencia un intento de armonización regional de políticas.

El Programa de Apoyo al Sector Educativo del Mercosur (PASEM), diseñado con el objetivo fortalecer la formación profesional docente en la región, constituyó un emprendimiento original pero que se vio limitado dadas las características específicas que tienen los sistemas y las instituciones formadoras de docentes en cada uno de estos países. Este programa fue creado en el año 2012 y dio lugar al inicio de una nueva actividad del *Sector Educativo del MERCOSUR* conjuntamente con la *Unión Europea* en los procesos de cooperación. Según la documentación oficial analizada, el PASEM se propuso como metas mejorar la formación docente

¹⁰ Su objetivo primordial es la integración de los cuatro Estados Parte a través de la libre circulación de bienes y la adopción de una política comercial común. Podría decirse que ha alcanzado un estadio menor ya que constituye una unión aduanera imperfecta, que permite la libre circulación de bienes y se grava con un arancel externo común el ingreso de bienes, aunque hay excepciones.

¹¹ El SEM tiene en su estructura el Comité Gestor del Sistema de Información y Comunicación, cuyos objetivos son, entre otros, la creación y el mantenimiento de este espacio para la difusión de los temas educativos discutidos en el ámbito del MERCOSUR. El SEM incluyó las siguientes áreas como prioritarias:

- Formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración
- Capacitación de los recursos humanos para contribuir al desarrollo
- Armonización de los sistemas educativos

inicial, continua y en servicio en la región, focalizando en el diseño y gestión de las políticas públicas para la formación y el desarrollo profesional docente, el reconocimiento de estudios, el aprendizaje del español y portugués como lenguas extranjeras, la alfabetización y el uso de las TIC para la enseñanza y el aprendizaje, y la consolidación de los vínculos interinstitucionales. Estas metas explicitadas en el PASEM dan cuenta de la difusión de estándares internacionales que circulan en materia de formación de profesorado, pero traducidos al contexto local, en función de intereses específicos y de acuerdo con las capacidades ejecutivas de los Estados involucrados en este programa regional.

Ciertamente estos términos (al igual que otros: «competencias del siglo XXI», «mejores prácticas») encuentran eco entre los funcionarios al momento de diseñar políticas, quienes recurren a ellos en determinados períodos de la definición de la agenda, puntualmente cuando se precisa generar presión para introducir reformas. Es clara la ausencia de consensos sobre su significado en términos rigurosos, pueden dar cuenta de interpretaciones diferentes, pero funcionan como catalizadores del cambio y adquieren un sentido local. Sin embargo, son políticamente poderosos ya que generan temor a quedar rezagados en un mercado global de la educación. Por eso algunos autores consideran que la transferencia de políticas transnacional, discursiva o fáctica, tiene un efecto de certificación en el diálogo nacional sobre política (Steiner-Khamsi, 2016). Desde esa perspectiva, se interpreta que la globalización no es una fuerza externa sino una retórica inducida desde el ámbito político nacional que se moviliza en determinados períodos más o menos conflictivos en materia de políticas para generar presión y así promover reformas o bien crear coaliciones de políticas sobre la base de confusos términos de fuerte circulación internacional, que sirve de legitimadores de esas presiones. Pero se trata de una transferencia selectiva, no unívoca, que refleja motivaciones locales, del contexto de recepción, donde es traducida y se otorga sentido local a aquello que circula.

En este sentido, se puede evidenciar, cómo el PASEM tuvo como objetivo explícito la contribución a la *mejora de la calidad educativa*, el cual constituye uno de los eslóganes más poderosos de los procesos de reforma educativa estructural implementados en los países de América Latina en diferentes ciclos durante las últimas tres décadas. En este caso se consideraba que dicha mejora se lograría a través de otro eslogan que funciona como catalizador: el *fortalecimiento de la formación profesional docente* (en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), con la particularidad de llevar adelante acciones que suponen el diseño de políticas tendientes a consolidar el proceso de integración regional.

