

MEMO 4

PARA: A LAS AUTORIDADES Y CIUDADANÍA EN GENERAL

DE: JUNTOS POR LA EDUCACIÓN

FECHA: JUNIO, 2023

ASUNTO: LA OPTIMIZACIÓN DE LA CARRERA Y LA MEJORA DE CONDICIONES PARA LOS EDUCADORES

Los docentes son la pieza fundamental en cualquier proceso de mejora de la educación de un país. Por lo tanto, es responsabilidad del Estado atraer y retener a los mejores candidatos a la docencia, brindándoles las condiciones de trabajo adecuadas y garantizándoles formación continua para que puedan enfrentar los desafíos que depara el siglo XXI.

Las prácticas docentes y las experiencias de aprendizaje en el aula son el núcleo de la actividad educativa, donde se desarrollan y consolidan los conocimientos y habilidades de los estudiantes. Las evidencias señalan que existe una relación positiva entre el aprendizaje de los estudiantes y las expectativas que sobre ellos y su bienestar tienen los profesores, el apoyo que les dan para aprender y la organización de la enseñanza por parte de los docentes. Asimismo, también se ha comprobado que un clima disruptivo en el aula tiene una incidencia negativa en el aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes.

Es fundamental que la política docente sea una parte integral de cualquier iniciativa que busque encaminar de manera efectiva la mejora del Sistema Educativo Nacional. La formación, capacitación, disposición y compromiso de los docentes son pilares fundamentales para el éxito y el logro de mejoras en la educación paraguaya. Por lo tanto, es crucial que las autoridades educativas del nuevo periodo de gobierno pongan esta cuestión en el centro de su agenda y la conviertan en una prioridad de su administración.

SITUACIÓN

Paraguay cuenta actualmente con un total de 74.000 docentes en los niveles de Educación Inicial (EI), Educación Escolar Básica (EEB) y Educación Media (EM)¹. De ese número, el 73% se desempeña exclusivamente en el sector oficial, 11% en el sector privado, 7% en el sector subvencionado y 9% en más de un sector. Además, un 11% está exclusivamente asignado al nivel de EI, 47% a la EEB, 10% a la EM (estos últimos son profesores de áreas académicas específicas), mientras que un 32% se desempeña en más de un nivel.

Como se ve, la población docente es significativa. Sin embargo, persiste en nuestro país un debate irresuelto acerca de si la docencia debe considerarse un oficio o una profesión. Esta disyuntiva semántica se basa en la diferencia conceptual entre ambos términos, donde el oficio corresponde a un trabajo que no requiere estudios formales o profundos para su desarrollo, mientras que la profesión implica un conocimiento especializado y formal, adquirido mediante estudios superiores que consideran la complejidad de la tarea y, en efecto, suponen una formación de mayor duración.²

Esta formación inicial de los docentes se realiza en un periodo de tres años, de los cuales un semestre corresponde a un curso probatorio de ingreso, quedando así un tiempo real de formación de cinco semestres. Los institutos del tercer nivel que ofrecen formación inicial de docentes en Paraguay otorgan títulos de pregrado, mientras que en la mayoría de los países de la región, la formación inicial de docentes se realiza en contexto universitario y es requisito para el ingreso a la profesión que los maestros tengan al menos un título de grado. En Paraguay, solo el 41% de los docentes en aula cuenta con formación profesional de grado y/o posgrado.

Hoy, en nuestro país **hay 115 instituciones dedicadas a la formación inicial de los docentes**, distribuidos en la mayoría de los departamentos geográficos, con la excepción de Alto Paraguay. De ese total, 40 son institutos de gestión oficial y 75 de gestión privada. Es importante señalar que 38 de los 40 institutos de formación docente de gestión oficial cuentan con licenciamiento,³ de los cuales 11 con acreditación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES).⁴

No todos los docentes tienen el perfil requerido para el nivel o materia que enseñan. Los educadores que carecen de los requisitos apropiados para cada nivel, alcanzan el 39% en la EI, el 18% en el segundo y tercer ciclo de la EEB, el 36% en el tercer ciclo de la EEB y el 33% en la EM.⁵

¹ Ministerio de Educación y Ciencias, Dirección General de Planificación Educativa, 2022.

² Lea Vezub, *Ejercer la docencia: ¿vocación, trabajo, profesión, oficio?* (pp. 36-39), Didac 46, 2005.

³ Instancia previa a la acreditación.

⁴ Elaboración propia a partir de datos del 2021 extraídos del sitio web Observatorio Educativo Ciudadano.

