

Antecedente histórico de la formación docente en Paraguay: un andar casi bicentenario

Historical antecedents of teacher training in Paraguay: an almost bicentennial journey

Margarita Sanabria

Universidad Nacional de Asunción, Paraguay

ORCID ID: 0009-0001-6130-0272

sanabria.margarita@gmail.com

Carolina Dohmen

Universidad Nacional de Asunción, Paraguay

ORCID ID: 0009-0002-4882-3770

caroldohmen@gmail.com

RESUMEN

Dentro de un sistema de educación determinado, el hecho educativo en sí mismo - «la cosa» educativa como algunos lo llaman haciendo referencia aquello que se puede ver y tocar - se da concretamente en cada aula, y esto incluye las aulas de los IFD, las cuales constituyen en su conjunto el aula fuente, mbo'ehakoty kakuaa. Con dinámica matricial, cada docente en formación reproducirá en el mediano y largo plazo, consciente o inconscientemente, a escala nacional, los repertorios de pensamiento, sentimiento y acción que desarrolle en estas aulas. Estos repertorios, afortunadamente, fueron modificando y lo siguen haciendo a lo largo de casi dos siglos de formación docente en el país. Una palabra clave para empezar a analizar la formación docente en Paraguay en los últimos 166 años es un término muy discutido actualmente en el ámbito educativo nacional: transformación. Si bien no dejó de experimentar cambios en aspectos fundamentales desde sus inicios, parecería ser que en ese andar casi bicentenario no alcanza la velocidad que de él espera, reivindica y, más importante, necesita un país donde varios sectores oficiales y no oficiales discuten hoy las líneas de acción para su transformación educativa en la próxima década, hoy detenida, pero latente su tratamiento a la brevedad. Varias son las facetas de la formación docente inicial, comprenderla al día de hoy, en que el concepto de transformación toca las puertas de las nuevas políticas educativas nacionales y extraer de esta comprensión claves relevantes desde donde se pueda iniciar procesos efectivos de cambio, implica necesariamente recapitular su trayectoria histórica; tal es el objetivo del presente artículo.

Palabras Clave: formación docente, transformación, trayectoria histórica, políticas educativas.



Este artículo está publicado con acceso abierto bajo una Licencia Creative Commons
Autor corresponsal: Margarita Sanabria, e-mail: sanabria.margarita@gmail.com

ABSTRACT

Within a given education system, the educational fact itself - the educational "thing" as some call it, referring to that which can be seen and touched - takes place concretely in each classroom, and this includes the IFD classrooms, which together constitute the source classroom, mbo'ehakoty kakuaa. With matrix dynamics, each teacher in training will reproduce in the medium and long term, consciously or unconsciously, on a national scale, the repertoires of thought, feeling and action that he or she develops in these classrooms. These repertoires, fortunately, have been modifying and continue to do so throughout almost two centuries of teacher training in the country. A key word to begin analyzing teacher education in Paraguay over the last 166 years is a term currently much discussed in the national educational sphere: transformation. Although it has not ceased to undergo changes in fundamental aspects since its beginnings, it would seem that in this almost bicentennial journey it has not reached the speed expected, demanded and, more importantly, needed by a country where several official and non-official sectors are currently discussing the lines of action for its educational transformation in the next decade, which is currently at a standstill, but its treatment is latent and will be dealt with soon. There are several facets of initial teacher training, understanding it today, when the concept of transformation is at the doors of the new national educational policies and extracting from this understanding relevant keys from which to initiate effective processes of change, necessarily implies recapitulating its historical trajectory; such is the objective of this article.

Keywords: formación docente, transformación, trayectoria histórica, políticas educativas.

Inicios de la formación docente en el Paraguay

El desarrollo histórico de la Formación Docente en Paraguay tiene sus primeros hitos en el año 1856 con la apertura de una Escuela Normal, seguida por la creación del Colegio de segunda enseñanza un año después. Sin embargo, la Escuela Normal fue restablecida 18 años más tarde (Zayas, 2016). En 1889, treinta y tres años después, se funda la Universidad Nacional de Asunción con tres facultades, incluyendo la Facultad de Matemáticas y la Facultad de Medicina. Siete años más tarde, se establece la Escuela Normal de Maestros, cuyo plan de estudios se aprobó en 1906 y se modificó en 1950 para introducir cursos de capacitación para docentes en ejercicio (Ley de enseñanza secundaria de 1889).

Entre 1957 y 1958, se implementa una reforma educativa que establece la división en ramas: ciclo básico, bachillerato y Formación Docente. Se crean escuelas normales para los ciclos preescolar y primario, así como para la educación media. Además, con la ayuda del gobierno de los Estados Unidos, se establecen los Centros Regionales de Educación (CRE) para brindar orientación y capacitación a los docentes en áreas rurales (Zayas, 2016). En 1968 se funda el Instituto Superior de Educación Dr. Raúl Peña y cuatro institutos más de formación docente. En 1969, se realiza un diagnóstico que revela que las escuelas normales no estaban formando docentes calificados para las necesidades nacionales. También se señala la falta de adecuación de los edificios, instalaciones y equipos, así como la escasez de materiales didácticos y bibliotecas precarias. Además, se destaca la falta de selección de los alumnos para convertirse en maestros (Zayas, 2016).

