

DOSSIÊ TEMÁTICO

Políticas de Formação Docente e seus Desafios na América Latina

DOI: 10.22481/praxis.v14i28.3451

**MARCHAS Y CONTRAMARCHAS DE LOS INSTITUTOS DE FORMACIÓN
DOCENTE DE PARAGUAY (1970 – 2017)**STEPS FORWARDS AND BACKWARDS OF THE INSTITUTES OF TEACHING
EDUCATION OF PARAGUAY (1970 - 2017)AVANÇOS E CONTRATEMPOS NOS INSTITUTOS DE FORMAÇÃO DE
PROFESSORES DO PARAGUAI (1970 - 2017)*Rodolfo Elías*Universidad Nacional de Asunción - Paraguai
Instituto Investigación para el Desarrollo - Paraguai*Gabriela Walder*

Instituto Investigación para el Desarrollo - Paraguai

Laura Bareiro

Instituto Investigación para el Desarrollo - Paraguai

Resumen

Este artículo analiza la formación docente en Paraguay, dando especial atención a los Institutos de Formación Docente (IFD), responsables de la formación inicial de docentes en los últimos cincuenta años. Los cambios en la formación docente se dieron en tres grandes momentos: el periodo de 1970 a 1989 durante la reforma denominada “Innovaciones educativas”, cuando se crean los IFD, el periodo de 1989 - 2008, correspondiente reforma de los noventa, cuando se da una expansión de los IFD; y el periodo entre 2008 y 2017, caracterizado por la revisión de los modelos de formación docente y la disminución de la matrícula de los IFD. Al inicio de la reforma de los noventa se observa un aumento significativo de los institutos de formación docente, en especial los institutos privados, en respuesta a la necesidad de expandir la matrícula en todos los niveles educativos. A mediados de la siguiente década habían disminuido considerablemente las plazas para nuevos docentes y el Ministerio de Educación suspende la apertura y habilitación de nuevos IFD. La situación actual es de dispersión institucional con énfasis en la evaluación como dispositivo de “aseguramiento de la calidad”. El futuro docente encuentra con escaso apoyo para su formación inicial y debe enfrentar dispositivos evaluativos que ponen en riesgo su ingreso y su permanencia en la carrera docente.

Palabras claves: Institutos de Formación Docente. Reforma Educativa. Paraguay.**Abstract**

This article analyzes the teacher training in Paraguay, giving special attention to the Teacher Training Institutes (IFD), responsible for the initial teacher training in the last fifty years. The changes in teacher training occurred in three main circumstances: the period from 1970 to 1989 during the reform

called "Educational Innovations", when the IFD were created, the period of 1989 - 2008, corresponding to the reform of the nineties, when there was an expansion of the IFD; and the period between 2008 and 2017, characterized by the revision of the teacher training models and the decrease in the enrollment of the IFD. At the beginning of the reform of the nineties there was a significant increase in teacher training institutes, especially private institutes, in response to the need to expand enrollment at all educational levels. By the middle of the next decade, places for new teachers had decreased considerably and the Ministry of Education suspended the opening and qualification of new IFD. The current situation is one of institutional dispersion with an emphasis on evaluation as a "quality assurance" device. The future teacher finds few support for his initial training and must face evaluative devices that put his/her entrance and permanence in the teaching career at risk.

Keywords: Educational Reform. Teacher Training Institutes. Paraguay.

Resumo

O presente artigo analisa a formação de professores no Paraguai, colocando especial atenção aos Institutos de Formação de Professores (IFP), responsáveis pela formação inicial de professores nos últimos cinquenta anos. As mudanças na formação de professores ocorreram em três grandes momentos: o período de 1970 a 1989 durante a reforma denominada "Inovações educacionais", quando os IFP foram criados, o período de 1989 a 2008, correspondente à reforma dos anos noventa, quando houve uma expansão dos IFP; e o período entre 2008 e 2017, caracterizado pela revisão dos modelos de formação de professores e pela diminuição da matrícula dos IFP. No início da reforma dos anos noventa, aconteceu um aumento significativo dos institutos de formação de professores, especialmente institutos privados, em resposta à necessidade de ampliar a matrícula em todos os níveis educacionais. Aos meados da seguinte década, as vagas para novos professores diminuíram consideravelmente e o Ministério da Educação suspendeu a abertura e a habilitação de novos IFP. A questão da situação atual é de uma dispersão institucional, com ênfase na avaliação como dispositivo de "garantia de qualidade". O futuro professor encontra pouco apoio para o seu treinamento inicial e deve enfrentar dispositivos de avaliação que colocam em risco sua renda e sua permanência na carreira docente.

Palavras-chave: Institutos de Formação de Professores. Reforma Educacional. Paraguai

Introducción

En este artículo se analizan las marchas y contramarchas que se han dado en casi cincuenta años de formación docente en Paraguay, prestando especial atención al rol que han tenido los Institutos de Formación Docente (IFD) en la política de formación docente, para, finalmente, señalar algunos desafíos, considerando la situación actual que vive el país en el campo de la educación.