⁵ Ídem.

Para la gestión docente en el sector público u oficial, se ha establecido **la carrera profesional del educador**, que constituye una regulación del ejercicio de la profesión docente desde el ingreso al sistema educativo nacional hasta el retiro o jubilación. Si bien la instalación de la carrera se establece por Ley N° 1725/2001 del Estatuto del Educador, recién en el año 2018 se aprueba el reglamento de la carrera profesional del educador del MEC (Resolución Ministerial N° 31.533/2018).

El referido reglamento establece los procedimientos de acceso a la carrera profesional del educador, promoción horizontal y vertical de los educadores, así como el retiro del sistema educativo. El ingreso a la carrera es opcional para aquellos educadores que ya se encontraban en el sistema, y es obligatoria para aquellos que hayan ingresado a partir de la vigencia de dicha reglamentación. Al respecto, no se cuenta con información pública oficial acerca de la cantidad de educadores sujetos a los procedimientos de carrera establecidos en el reglamento, ya sea por nuevos ingresos a partir de la vigencia (julio 2018) o de aquellos educadores que al momento de la aprobación ya se encontraban en el sistema educativo y han optado por migrar y ser sujetos de la aplicación de la carrera.

El acceso del docente al sistema educativo nacional se realiza mediante un Concurso Público de Oposición. Para ello, el docente interesado debe contar con su matriculación correspondiente y la certificación documental que amerite presentarse para un determinado nivel educativo (EI, EEB, EM, Educación de Jóvenes y Adultos, etc.) o para cierto cargo docente en particular. Actualmente, tan solo el 18% de los 74.000 docentes en aula de los niveles de EI, EEB y EM han ingresado al sistema a través de concursos públicos de oposición.⁶ Esto expone que existe un gran número de docentes que lo han hecho por vías distintas a los concursos.⁷

En cuanto a **la formación continua de los docentes**, esta se realiza mediante cursos de actualización, capacitación y tecnicaturas ofrecidas por los institutos formadores de docentes y algunas universidades. El aprovechamiento de estos cursos favorece la carrera horizontal y vertical de los educadores. Sin embargo, no existe la obligación de realizar los cursos anualmente, si bien en los acuerdos entre docentes y entidades gubernamentales sí figura la obligatoriedad de que el educador que presta servicios en el sector oficial asista a, por lo menos, 100 horas anuales de formación continua y participe en evaluaciones de desempeño profesional.

La no obligatoriedad de asistencia a los cursos se debe también a la poca oferta de formación para los profesores, atendiendo que las instituciones formadoras se dedican tanto a la formación inicial como a la formación continua, quedando esta última rezagada por diferentes factores, tales como: la poca disponibilidad de tiempo de los formadores de docentes, la incompatibilidad del tiempo que disponen los docentes y los formadores, la baja demanda cuando el instituto formador queda lejos del domicilio del docente, altos costos de traslado, de alimentación y pérdida del tiempo

⁶ Elaboración propia a partir de datos del 2022 extraídos del sitio web del Observatorio Educativo Ciudadano.

⁷ Ministerio de Educación y Ciencias, *Análisis del Sistema Educativo Paraguayo*, 2021.

familiar, etc. En el año 2022, unos 26.642 docentes (34% del total) participaron de 18 cursos ofertados por parte del MEC en el marco de la formación continua, donde solamente el 14% de los inscriptos logró concluirlos.

El salario profesional del educador es un aspecto fundamental en la carrera; éste ha registrado en los últimos 20 años un incremento superior al resto de los países de la región. En el 2010, los salarios mensuales de los docentes eran en promedio 34,1% más bajos que el de otros trabajadores profesionales y técnicos con características similares. Sin embargo, en 2016, esa diferencia disminuyó a 4,3%.⁸ El salario profesional del educador se establece en función a turnos en niveles de primer y segundo ciclo y por horas cátedra en el tercer ciclo y media, no existiendo consideraciones o incentivos por territorio, ruralidad o condiciones de cada contexto que puedan incidir en el trabajo docente.⁹

Actualmente, tomando el año lectivo 2023 y recordando que el salario mínimo por 8 horas diarias de trabajo es de Gs. 2.550.307, cabe mencionar que, como resultado de esa inversión estatal en educación, una maestra de grado, por turno de cuatro horas, percibirá -en promedio- alrededor de Gs. 3.131.877. Por jornadas completas de ocho horas, un coordinador pedagógico cobrará un salario de Gs. 4.746.720 y un supervisor Gs. 6.495.725. Por otra parte, a los profesores catedráticos se les abonará Gs. 34.188 por hora cátedra (45 minutos) en la secundaria.