Fue un programa que contó con un fuerte respaldo político por parte de los países que lo suscribieron y que además obtuvo el sponsor de la Unión Europea que aparecía como el modelo a tomar, el horizonte a seguir, dada la experiencia que posee en materia de integración educativa regional. La UE aportó no sólo la experiencia y el asesoramiento técnico para el diseño de las acciones del programa sino además un fuerte respaldo financiero para su ejecución; asimismo supervisó todo su desarrollo. De esta forma, el PASEM tuvo una duración de 60 meses, distribuidos en una etapa de ejecución operativa (48 meses) y una etapa de cierre (12 meses) y un costo total que se expone en euros a continuación:

Cuadro 4: Costo del PASEM en Euros, según el tipo de contribución

Costo total	€ 9.872.281
Contribución de la Unión Europea	€ 6.772.281
Contribución de los países beneficiarios	€ 3.100.000

Fuente: Convenio de Financiación N° DCI-ALA/2010/19892

Las estrategias desarrolladas por el PASEM fueron planteadas por sus responsables como factores para generar de condiciones de *integración regional* y promover la *calidad educativa* en el espacio común de la *formación docente*. Para alcanzar los resultados se propusieron una serie de investigaciones conjuntas, estudios comparados, trayectos de capacitación, pasantías, elaboración de materiales conjuntos e intercambios de experiencias y buenas prácticas¹². Entre los resultados esperados del proyecto los documentos oficiales se mencionaban los siguientes:

1. Capacidades para diseñar y gestionar políticas de formación docente para la integración regional fortalecidas

Se sostenía que dichas capacidades se mejorarían, a través de la investigación aplicada sobre políticas y otros aspectos específicos de la formación docente, el intercambio de experiencias intrarregionales para los responsables políticos y directivos de las instituciones formadoras. Puede concluirse que este propósito no tuvo el alcance esperado dado que no logró generalizarse en ninguno de los países.

2. Propuesta de marco para el reconocimiento mutuo de estudios y títulos de formación docente a nivel regional elaborada y presentada a las autoridades educativas de los países miembros del MERCOSUR.

La propuesta de un marco normativo se desarrollaría a partir de un análisis de casos de los países de MERCOSUR y de la Unión Europea y del desarrollo de propuestas de políticas, incluido el diagnóstico de problemas comunes en planes de estudios, procesos de la acreditación de títulos y mecanismos de control de

¹² Se siguieron diferentes líneas de acción entre los años 2012 y 2015:

- 1) Se han desarrollado y publicado diferentes trabajos:
 - Estudio criterios de calidad y mejora de la formación docente en el MERCOSUR
 - Incorporación con sentido pedagógico de TIC en la formación docente de los países del MERCOSUR
 - Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente en el MERCOSUR
 - Planes de estudio y propuestas de formación continua
- 2) Se ha creado un banco de experiencias innovadoras
- 3) Se han realizado seminarios regionales
- 4) Se ha puesto en marcha un sistema de pasantías de intercambio regional
- 5) Se han otorgado subvenciones a redes de instituciones de formación para diseñar soluciones a cuestiones problemáticas comunes e implementarlas en proyectos piloto de mejora.

calidad de instituciones de formación docente, entre otros. Esta propuesta tampoco logró concretarse ya que no se constituyó –hasta el momento– dicho marco de reconocimiento de estudios y títulos.

3. Promoción y fortalecimiento de la formación docente para la enseñanza de lenguas extranjeras, en particular los idiomas oficiales del MERCOSUR.

El resultado esperado era el diseño de programas de capacitación para la formación de los profesores en español y portugués como segunda lengua, incluidos distintos materiales didácticos, así como propuestas para la implementación en los sistemas de formación docente. Este propósito, que incluso forma parte de la legislación educativa nacional, tampoco fue implementado de manera generalizada en el sentido de una armonización regional de los diseños curriculares.

4. Creación de una base de datos de experiencias de Buenas Prácticas.

Desde los responsables ejecutivos del programa, se consideraba que para consolidar el espacio educativo común era necesario compartir los estudios, las propuestas desarrolladas y las experiencias que se van generando. Para ello se propusieron diseñar y poner en marcha una base de datos de buenas prácticas en el sector educativo del MERCOSUR, las cuales eran presentadas en encuentros que contaban con la participación de miembros de los gobiernos y de las instituciones involucradas. Sin embargo, dadas las dimensiones de los sistemas de formación, sobre todo de Argentina y Brasil, con regímenes federales complejos, el alcance de dichas bases de datos es limitado y hasta desconocido por la mayoría de las instituciones formadoras y sus docentes.