En respuesta a estos hallazgos, se elaboró el Programa de Desarrollo Educativo Nacional 1969-1980, que tenía como objetivo mejorar la educación paraguaya a través de la capacitación docente, la modernización curricular y la gestión educativa. A pesar de ello, el número de docentes formados seguía siendo insuficiente, aunque la profesión docente era

valorada y reconocida socialmente, especialmente entre las mujeres. En 1973 se implementa una nueva reforma educativa llamada Innovaciones Educativas, que suspende las escuelas normales y establece el Sistema de Formación Docente. Este sistema está compuesto por varios organismos responsables de la dirección, administración y supervisión del programa de formación, capacitación y especialización docente, incluyendo el Departamento de Formación y Especialización Docentes, los Centros Regionales, el Instituto Superior de Educación y la Unidad de Profesionalización y Capacitación de maestros en servicio. Para 1985, Paraguay ya contaba con 15 IFD (Zayas, 2016).

La Reforma Educativa de 1992, que se gesta en el marco de una nueva Constitución de la República del Paraguay y una nueva forma de gobierno iniciada en 1989 con la caída del régimen autoritario, no solo planteaba nuevos planes de estudio, innovaciones en los programas de estudios en la escuela obligatoria, cambios en el rol del docente, sino un nuevo Sistema Educativo Nacional cuyas características más resaltantes son comparadas con las innovaciones educativas del año 1973 por Serafini (1992, citada por MEC, 2021) (Tabla 1).

Tabla 1. Diferencias entre Innovaciones Educativas y Reforma Educativa

INNOVACIONES EDUCACIONALES 1973		REFORMA EDUCATIVA 1993
Constitución Nacional de 1967	1	Constitución Nacional de 1992
Reforma del currículum	2	Reforma del Sistema Educativo
Centralización. Concentración	3	Descentralización
Castellano, lengua oficial. Guaraní, lengua nacional	4	Castellano y Guaraní, ambos idiomas oficiales. Bilingüismo oficial
Educación formal escolarizada	5	Educación formal, no formal y refleja
Dictadura. Autoritaria. Vertical	6	Democracia. Participativa.
Aislado de las culturas del país	7	Educación pluricultural y pluriétnica
Para cuerpo de directivos y docentes	8	Comunidad educativa social e institucional
Plan	9	Proceso
Currículum cerrado	10	Currículum abierto
Uniformidad	11	Diversidad y pertinencia
Acento en la enseñanza	12	Acento en el aprendizaje

Fuente. (MEC, 2021)

El Sistema Educativo Nacional vigente desde la reforma educativa del 1992 con características y principios diferentes a innovaciones educativas de 1973, ubica a los Institutos de Formación Docente en el subsistema de Educación Superior junto con los Institutos Superiores y las Universidades, pero sin la autonomía académica y administrativa – financiera que los últimos poseen, sino que operan bajo gestión del MEC, único ente del Estado que los puede habilitar, supervisar y/o clausurar. Además, los perfiles, los planes y programas de estudios, los recursos humanos, la infraestructura, la gestión y las normativas de los IFD de gestión oficial son proveídos por el MEC. Los IFD de gestión privada también operan bajo el MEC en los aspectos académicos.

Al inicio de la reforma del año 1992 se cuestiona la falta de idoneidad de los formadores de las instituciones formadoras de docentes principalmente, se rechaza los mecanismos más comunes de acceso y promoción de algunos formadores en los institutos consistente en recomendaciones políticas o de amistad (Zayas, 2016) que luego se agudiza por la masificación de IFD tanto de gestión oficial como de gestión privada (1996 – 2000) ante la necesidad de

formar docentes con miras al cumplimiento de una de las metas más relevante de la reforma educacional cual fue la ampliación de la cobertura: más niños en la Escuela lo que llevó al MEC habilitar 40 IFD de gestión oficial y cerca de 100 IFD de gestión privada, sin un mecanismo formalizado de evaluación que garantice las condiciones adecuadas para la formación de buenos maestros.

Sosa (2017) cita a exponentes nacionales e internacionales de la formación docente y expone las debilidades del sistema de formación docente: Un fenómeno que restringe de sobremanera la posibilidad de formar buenos maestros es “...la degradación académica que afecta a una parte considerable de las instituciones de formación docente, que confieren títulos y, por consiguiente, habilitan para el ejercicio” (Borden, Allyson; 1994) (...) (p. 5).

En el expansivo crecimiento que se generó con el proceso de democratización por un lado y la puesta en funcionamiento de la reforma educativa por otro, “...cabe reconocer las graves implicancias que la comercialización dolosa presenta a todo intento de recuperación de la calidad de la docencia en la educación básica y media” (CONEC; 2005) (...) (p. 5) En la Educación Media, “la formación docente en áreas recién se inicia en el año 2002 y se produce al mismo tiempo que la implementación de la reforma en este nivel” (Banco Mundial; 2012:3) (...) (p. 5). Los acentos de los programas se ubican equilibradamente en torno al conocimiento pedagógico y en los aspectos prácticos de la enseñanza, tales como la evaluación continua y formativa de los alumnos, la organización en el aula, el aprendizaje cooperativo y el aprendizaje basado en la indagación (Ortega; 2011:23) (...) (p.8). Las políticas actualmente en curso, como ya se mencionó, incentivan los estudios de posgrado, que aparentemente ya son parte de las aspiraciones de los docentes (Aguerrondo y Vezub, 2003; Mancebo, 2006) (...) (p. 8).