Es oportuno señalar que la estructura de pago del salario docente se halla establecida considerando solo la cantidad de horas de clase que se dictan (turno de 4 horas). Esto habilita a que los docentes puedan contar con más de un turno y trabajen en más de un establecimiento, generando en muchos casos sobrecarga laboral y limitaciones para garantizar condiciones de calidad y cumplimiento de los horarios de clase.

En términos del **Presupuesto General de la Nación (PGN)**, la República del Paraguay invierte, al 2023, en el Sistema Educativo Nacional alrededor del 9,8% del PGN, lo que equivale a un presupuesto anual de 1.400 millones de dólares, de los cuales el 90% se destina al financiamiento de sueldos y prestaciones al personal del MEC. Solo un 0,25% se destina a la formación y capacitación de docentes, directores y personal técnico-administrativo, lo que equivale a una inversión anual por docente de Gs. 370.000.-

En lo que respecta a **la evaluación de desempeño docente**, existen esfuerzos para dar prioridad a las evaluaciones formativas que sirvan de insumo para el mejoramiento de la práctica docente. No obstante, no se alcanzaron avances sustantivos para la incorporación de mecanismos de evaluación de desempeño en las instituciones educativas, puesto que no se ha logrado concertar con las organizaciones gremiales el sentido y la finalidad de estas.

⁸ Ministerio de Educación y Ciencias, *Análisis del Sistema Educativo Paraguayo*, 2021.

⁹ Ídem.

Referente a la **jubilación docente**¹⁰, los profesores del sector oficial pueden acceder a la jubilación ordinaria a partir de 28 años de servicio con una tasa de sustitución del 87% y, si fueran 25 años, la tasa de sustitución sería del 83%. A las docentes mujeres se les computa, a partir de 25 años de antigüedad, un año más de servicio por cada hijo nacido durante el ejercicio de la docencia, hasta un máximo de 3 hijos vivos. Por ejemplo, si jóvenes de un poco más de 20 años ingresan a la profesión docente, su jubilación ordinaria se produciría antes que estos cumplan los 50 años, es decir, estando aún en una etapa de alta productividad. Si bien la docencia es una profesión de alto nivel de exigencia social y desgaste psicológico, es necesario considerar que los docentes de más edad pueden aportar su valiosa experiencia y conocimientos.

Los trabajadores de la educación, mayoritariamente, están agremiados en sindicatos de una prolongada trayectoria. Desde las instancias gremiales, los docentes participan e influyen en las políticas educativas del Estado paraguayo. Las principales demandas que han manifestado públicamente se relacionan con la búsqueda del aumento de la inversión estatal en una educación integral y de calidad. Igualmente, los gremios llevan adelante periódicas negociaciones para que se dé un ajuste del salario básico profesional docente, la regularización de la deuda acumulada por el “Escalafón Docente” (categorización de los rubros) y la mejora de las condiciones laborales, entre otros aspectos.

¹⁰ Artículo 13 de la LeyN° 2345/2003 de la Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público.

RECOMENDACIONES

La intención de este documento es reseñar la situación actual de la carrera docente y las condiciones laborales, salariales y profesionales que tiene el conjunto de educadores del Paraguay. El objetivo es ayudar a establecer una serie de prioridades necesarias de atender para mejorar la calidad del sistema educativo. Las ocho recomendaciones que aquí se ofrecen no pretenden ser exhaustivas ni absolutas, sino que buscan contribuir a iniciar un debate sobre la política docente, reposicionar los desafíos educativos en la agenda pública, promover conversaciones y movilizar liderazgos para la construcción de un mejor futuro de la educación en el Paraguay.

1

Establecer estándares mínimos de habilidades y asignar cargos conforme al nivel de competencias.

Actualmente, la formación docente se desarrolla en una multiplicidad de establecimientos: institutos privados, institutos oficiales, institutos superiores y cursos de “habilitación pedagógica” (para aquellos universitarios que buscan ingresar a la docencia). A fin de regular esta heterogeneidad y que todos los egresados cuenten con las aptitudes, capacidades y herramientas necesarias, es recomendable que la matrícula de educadores esté supeditada a la demostración de criterios de calidad.