En el año 2015 concluyó la ejecución del PASEM, se presentaron los resultados alcanzados a modo de estudios monográficos, sobre la base de los estudios de casos, las pasantías e intercambios llevados a cabo durante el período de duración del programa. Nada de ello tuvo impacto hacia el conjunto del sistema de formación dentro de los cuatro países, ni tampoco generó una propuesta efectiva de armonización regional de los sistemas de formación de profesorado para el nivel secundario.

5. Algunas conclusiones

Si bien los intentos de coordinación de políticas regionales apuntan a la mejora de la formación docente es importante destacar que ellas mismas encierran algunos problemas. Uno de ellos radica en la heterogeneidad y la diversificación institucional que caracteriza a la formación docente inicial. Distintos tipos de instituciones (universidades e institutos superiores) con insuficiente articulación tienen a su cargo la oferta de formación docente. Esta diversidad y heterogeneidad de las instituciones formadoras ocurre tanto entre los países estudiados como al interior de cada uno de ellos. Se observa así una notoria fragmentación académica en el nivel regional y en el nivel nacional, sobre todo en los países más grandes (Argentina y Brasil). La formación de profesores de nivel secundario ocurre en instituciones que

difieren en cuanto al origen, trayectoria y cultura académica. Este punto dificulta la implementación y articulación de las reformas propuestas y pone en evidencia el problema que conlleva la transferencia de políticas de reforma educativa entre países y dentro de un mismo país, dada la coexistencia de diversos modelos formativos y los diferentes proyectos político-educativos que se sustentaron y desarrollaron con diferentes posturas ideológicas. Asimismo, otro problema central se vincula con los desafíos propios de la región, tales como la pobreza estructural que no ha podido reducirse pese a los esfuerzos realizados (CEPAL, 2015).

Por un lado, habría una convergencia regional ya que luego de las reformas educativas todos los países que integran este estudio ampliaron la obligatoriedad escolar desde algún tramo del nivel inicial hasta completar el nivel secundario. Se evidencia en todos los textos normativos la tendencia regional al aumento de años de escolaridad obligatoria y la coincidencia de edades que abarca el rango obligatoriedad. Por otro lado, se vislumbran notorias divergencias entre los países. Las formas de gobierno son marcadamente distintas, hay dos países con regímenes centralizados y otros dos con regímenes descentralizados. Pero si observamos en detalle los países similares, vemos que estas convergencias se vuelven divergencias dado que, por ejemplo, los países que tienen un régimen federal de gobierno y descentralizado tienen distintos grados de descentralización, esto es la capacidad para fijar políticas de gestión que cada país asigna a distintos niveles.

Así, Argentina delega en el nivel provincial que se compone de 24 jurisdicciones, lo que comparativamente es muy inferior a los niveles estadual y municipal de Brasil que cuenta con más de 5500 municipios y 26 Estados. En el caso de Uruguay y Paraguay, si bien ambos tienen una organización de gobierno centralizada, observamos algunos leves grados de descentralización que difieren entre sí. Por ejemplo, en Uruguay el *Gobierno-Administración Departamental* es ejercidas por el Intendente Municipal –que preside la administración del departamento–, y la Junta Departamental –que tiene funciones legislativas dentro de cada departamento. Ambos, son elegidos en forma directa, por voto secreto y gozan de autonomía territorial y financiera. Las Intendencias Municipales tienen sus propios impuestos y fuentes de recursos. En Paraguay el Estado unitario implica la existencia de un único centro de poder dentro del territorio. Es decir, en el territorio paraguayo existe un solo Poder Legislativo, un solo Poder Ejecutivo y un solo Poder Judicial, cuyas competencias abarcan la totalidad del territorio. La descentralización implica que, pese a existir un único centro de poder en el ámbito nacional, se admiten, sin embargo, poderes locales con competencias derivadas, otorgadas por dicho centro de poder político.

La creación del PASEM como intento de integración regional supuso la movilización de recursos humanos, técnicos y financieros que enfrentó los cuatro escenarios descritos precedentemente. Su funcionamiento ha demostrado importantes divergencias entre los países:

- Diversidad y heterogeneidad de instituciones formadoras.
- Diversidad de formas de gobierno y organización política.
- Dificultades del desarrollo regional¹³.