El énfasis en las alianzas con las universidades acreditadas y la orientación hacia la obtención de posgrados dedicados a incrementar las capacidades de investigación e innovación entre una población que ha estado alejada de este ámbito resulta novedoso, y seguramente requiere ajustes en la cultura universitaria tradicionalmente distante de la trama escolar (Ibarrola et. al. 2006) (...) (p. 8).

En la década de los noventa - 104 años después de la creación de la UNA- se crean nuevas universidades nacionales, la primera en 1993 en el este del país, la Universidad Nacional del Este (Ley 250 de 1993). La UNA era la única universidad en el país hasta 1960, año en que la Conferencia Episcopal Paraguaya creó la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” de gestión privada, que no solo se instaló en Asunción, sino que extendió los servicios universitarios en varios departamentos geográficos del país, entre los más longevos se ubica el Campus Universitario Asunción, Campus Universitario Guairá y el Campus Universitario Concepción. Actualmente la universidad se encuentra en 16 departamentos del país (UCNSA, 2014). Al 2023, el país cuenta con 57 universidades de las cuales solo 10 son de gestión oficial; 37 Institutos Superiores de los cuales 8 son de gestión oficial. Entre los institutos de gestión oficial 4 de los institutos se ocupan de la formación militar, uno a la formación policial, uno a bellas artes, otro para ciencias de la salud y otro a educación, el INAES (ex ISE) focaliza exclusivamente su servicio para la formación de docentes en pregrado, grado y postgrado (ANEAES, 2021).

El MEC, desde la reforma educativa de 1992, ha implementado programas y proyectos para mejorar la educación y la formación de maestros: evaluación institucional de los IFD (Licenciamiento) (MEC, 2007), programas de formación docente en servicio, becas para estudios de postgrado en el extranjero (MEC, 2005), evaluación de desempeño docente para la carrera docente (Certificación de los Educadores Profesionales) (MEC, 2008), reforma de los

planes de estudios en los IFD (MEC, 2013), entre otros en el marco del Proyecto de Reforma de la Educación con Énfasis en la Educación Media (PREEM) (Lachi, 2011). Estos programas se fortalecieron con la ley general de educación, el estatuto del educador y la creación de la ANEAES (Ley 2072 de 2003) y la ley de educación superior (Ley 4995 de 2013).

También en la década del 90 un grupo de universidades de gestión privada (UAA, UTCD, UNAE, entre otras), también creadas en la década de los noventa, ofrecen a los egresados de los IFD programas de grado universitario articulados, reconociendo los saberes y experiencias acumuladas durante sus años de formación docente, oferta que aún persiste en alguna de ellas, pero que a su vez persiste la falta de reconocimiento del MEC expresado en una menor valoración de los títulos académicos de grado universitario obtenidos en programas articulados, para la certificación documental segunda fase del proceso de selección de docentes para ejercer cargos públicos (ANEAES, 2021; DGGP, 2021).

Ya en la década del año 2000 con fondos del FEEI (Ley 4758 de 2021 y Ley 6102 de 2017), el MEC desarrolla en el marco de PROCEMA acciones específicas para los IFD de gestión oficial que según informe a diciembre de 2020 presenta los siguientes avances (FEEI, 2021).

- 23 institutos de Formación Docente (IFD) con obras finalizadas
- 100% de los IFD han sido dotados con textos
- 583 mobiliario adjudicados a entregar en 28 IFD
- 580 educadores profesionalizados
- 600 educadores formados con nivel de postgrado en modelo basado en competencias
- 600 educadores formados en lengua inglesa
- 374 educadores formados en Educación Permanente
- 132 en Educación Inclusiva y 4.285 en asesoría pedagógica
- 562 educadores actualizados
- 600 educadores indígenas formados
- 35 IFD cuentan con evaluación externa concluida
- 600 técnicos pedagógicos evaluados en su desempeño profesional
- Evaluación de la implementación del Sistema de Acompañamiento Pedagógico
- 959 gestores educativos formados

El informe resalta atrasos en la ejecución del proyecto, principalmente en la construcción de Centros de Excelencia para la formación docente. En 2019, con apoyo técnico de la Cooperación de la Unión Europea, a través del proyecto "Mejorando la Calidad Educativa mediante el Diseño de la Nueva Formación Docente Inicial y el Nuevo Plan Maestro para la Formación y Práctica Pedagógica en Aula en Paraguay" (Contrato No. LA 2019/409-274), el MEC inicia la implementación de un nuevo Diseño curricular para la formación docente en todas las instituciones formadoras que ofrecen programas de formación inicial para el primero y segundo ciclo de la EEB. Este año se graduó la primera cohorte. También resalta al cierre de este año, la acreditación de la calidad de la gestión institucional de 11 de los 15 IFD de gestión oficial que se sometieron a la evaluación con fines de acreditación nacional en el marco del modelo nacional de evaluación y acreditación de la educación superior gestionado por la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior - ANEAES (Ley 2072 de 2003).