Es fundamental reemplazar el actual sistema de ingreso mediante pruebas de conocimientos por una prueba de conocimientos disciplinares y competencias pedagógicas que mida niveles de habilidades en relación con estándares determinados. A través de la realización de exámenes nacionales de competencias pedagógicas, se debería establecer la aprobación como condición para obtener la matrícula habilitante, y el puntaje obtenido (nivel de competencia) tendría que ser el principal determinante para concursar por los cargos docentes ofertados.

2

Fortalecer las instituciones de formación de docentes, donde se desarrollen formación inicial y formación en servicio.

Para garantizar que los nuevos educadores desarrollen competencias que los habiliten a impartir educación con los más altos estándares y en los contextos más diversos, es imprescindible el fortalecimiento y la especialización de todas las instituciones formadoras de educadores.

El mecanismo de ingreso a las instituciones formadoras de docentes necesita priorizar la admisión de estudiantes que hayan demostrado competencias de comprensión lectora y de pensamiento lógico-matemático. Para ello, es conveniente que los aspirantes que quieran ingre-

sar a la formación inicial de docentes realicen un curso de ingreso y dos evaluaciones: una diagnóstica y otra de selección. Un punto neurálgico de todo plan de capacitación es la formación de los formadores de los docentes en servicio. Estos requieren una formación del grado más alto del nivel educativo, es decir, estar doctorados o tener título de maestría en didácticas específicas. Elevar la profesionalidad docente tiene como condición *sine qua non* que los formadores de formadores estén altamente calificados.

Atraer a los buenos egresados de la educación media hacia la carrera docente.

Si lo que se busca es que la formación inicial docente sea más exigente, con más horas de enseñanza y contenidos más complejos, es menester generar estímulos para que esta carrera atraiga a los egresados más sobresalientes de la educación media y aquellos con vocación de emprender estudios superiores.

Para ello, es pertinente imprimir mejoras en las condiciones laborales (por ejemplo, concentración del trabajo en un solo establecimiento, regulación del tiempo efectivo de trabajo, facilidades para acceder a vivienda y créditos blandos, etc.). Asimismo, es clave jerarquizar la profesión del educador, ya sea mediante campañas comunicacionales u otras acciones que destaquen el valor intrínseco de la docencia, su función transformadora de trayectorias de vida y su rol social irremplazable.

Ampliar la oferta de cursos de formación continua y establecer incentivos para que exista una participación activa de los docentes.

El incremento de exigencias y estándares en la formación inicial de los docentes deberá tener un correlato en el aumento de cursos de formación continua, incluyendo capacitaciones, especializaciones y actualizaciones. Sería estratégico incluir la modalidad a distancia (virtual) teniendo en cuenta que facilitaría el acceso de educadores de todo el país, tanto de quienes están lejos de los centros urbanos como de quienes tienen escaso tiempo disponible por fuera de sus obligaciones.

Para ello, el Estado deberá asegurar más recursos financieros destinados a la formación en servicio, tanto para la programación y puesta en práctica de los cursos, como para proveer a los docentes de la tecnología necesaria para realizar estas formaciones. En este sentido, cabe recordar que una de las causas de la alta deserción que existe

3

4

en este tipo de formaciones es la falta de disponibilidad de dispositivos electrónicos con acceso a internet por parte de los profesores. La posibilidad de entregar una *tablet* con conectividad a cada educador podrá ser útil para su formación profesional continua y para desarrollar nuevas propuestas didácticas en el aula con los alumnos, en respuesta a las demandas de innovación de la escuela paraguaya actual.

Se deberán arbitrar los recursos para asegurar la efectiva participación de quienes se inscriban y el máximo aprovechamiento. Las certificaciones deberían ser condición, entre otros factores, de promoción horizontal (mejores condiciones laborales, profesionales y/o salariales) y vertical (posibilidad de ascender en los diferentes cargos dentro del sistema educativo).

Desarrollar competencias profesionales para la innovación: uso de tecnología en la escuela.

La expansión de las tecnologías en la vida cotidiana de la sociedad paraguaya durante el segundo decenio del siglo XXI ha puesto a las escuelas y universidades ante nuevos desafíos, que se aceleraron como consecuencia de las medidas tomadas a raíz de la pandemia de Covid-19, como fueron las clases a distancia y el uso de plataformas educativas. El contexto de cuarentena impuso el uso de dispositivos y *software* a prácticamente todo el sistema educativo, pero no todos (estudiantes y docentes) disponían de las competencias, conectividad y/o recursos tecnológicos necesarios para aprovecharlos.

Es menester que se planifique correctamente la capacitación docente sobre el uso de las tecnologías en la escuela, no solo para enseñar los contenidos actuales, sino también para que estas herramientas den lugar a innovaciones.