¹³ Según información del PASEM (Véase el Anexo II del Convenio de Financiación

En suma: se espera haber evidenciado que iniciativas como el PASEM se desarrollan en contextos que enfrentan lógicas político-institucionales y de los sistemas formativos que obturan intentos de armonización intra-regional. Como se anticipó al inicio, la educación comparada permite precisamente analizar las diferencias entre sistemas educativos con la doble intención de, por un lado, comprender su lógica específica y, por otro, investigar cómo los actores de políticas públicas hacen frente a las reformas importadas. El caso del PASEM pone en evidencia la difusión y traducción de conceptos que tienen alta circulación mundial en materia de políticas de formación docente, que al ser traducidos en un interés local de armonizar sistemas de formación de profesorado, en un contexto de precaria integración regional, se frena precisamente por la fuerte traducción de esos términos en función de las capacidades operativas que tienen los Estados nacionales para lograr ese propósito. La materialidad del proceso de traducción, evidenciada en el PASEM, lo limitó a un ensayo de coordinación de estudios, pasantías y conformación de bases de datos, de alcance muy limitado, a pesar de la gran cantidad de recursos públicos utilizados. Pero, ¿por qué se generó esta demanda de difusión/traducción en relación con la integración de la formación docente? ¿De dónde provino el poder de estas ideas que descuidó etapas sustantivas como el diagnóstico previo (de cada sistema nacional) antes de iniciar un proceso costoso que requirió fondos públicos, locales y extranjeros? Atender a estas preguntas permitiría no sólo agudizar la crítica sino también comprender las lógicas de poder que se evidencian en diferentes coyunturas socio-históricas, en los países y en las regiones. Por ello, consideramos que el estudio de la transferencia de políticas y la circulación de proyectos educativos puede servir como terreno fértil para comprender las constelaciones de poder y los prolongados conflictos de políticas en contextos como los de estos cuatro países. En fin, consideramos que este tipo de estudios demuestra cómo las dinámicas de lo global y lo local han afectado desigualmente a los sistemas educativos de regiones geográficas como el MERCOSUR.

Algunas preguntas podrían guiar en la tarea analítica de comprender los desafíos pedagógicos que enfrenta la región. ¿Es posible la integración educativa en la región? ¿Se puede identificar una base pedagógica común? Los eslóganes internacionales suelen encontrar eco entre los políticos y responsables de diseñar políticas, sobre todo cuando precisan generar presión para introducir reformas y así figuran en los documentos del PASEM. Sin embargo, no existe consenso acerca de lo que realmente significan. Como se sostuvo: son consignas que funcionan como catalizadores de procesos de reformas y que adquieren un sentido en la traducción y adaptación local.

Nº DCI-ALA/2010/19892), en este aspecto se destacan tres problemas estructurales en los países:

a) la pobreza estructural; los aquí países estudiados ocupan los siguiente puestos en lo que refiere a este indicador: Uruguay puesto 7; Argentina, 11; Brasil, 42 y Paraguay, 48

b) la ineficiencia en el manejo de la economía nacional

c) las desigualdades en cuanto a la distribución del ingreso, al acceso a la propiedad, a los bienes culturales y a la salud pública.