La evaluación y acreditación de los IFD por la ANEAES garantiza la continuidad de una política pública para asegurar la calidad de las instituciones formadoras de docentes, que

comenzó en 2001 a través del programa Escuela Viva Hekokatúva, enfocándose en mejorar la formación inicial de los maestros. Se trabajaron dos subcomponentes: el mejoramiento académico de los IFD mediante proyectos académicos didácticos y cursos de perfeccionamiento para formadores y directores de IFD, y la evaluación institucional, que incluye la medición del rendimiento académico de los egresados del profesorado de EEB y la autoevaluación institucional. En 2003 y 2004 se implementó un plan piloto de autoevaluación en diez IFD de gestión oficial. En 2005 se diseñó el Mecanismo de Acreditación de los IFD, culminando en la aprobación del Mecanismo de Licenciamiento como etapa previa a la Acreditación (MEC, 2009). En el 2021 se completó la segunda fase con la acreditación de 11 IFD por parte de la agencia. (ANEAES, 2021)

Por último, la acción más relevante del MEC en materia educacional es el actual proyecto de elaboración de un plan de transformación educacional para el 2030, el PNTE 2030, dirigido por un Comité Estratégico conformado por ministros, viceministros no solo de la cartera de Educación y representantes de la sociedad civil. El PNTE 2030 apunta a trazar una hoja de ruta para la transformación educacional de los próximos años, blindado por un pacto nacional y una ley de la república a fin de garantizar su continuidad como política de Estado que trascienda los periodos de gobierno nacional y territoriales. A diciembre de 2021 ha entregado al país documentos diagnósticos y uno que registra un primer acuerdo entre varios sectores involucrados a partir de una consulta pública (MEC, 2021).

Los hallazgos del diagnóstico de la educación en el marco PNTE 2030 (Benítez y Walder, 2021) son: “los IFD carecen de autonomía financiera y administrativa, no tienen capacidad suficiente para ejecutar los planes propuestos; se percibe que los IFD se asemejan más a una escuela que a una institución de educación superior; la calidad de los IFD no es adecuada para enfrentar los desafíos docentes; no se ha cumplido con la creación de instituciones de formación docente para el sector indígena en ambas regiones; falta personal técnico para el currículo y apoyo pedagógico en formación profesional; hay una escasez de docentes en Educación Inicial, Ciencias y Matemáticas en el Tercer Ciclo de Educación Básica y Educación Media; se cuestiona la calidad de los cursos de formación continua; los docentes carecen de conocimientos para procesos educativos inclusivos y un desempeño óptimo desde una perspectiva intercultural”. (Benítez y Walder, 2021 p.2).

Los nudos críticos identificados en el eje desarrollo profesional del educador son: Sistema de gobernanza de la formación docente y continua, calidad de la formación docente, cobertura de las demandas en niveles y áreas, respuestas a las demandas de formación intercultural, respuestas a las demandas de educación inclusiva, salario docente, condiciones laborales, Evaluación del desempeño y selección docente (Benítez y Walder, 2021 p.8).

Educación Superior en el Paraguay. Status legal de los IFD

La ley 1264/98 General de Educación, establece una tipología para las instituciones de educación superior, dentro de la cual las mismas se pueden clasificar en tres categorías: universidades, institutos superiores y a las instituciones de formación profesional de tercer nivel.

Artículo 48.- Son universidades las instituciones de educación superior que abarcan una multiplicidad de áreas específicas del saber en el cumplimiento de su misión de investigación, enseñanza, formación y capacitación profesional y servicio a la comunidad.

Artículo 49.- Son institutos superiores, las instituciones que se desempeñan en un campo específico del saber en cumplimiento de su misión de investigación, formación profesional y servicio a la comunidad.

Artículo 50.- Son Instituciones de formación profesional del tercer nivel, aquellos institutos técnicos que brindan formación profesional y reconversión permanente en las diferentes áreas del saber técnico y práctico, habilitando para el ejercicio de una profesión. Serán autorizadas por el Ministerio de Educación y Cultura. (Ley 1264/98)

La Ley General de Educación establece las titulaciones requeridas en las instituciones de educación superior y otorga a las Universidades e Institutos Superiores la autoridad para otorgar títulos académicos de grado y postgrado, como se ratifica en la Ley 4995/2013 de Educación Superior en sus niveles de capacitación, especialización, maestría y doctorado. Según el segundo párrafo del artículo 50, el título de técnico superior permite acceder tanto al ejercicio de la profesión como a los estudios universitarios o a los ofrecidos por los institutos superiores, como es el caso de la formación docente. En resumen, los graduados de los IFD pueden ejercer la docencia y continuar su formación a nivel de grado, lo que demuestra que la ley respalda la conexión entre los estudios de pregrado y grado. Solo se requiere una definición nacional sobre la política académica que facilite la transición de los profesionales docentes en un itinerario formativo que culmine en el doctorado o postdoctorado. Luego, en el artículo 51 establece las funciones de los institutos de formación docente y encarga al MEC priorizar la atención a los mismos.

Artículo 51.- Entre las instituciones de formación profesional del tercer nivel, el Ministerio de Educación y Cultura deberá priorizar los institutos de formación docente, que se ocuparán de la formación para:

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

La ley general destaca las funciones de los institutos de formación docente: formación inicial, formación en servicio, formación en diferentes áreas del conocimiento para desempeñarse en los niveles educativos y modalidades, y fortalecimiento de la competencia en investigación educativa. Las Universidades e Institutos Superiores contribuyen a la formación docente según lo establecido en la Ley General de Educación, ofreciendo programas de pregrado, grado y postgrado, estos últimos excluidos para los institutos de formación docente.