Además, la formación del docente necesita abarcar todas aquellas disciplinas científicas que se vinculan con la educación integral del ser humano. La capacitación tiene que ser más amplia, para que el educador pueda, desde la ciencia y la cultura, responder a las demandas emergentes en el sistema educativo paraguayo.

Adicionalmente, es deseable continuar y fortalecer el repositorio virtual de recursos pedagógicos por ciclos, niveles y asignaturas, de acuerdo con las necesidades de aprendizaje de los alumnos, para que los docentes puedan descargar estos materiales y utilizarlos en las clases.

5

6

Instalar mecanismos de evaluación de desempeño ampliamente acordados entre los actores educativos (docente evaluado y docente evaluador) y un sistema de acompañamiento entre pares.

La otra cara del esfuerzo que supone formar y capacitar a más y mejores docentes, es el despliegue de un sistema de evaluación que valore los esfuerzos de los educadores por mejorar su desempeño y trabajo en aula, y que señale los aspectos que requieren más trabajo y atención.

De manera complementaria, y partiendo del principio de que el docente también aprende continuamente, es necesario promover un sistema de acompañamiento entre pares, que permita no solo hacer un seguimiento de la actividad los educadores, sino también fomentar la corresponsabilidad de todo el equipo docente de lo que ocurre en el aula, en lugar de que cada maestro trabaje de manera individual. Entre las técnicas que favorecen el acompañamiento de pares se encuentran los seminarios de capacitación, los círculos de estudio, el estudio de clase, las aulas abiertas, los talleres, los ateneos didácticos, los círculos de aprendizaje y la enseñanza entre pares.

Asimismo, la creación de agencias evaluadoras independientes del quehacer docente (que doten de mayor objetividad a los diagnósticos) sería un complemento a las evaluaciones realizadas por los pares, por el director de la institución educativa y/o por otros agentes evaluadores. Estas agencias evaluadoras tendrían la función de minimizar subjetividades en el momento de la apreciación del desempeño docente.

7

Potenciar los incentivos vigentes para retener a los docentes dentro del sistema educativo.

Las conquistas gremiales son factores que ayudan a valorar la profesión de educador, a hacerla atractiva como salida laboral, al mismo tiempo que motivan el progreso profesional y el deseo de permanecer laboralmente dentro del Sistema Educativo Nacional.

Además de las estrategias de promoción ya mencionadas, deberían sumarse otras, como por ejemplo: a) un fondo anual de becas de postgrado para docentes que se destaquen en su labor profesional; b) instituir un año sabático de investigación financiado por el MEC por departamentos, para docentes que demuestren capacidad e interés en contribuir al desarrollo de la pedagogía paraguaya y a la innovación educativa; c) promulgar una Ley de Protección de la Salud Docente, considerando el número creciente de educadores que desarrollan enfermedades crónicas a causa de las condiciones laborales actuales; d)

mejorar el sistema de seguridad social jubilatoria de los docentes del sector público, y e) plantear la implementación nacional de la “Jornada Única Docente”, que permita a los educadores tener un sueldo digno y, al mismo tiempo, concentrar su labor profesional en una sola comunidad educativa concreta.

Garantizar espacios de diálogo, participación y empoderamiento docente en la mejora, actualización, detección de necesidades y desafíos emergentes de la educación nacional.

Los docentes son los protagonistas del proceso de enseñanza y su efectiva práctica profesional puede enriquecer los procesos de formación continua y mostrar las necesidades de capacitaciones específicas, optimizando las propuestas formativas. Por lo tanto, es importante establecer mesas permanentes de trabajo multisectoriales a nivel departamental y nacional para contribuir a la mejora continua de la calidad de la formación docente y de la oferta pedagógica del Sistema Educativo Nacional.

En este mismo sentido, la realización anual del “Congreso de los Educadores Paraguayos”, puede ser un espacio donde los docentes se puedan encontrar para debatir sobre el estado actual de la educación paraguaya, sus necesidades, desafíos, problemáticas emergentes y aportar propuestas de mejora continua de la educación.

Es deseable que los gremios docentes, el MEC, las universidades y la sociedad civil colaboren en el diseño de la política nacional de capacitación continua del magisterio paraguayo, teniendo siempre en cuenta a las necesidades curriculares, las exigencias de mejora de los aprendizajes de los alumnos evaluados por el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) en cada municipio y departamento, así como los nuevos paradigmas de la educación.

8