6. Referencias bibliográficas

- Adamson, B., & Morris, P. (2010). La comparación de currículos. In Bray, M., Adamson, B., & Mason, M., *Educación Comparada. Enfoques y métodos* (pp. 321-342). Buenos Aires: Granica.
- Broadfoot, P. (2000). Comparative education for the 21st century: retrospect and prospect. *Comparative Education*, 36(3), 357-372.
- Caruso, M., & Tenorth, HE. (2011). Introducción: conceptualizar e historizar la internacionalización y la globalización en el campo educativo. In Caruso, M., & Tenorth, HE. (Eds.), *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en el medio global* (pp. 13-38). Buenos Aires: Granica.
- Czarniawska, B., & Sevón, G. (2005). *Global ideas: How ideas, objects and practices travel in the global economy?* Mamö & Copenhagen: Liber & Copenhagen Business School Press.
- CEPAL (2013). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 15 de diciembre de 2015, de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35904/S2013868_es.pdf?sequence=1
- Ferry, G. (2008). *Pedagogía de la formación*. Buenos Aires: Novedades educativas.
- García, M. V., & Pico, M. L. (2014). Las reformas de la formación docente para el nivel secundario en clave regional y comparada. Normativas e improntas nacionales de algunos países del MERCOSUR. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 6, 63-79. Recuperado el 24 de agosto de 2017, de: <http://www.saece.org.ar/relec/revistas/6/mon4.pdf>
- González Galllego, I. (2010). *El nuevo profesor de secundaria*. Barcelona: Grao.
- Grigera, J. (2013). *Argentina después de la convertibilidad. 2002-2011*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- López, N. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social de la región*. Buenos Aires: IIFE-UNESCO.
- Molinari, A. (en prensa). Tres historias de común inspiración: un estudio comparado sobre las políticas de formación docente inicial del Cono Sur. *Journal of Supranational Policies of Education*.
- Nòvoa, A (2009). Para una formación docente construida dentro de la profesión. *Revista de Educación*, 350, 203-218. Recuperado el 1 de septiembre de 2017, de: http://www.revistaeducacion.mec.es/re350/re350_09.pdf
- Ruiz, G. (2016). *La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas educativas nacionales. Regulaciones federales y políticas jurisdiccionales*. Buenos Aires: EUDEBA.

- Ruiz, G. (2011). El lugar de la comparación en la investigación educativa. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 2, 84-93. Recuperado el 14 de marzo de 2017, de: <http://www.saece.org.ar/relec/numero2.php>
- Ruiz, G., García, M.V., & Pico, M.L. (2013). La formación docente analizada en perspectiva comparada: convergencias y divergencias en las transformaciones de la formación inicial del profesorado para el nivel secundario en el Mercosur. *Revista Española de Educación Comparada*, 21, 221-248. Recuperado el 14 de marzo de 2017, de: <http://revistas.uned.es/index.php/REEC/article/view/7621>
- Ruiz, G., & Molinari, A. (2015). Teacher Education Reformed: Internationalisation of New Academic Formats and the Persistence of Old Issues in South America. In Olson, J., Biseth, H., & Ruiz, G. *Educational Internationalisation. Academic Voices and Public Policy* (pp. 129-148). Rotterdam: Sense Publishers.
- Schriewer, J. (2010). Comparación y explicación entre causalidad y complejidad. In Schriewer, J., & Kaelble, H., *La comparación en las ciencias sociales e históricas* (pp. 17-62). Barcelona: Octaedro.
- Schulte, B. (2016). La teoría de la cultura global con características chinas: cuando los modelos globales se tornan nativos. In Ruiz, G., & Acosta, F., *Repensando la Educación Comparada. Lecturas desde Iberoamérica. Entre los viajeros del siglo XIX y la globalización* (pp. 99-116). Barcelona: Octaedro.
- Steiner-Khamsi, G. (2016). La transferencia de políticas como herramienta para comprender la lógica de los sistemas educativos. In Ruiz, G. & Acosta, F. *Repensando la Educación Comparada. Lecturas desde Iberoamérica. Entre los viajeros del siglo XIX y la globalización* (pp. 27-40). Barcelona: Octaedro.
- SITEAL (2015). *Escolarización en América Latina 2000-2013*. Buenos Aires: IIPPE / OEI. Recuperado el 10 de septiembre de 2017, de: http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/rec_siteal_2_2015_04_28.pdf
- Tedesco, J., & López, N. (2002). Desafíos a la educación secundaria en América Latina. *Revista de la CEPAL* 76, 55-69.
- Vior, S., & Oreja Cerruti, B. (2014). O Banco Mundial e a sua influência na definição de políticas educacionais na América Latina (1980-2012). In Mendes Perira, J. M., & Pronko, M. (Eds.), *A demolição de direitos* (pp. 113-151). Rio de Janeiro: EPSJV / FIOCRUZ.

7. Normativa consultada

7.1. Argentina

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

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

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

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

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

7.2. Brasil

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

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

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

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

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

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

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

7.3. Paraguay

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

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

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

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

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

Resolución Ministerial N° 782/07. Ampliación de la suspensión de la apertura y habilitación de nuevos institutos de formación docente de gestión oficial y privada por el término de 6 años.

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

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

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

7.4. Uruguay

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

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

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

página intencionadamente en blanco / page intentionally blank