El Sistema Educativo Nacional conforme a las disposiciones de la Ley 1264/98 General de Educación tiene una estructura por niveles secuenciales y rectoría compartida entre dos instituciones, el MEC y el CONES (Figura 1).

Figura 1. Sistema Educativo Nacional



Fuente: Eje de evaluación e investigación 2021 del PNTE 2030 (MEC, 2021)

Dentro del subsistema de Educación Superior, hasta el año 2021 (ANEAES, 2021), se contaba un total de 388 instituciones de gestión privada o de gestión oficial (tabla 3). En el año 2023, se crearon dos nuevas Universidades, una de gestión oficial y otra de gestión privada.

Tabla 2. Cantidad de instituciones en el Subsistema de Educación Superior en Paraguay al 2023

Instituciones de Educación Superior	Gestión				Total	
	Privada		Oficial			
	Cantidad	%	Cantidad	%		
Universidades	46	84	9	16	55	
Institutos Superiores	29	78	8	22	37	
Institutos Profesionales del 3° Nivel	Institutos de Formación Docente	29	42	40	58	69
	Institutos Técnicos Superiores	222	98	5	2	227
Total		326	84	62	16	388

La nueva formación docente en el Paraguay. Tareas para la mejora de la calidad

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) publica el documento "Diseño curricular de la nueva formación docente en Paraguay. Tareas para la mejora de la calidad" en 2019, estableciendo su implementación en todas las instituciones que ofrecen programas de formación inicial de docentes para el primer y segundo ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB). En dicho documento, el ministerio deja claro que este nuevo diseño curricular de la formación docente inicial surge "mientras se planifica este proceso de transformación del sistema educativo nacional" y propone iniciar un proceso de cambios en la formación inicial de los docentes, de manera que el país cuente con un grupo de docentes graduados de este diseño curricular, formados desde una perspectiva diferente a la tradicional, que puedan apoyar las acciones de la Transformación Educativa en Paraguay (MEC, 2019).

El MEC enfatiza que su propuesta de una nueva formación docente incorpora ajustes al sistema históricamente utilizado en el país. Al mismo tiempo, afirma que este nuevo sistema es flexible para la aplicación de las convenciones que se acuerden en el proceso de la Transformación Educativa 2030 (MEC, 2019). La nueva formación docente es una respuesta a una necesidad identificada a partir de investigaciones realizadas con diversos actores

educativos en diferentes regiones del país. Cuenta con la contribución de profesionales con reconocida experiencia en la formación de educadores (MEC, 2019).

El contenido de la nueva formación docente tiene en cuenta los paradigmas más modernos para preparar a los nuevos profesionales de la educación en el siglo XXI. Los principios en los que se basa el currículo de la nueva formación docente, presentados en este documento, incluyen el desarrollo integral de la persona del docente, el desarrollo de competencias, la incorporación de créditos académicos que permitan al egresado articular su formación de posgrado con la formación de grado, la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación con fines pedagógicos, incluyendo habilidades para el acceso, procesamiento y evaluación, uso y creación de recursos de aprendizaje virtuales, así como la formación en competencias comunicativas en inglés, entre otros aspectos (MEC, 2019).

En 2021, se graduaron los primeros estudiantes de la Nueva Formación Docente, un proyecto académico implementado por el MEC en todos los Institutos de Formación Docente (IFD) de gestión oficial, Institutos Superiores y Universidades que ofrecen formación inicial para docentes. Se implementaron dos mecanismos nuevos: un examen nacional de ingreso para los solicitantes de formación docente y una prueba nacional de competencias docentes aplicada por primera vez a los graduados de la formación docente inicial, con el objetivo de certificar las competencias esenciales para la enseñanza. Los resultados de la prueba nacional de competencias aún no han sido publicados por el MEC.

Los IFD de gestión oficial y privados tienen la responsabilidad de formar docentes para todos los niveles educativos, desde la Educación Inicial (EI) hasta la Educación Media (EM) y la Educación Técnico Superior (ETS). Además, también otorgan la habilitación pedagógica a los profesionales egresados de Institutos Superiores y Universidades que deseen ejercer la docencia, especialmente en la EM técnica, ya que la habilitación pedagógica es un requisito para ocupar un cargo docente en el sistema oficial.

CONCLUSIÓN Y DISCUSIÓN

La recapitulación realizada permite identificar varios hitos relevantes para la formación docente del país, la cual inicia con la apertura de la primera Escuela Normal. Los antecedentes históricos de la formación docente en el país reflejan una realidad en constante cambio. Se han observado avances y retrocesos a lo largo de los años, con saltos cualitativos en diferentes dimensiones. En particular, ha habido una transición incipiente hacia un ámbito académico más formal, con nuevas iniciativas de articulación entre estudios de grado y pregrado, donde la universidad comienza a integrarse. En la siguiente tabla se recogen sintéticamente los hechos más relevantes identificados desde 1856 hasta 2021.

Tabla 3. Síntesis de hechos históricos relevantes de la formación docente en Paraguay

Año	Hitos
1856	Se abre una Escuela Normal para formar maestros.
1857	El Colegio de segunda enseñanza sustituye a la Escuela Normal para formar maestros.
1874	Se establece una Escuela Normal en el Colegio Nacional de la Capital.
1889	Creación de la Universidad Nacional de Asunción por Ley de enseñanza secundaria
1896	Creación de la Escuela Normal de Maestros
1906	Se aprueba un plan de estudios para las Escuelas Normales

1943	Creación de la Escuela Nacional de Educación Física – ENEF
1950	Se cambia el plan de estudios de las escuelas normales y se desarrolla cursos de capacitación para los docentes en ejercicio.
1957	La reforma educacional determinó las ramas: ciclo básico, bachillerato (humanístico y comercial) y Normal o Formación Docente.
1958	Se implementa el plan para las escuelas Normales de la República y funcionan dos tipos de escuelas normales: para los ciclos preescolar y primario, y para la educación media. También funcionaban con la ayuda del gobierno de los Estados Unidos, los Centros Regionales de Educación encargados de proporcionar orientación y capacitación a los docentes de las zonas rurales.
1965 -1968	Se crean cuatro IFD de gestión oficial
1968	Creación del Instituto Superior de Educación Dr. Raúl Peña (Decreto del Poder Ejecutivo del 16 de enero de 1968)
1969	Se realiza un diagnóstico del nivel secundario y se constata que las escuelas normales no formaban docentes calificados para las exigencias de la enseñanza primaria adecuada a las necesidades nacionales además que los edificios, instalaciones y equipos no son adecuados para el logro de sus fines (pocos materiales didácticos, con bibliotecas muy precarias, etc.), y fundamentalmente la falta de selección de los alumnos para ser maestros.
1970	Se elaboró el Programa de Desarrollo Educativo Nacional 1969 -1980 cuyo propósito central fue mejorar la educación paraguaya a través de la capacitación docente, la modernización curricular y la administración educacional. El número de docentes que el sistema de formación docente dotaba al país era insuficiente. La maestra tenía autoridad y reconocimiento social.
1971	A través de una Comisión de Currículum -se formó por resolución ministerial- se encargaron de elaborar una nueva Reforma denominada 'innovaciones educacionales'
1973	Implementación de la Reforma: Innovaciones educacionales
1974	Se suspenden las escuelas normales y se crea el Sistema de Formación Docente Por Decreto del Poder Ejecutivo con varios organismos responsables que cumplen las funciones de dirección, administración y supervisión del programa de formación, capacitación, especialización y profesionalización (Dpto. de Formación y Especialización Docentes, Centros Regionales, Instituto Superior de Educación, y la Unidad de Profesionalización y Capacitación de maestros en servicio).
1974-1977	Se crean siete Institutos de Formación Docente (IFD) de gestión oficial
1979-1985	Se crean cuatro IFD de gestión oficial
1992	El Paraguay cuenta con una nueva Constitución Nacional
1993	Reforma Educativa: nuevos planes de estudio, innovaciones en los programas de estudios en la escuela obligatoria, cambios en el rol del docente. Se cuestiona la falta de idoneidad de los formadores de las instituciones formadoras de docentes basado principalmente, en los mecanismos más comunes de acceso y promoción de algunos formadores en los institutos, consistente en recomendaciones políticas o de amistad.
1992 -1995	Expansión de la formación docente inicial. Creación de siete IFD de gestión oficial
1994	Se crea el Instituto de Formación Docente Iberoamericana, antecedente de la Universidad Iberoamericana -UNIBE, IES socia del Proyecto AULA PYAHU
1996 -1999	Expansión de la formación docente inicial. Creación de nueve IFD de gestión oficial
1996-2000	Exponencial aumento de habilitación de IFD de gestión privada.
1996-2000	Ejecución del Programa MECES: actualización y perfeccionamiento para el ejercicio docente.
1998	Se promulga la ley 1264 General de Educación que establece la rectoría del MEC sobre el Sistema Educativo Nacional. La formación docente forma parte de la educación superior, los IFD operan bajo gestión del MEC con la misión de capacitar a los educadores de alta calidad profesional, científica y ética; lograr el eficaz desempeño de su profesión en cada nivel y modalidad del sistema; actualizar y perfeccionar permanentemente a los docentes en ejercicio; y fortalecer su competencia en investigación y desarrollo educativo.
1999	Se crea el Instituto de Formación Docente Divina Esperanza, que actualmente forma parte del complejo Universidad Autónoma de Encarnación UNAE, IES socia del proyecto Aula Pyahu
2000	Creación de nueve IFD de gestión oficial

2001-2007	Escuela Viva Hekokatúva I: Formación inicial de docentes de EEB y fortalecimiento de 31 IFD en gestión y prácticas de autoevaluación.
2000	Se suspende la implementación del programa de formación Inicial de docentes para el primero y segundo ciclo de la EEB por exceso de docentes para el nivel.
2001	Creación del Instituto Nacional de Educación Superior (INAES) ex ISE. Dr. Raúl Peña con autonomía académica y tiene facultades para ofrecer programas de grado y de postgrado (capacitación, especialización, maestría y doctorado).
2003	Creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) y sus facultades legales le habilita para evaluar y, en su caso acreditar la calidad de los IFD de gestión oficial y de gestión privada
2003	Decreto 468 que reglamento el estatuto del Educador
2003-2009	Reforma Joven: Educación Media. Diseño e implementación de un sistema de formación continua de docentes y formación de 100 líderes educativos +Mecanismo de Licenciamiento de IFD + Certificación de los Educadores Profesionales.
2007	El MEC diseña y aprueba un Mecanismo de Evaluación para el Licenciamiento de las Instituciones Formadoras de Docentes
2010	EL MEC suspende la habilitación de programas de formación docente para la EEB primero y segundo ciclos
2007-2015	Escuela Viva Hekokatúva II: Capacitación inicial a través de talleres de gestión para directores y de innovación pedagógica para docentes Talleres de refuerzo pedagógico. Proyectos concursables de IFD oficiales, privados y universidades.
2011	Ley N° 4.351/11 suspendió la Creación de Universidades e Institutos Superiores hasta la promulgación de la Ley de Educación Superior N° 4995/2013.
2013	Se promulga la ley 4995/2013 de Educación Superior y ratifica la rectoría del MEC sobre el Sistema de Formación Docente.
2013	Nuevo Diseño Curricular de la Formación Docente Inicial para la Educación Escolar Básica 1° y 2° ciclos implementado en los IFD de gestión oficial y privada.
2014-2018	MEC aplica evaluación para el Licenciamiento de los IFD de gestión oficial
2015-2020	PROCEMA. Programa de Capacitación de los Educadores para el mejoramiento de los aprendizajes de niños, niñas, jóvenes y adultos a nivel nacional
2018	Se aprueba el Plan Nacional de Educación 2018 – 2024
2018	El INAES obtiene su autarquía y se convierte en una Institución de Educación Superior con autonomía académica y autarquía administrativa.
2015	MEC aprueba un mecanismo de evaluación para el Licenciamiento de IFD
2016	Juntos por la Educación con financiamiento de la Unión Europea ejecuta durante tres años el Proyecto: “La educación primero. Todos por Caazapá” diseñado para aportar un modelo de gestión en territorio para la mejora de la educación. Los IFD del área de influencia junto con otras instancias territoriales del MEC y de la sociedad civil tuvieron un papel relevante en la ejecución del proyecto y quedando capacidad instalada con 28 Formadores de Formadores.
2017	Programa Nacional de Becas de Postgrado en el exterior “Carlos Antonio López” (BECAL) ofrece 30 becas para Profesionales de la Educación para iniciar estudios de postgrado en España conducentes a la obtención del título de Maestría en el área de Educación.
2017	Se sanciona la ley N° 5749 que establece la carta orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias, que entre otros eleva la Dirección de Formación Docente a Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador y crea el Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
2018/2020	MEC realiza evaluaciones y dictamina el Licenciamiento de 33 IFD de gestión oficial
2019	Se aplica el Nuevo Diseño curricular de la Nueva Formación Docente Profesorado de Educación Escolar Básica 1° y 2° ciclo en los IFD de gestión oficial y privada, Institutos Superiores y Universidades que forman a docentes en este nivel.
2019	Se conforma por Decreto Presidencial el Comité Estratégico del PNTE 2030 instancia que conduce y coordina el proceso de Diálogo Social Nacional, que tiene como objetivo la elaboración de un Plan Nacional de Transformación de la Educación, y una hoja de ruta para los próximos años, cuyo horizonte es el 2030 (enero/2019).
2020	Se sanciona la Ley 6628/2020 de arancel cero en Institutos Superiores y Universidades de gestión oficial y su decreto reglamentario del mismo para su aplicación inmediata.

2020	15 IFD de gestión oficial se encuentran inscritas ante la ANEAES para la evaluación con fines de acreditación institucional.
2020	Se promulga la ley N°6659 que aprueba el convenio de financiación entre la Unión Europea y la República del Paraguay para el Programa de apoyo a la transformación del Sistema Educativo en Paraguay y sus anexos- El mismo cuenta con tres componentes, uno de ellos es el de Formación inicial docente y desarrollo de las capacidades de los profesionales de la educación (7 de diciembre /2020).
2021	Inicia ejecución del Proyecto AULA PYAHU
2021	PNTE 2030 publica diagnóstico del Sistema Educativo Nacional (julio)
2021	PNTE 2030 presenta: Primer acuerdo para el diseño de la estrategia de la transformación educativa Paraguay 2030. Documento para Consulta Pública. Noviembre 2021
2021	AULA PYAHU (FORMACAP): «Diagnóstico colaborativo de la formación docente inicial en IFD de gestión oficial desde la voz de sus actores en el marco del proyecto Aula Pyahu» (Aula Pyahu,2021)

Actualmente, los Institutos de Formación Docente (IFD) son reconocidos como parte de la educación superior en el sistema educativo nacional. Sin embargo, se diferencian de los institutos superiores y universidades en términos de dependencia académica, administrativa, financiera y estructural del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC). Esta dependencia limita su autonomía, pero dado que la educación es un derecho humano fundamental, es comprensible que el Estado asuma la responsabilidad principal de garantizar la formación de maestros y mantener la supervisión sobre ellos.

Desde la reforma educativa de 1992, el MEC ha implementado programas y acciones para contrarrestar la masificación de los IFD, que buscaban ampliar la cobertura educativa. Se han llevado a cabo evaluaciones con fines de licenciamiento y acreditación institucional por parte de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), encargada de certificar la calidad de la educación superior en Paraguay. Cuando el MEC licencia un IFD de gestión oficial o la ANEAES emite una resolución de acreditación institucional, comunican que cumplen con los requisitos mínimos de calidad para formar maestros. Pero la acreditación de los IFD enfrenta desafíos en términos de falta de autonomía, escasa producción de conocimiento y limitaciones en financiamiento, recursos e autonomía para desarrollar ofertas formativas.

Entre estas limitaciones se podría contar también la endogamia en los IFD. Históricamente, los nuevos maestros eran formados por los mismos egresados de instituciones formadoras de docentes. Desde 2015, ha habido un aumento significativo en el número de formadores de docentes con títulos de grado y postgrado, y actualmente existen programas de formación inicial y en servicio en los IFD, institutos superiores y universidades. Esto permite integrar al sistema educativo nacional a docentes con formación universitaria en áreas específicas mediante un proceso de habilitación pedagógica. El sistema de formación docente en Paraguay funciona fuera del sistema universitario, con dependencia y centralización técnica, administrativa y financiera. Se necesita una transformación en el sistema de gobernanza de la formación docente, así como acciones que garanticen su calidad para satisfacer las demandas del sistema educativo nacional en términos de interculturalidad, inclusión y otras cuestiones relacionadas con la carrera del educador.

Aunque se han desarrollado programas y proyectos para mejorar la calidad de la formación docente, los esfuerzos hacia una reforma integral siguen siendo reactivos, centrados en la necesidad de ordenar el crecimiento de los IFD en los últimos años. Se han implementado mecanismos de evaluación para la mejora institucional en los IFD de gestión oficial y para el acceso y desarrollo en la carrera docente. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para lograr

el cambio deseado en la formación docente, incluyendo la necesidad de un consenso entre los diferentes sectores involucrados sobre cómo y quiénes participarán en este cambio.

REFERENCIAS

- ANEAES. (2019). *Cantidad de instituciones de educación superior del Paraguay según su tipología y sector*. <http://www.aneaes.gov.py/v2/>
- ANEAES. (2019). *Nuevo mecanismo de evaluación y acreditación institucional para institutos de formación docente*. <http://www.aneaes.gov.py/v2/noticias/nuevo-mecanismo-de-evaluacion-y-acreditacion-institucional-para-institutos-de-formacion-docente>
- ANEAES. (2021). *Resolución 71/ POR LA CUAL SE APRUEBA LA ESCALA VALORATIVA PARA LA RESOLUCIÓN FINAL EN EL MARCO DEL MECANISMO DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN INSTITUCIONAL PARA LOS INSTITUTOS DE FORMACIÓN DOCENTE (IFD) DEL MODELO NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN*
- Banco Mundial. (2013). *Estado del arte de la profesión docente en Paraguay. Ideas inspiradoras para la elaboración de políticas educativas*. Banco Mundial Paraguay.
- Demelene, & Misiego. (2013). *Estudio sobre percepciones de los y las docentes en servicio de la educación inicial, de la educación escolar básica y media relacionado a la formación docente continua*. Centro de Investigación e Innovación Educativa. Paraguay.
- Aula Pyahu. (s.f.). *Diagnóstico Colaborativo de la Formación Docente Inicial en los IFD de gestión oficial desde la voz de los actores*. <https://aulapyahu.una.py/diagnostico-de-la-formacion-docente-del-paraguay/>
- Elias, R., & Misiego, P. (2017). La situación de la formación docente en Paraguay. *Dossier ponencias internacionales: Investigación y Políticas de Formación Docente en Paraguay, Argentina y Brasil*, 45-87.
- Ley N° 1264/ GENERAL DE EDUCACIÓN. (1988). Obtenido de Banco y Archivo Central del Congreso de la Nación: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3766/ley-n-1264-general-de-educacion>
- MEC. (2007). *Mecanismo de licenciamiento de instituciones formadoras de docentes*. Paraguay. (https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/14692?1506353855) [setiembre de 2021]
- MEC. (2015). *Análisis de situación de IFD de gestión oficial*. Paraguay
- MEC. (2019). *Diseño curricular de la Nueva Formación Docente. Profesorado para 1.º y 2.º ciclo de la EEB*. Viceministerio de Educación Superior y Ciencias Dirección General de Formación Profesional del Educador. Paraguay
- MEC. (2021). *Primer acuerdo para el diseño de la estrategia de la transformación educativa Paraguay 2030. Documento para Consulta Pública. PNTE2030*. Paraguay.
- MEC. (2021). *Análisis del Sistema Educativo Paraguayo. Diagnóstico técnico para contribuir al debate sobre educación en Paraguay, como parte del proceso de transformación educacional 2030. Eje: Desarrollo profesional docente. PNTE2030*. Paraguay.
- MEC. (2021). *Análisis del Sistema Educativo Paraguayo. Diagnóstico técnico para contribuir al debate sobre educación en Paraguay, como parte del proceso de transformación educacional 2030. Eje: Evaluación e Investigación. PNTE2030*. Paraguay.
- Serafini, O. (2021). *Aportes teóricos y metodológicos a la investigación en psicología y educación. Flacso Paraguay. 2021. Capítulo 1. La calidad de la Educación Superior. Una aproximación estructural que permite la aplicación simultánea de criterios de calidad*. (p.27-35)
- Sosa, A. (2017). *PROCEMA: Nuevas necesidades educativas: el desafío de la transformación de los IFD*.
- Zayas-Rossi, L. (2016). Historia de la formación docente en Paraguay. *Praxis Educativa*, 19(3), 32-44.
- Zayas, L., Subeldía, A., Miranda, M., Palacios, G., Solís, M., & Caballero, F. (2012). *Licenciatura en Educación Inicial MEC – ISE. Una experiencia para el debate de un currículum basado en competencias 2009 – 2011*. Publicaciones ISE.