Los tres grandes momentos, a partir de los años setenta, en que se dieron cambios en la formación docente fueron: i) el periodo de 1970 a 1989, vinculado a la reforma de 1973, denominada "Innovaciones educacionales", donde surgen los Institutos de Formación Docente (IFD) reemplazando a las Escuelas Normales; ii) el periodo de 1989 - 2008, correspondiente a la reforma educativa de los noventa donde se da una expansión de los IFD; y iii) la etapa del 2008 hasta el 2017, tiempo que se ha caracterizado por la revisión de los

modelos de formación docente, con una caída de la matrícula en las carreras de profesorado desarrollados en los Institutos de Formación Docente y una expansión de las carreras universitarias que ofrecen una licenciatura en ciencias de la educación.

En estos tres periodos se puede notar un constante cuestionamiento a la calidad de la formación de los docentes y la demanda desde diferentes sectores de transformar las prácticas pedagógicas como camino para generar cambios sustanciales en lo relacionado al mejoramiento de los niveles educativos del país.

Cabe señalar, que además de los IFD, existen otros formatos institucionales, como los Centros Regionales de Educación, que han constituido la propuesta principal de formación de docentes en la reforma educativa de 1957 (ACOSTA, 1996) y que han subsistido hasta la actualidad y el Instituto Superior de Educación (ISE), institución emblemática de la formación docente en Paraguay, creada en 1968, que actualmente ofrece licenciaturas y maestrías en ciencias de la educación.

La formación docente es un tema vigente en el debate de las políticas educativas en Paraguay. En un momento en que se cuestionan los resultados del sistema educativo, se pone acento en el docente, haciendo énfasis en los déficits de su desempeño en las aulas y en una inadecuada formación inicial (BANCO MUNDIAL, 2012), lo que produce una desvalorización de la profesión docente. De allí que resulte necesario realizar una revisión de la experiencia de formación docente que se ha dado en el país, en especial de los IFD, tanto públicos como privados, que han sido el principal espacio institucional que se ha ocupado de la formación de educadores. A partir de esta revisión, es importante examinar la situación actual en un contexto nacional e internacional que se caracteriza por un retraimiento del rol del Estado, la aparición de nuevos actores tanto internacionales como nacionales que inciden en el campo educativo y el desarrollo de nuevos dispositivos y propuestas tanto para la formación como para el ejercicio de la docencia con un énfasis en la evaluación del desempeño docente, como un elemento clave de la política educativa.

1. Políticas de formación docente en Paraguay: De las Escuelas Normales a los Institutos de Formación Docente

Los IFD surgen en reemplazo de las Escuelas Normales, como un signo de modernización, impulsado por la reforma de los años setenta, denominada Innovaciones Educativas.

En 1958 fue aprobado un plan de estudios para las Escuelas Normales de la República que serían de tres tipos: rurales, urbanas y superiores.

“Las escuelas normales rurales se encargarán de formar profesores para el agro y tendrán la función de elevar la preparación general y pedagógica de las profesoras de las escuelas primarias rurales. Las urbanas formarán educadores para los centros predominantemente urbanos; elevarán la preparación de los maestros urbanos sin título; suministrarán formación psicopedagógica a profesores de áreas especiales. Las normales superiores formarán profesores de jardines de infantes, de pedagogía y psicología, metodología y práctica pedagógica, de ciclo básico de enseñanza media, directores de escuelas, orientadores vocacionales y cursos de postgrado de psicopedagogía” (ACOSTA, 1996, p. 71).

La Escuela Normal se cursaba en los tres años correspondientes al bachillerato (secundaria alta) y la Normal Superior correspondía a dos años más, una vez finalizada la Escuela Normal (QUINTANA, 1995).

El nuevo sistema de formación docente se empieza a gestar en el año 1970 cuando se suspende la inscripción de estudiantes en el cuarto curso de la enseñanza normal del plan de estudios vigente y se autoriza la transformación de los cursos suspendidos en los correspondientes al ciclo de Bachillerato (secundaria superior) a partir del siguiente año y se encarga al Ministerio de Educación y Culto¹ la elaboración de los nuevos planes y programas de estudios de formación docente (QUINTANA, 1995).

El nuevo plan de estudios de formación de profesores es exclusivamente post-secundario y tienen una duración de dos años, en cuatro semestres de tiempo completo y abarca tanto la formación de profesores de educación primaria como de secundaria (CARE, 1998). En este marco se crearon institutos de formación docente, siendo el más representativo el “Instituto Superior de Educación” (ISE) que constituye, hasta hoy, la institución emblemática de la formación de educadores en Paraguay (CADOGAN, 1996). El sistema de formación docente que se encontraba en el proyecto de estructura curricular de esta reforma incluye la formación docente (profesorado de enseñanza primaria y profesorado de enseñanza media), capacitación docente, especialización docente (en orientación, evaluación, supervisión, administración educativa, educación especial y otros) y profesionalización.

Cabe señalar que la docencia en el período de la dictadura estuvo marcada por el clientelismo político partidario en la distribución de cargos y por el alto porcentaje de docentes no titulados (ELÍAS Y SEGOVIA, 2011). Tal como lo señala Rivarola (2000) el interés del régimen

¹ En el periodo analizado, el Ministerio de Educación de Paraguay tuvo tres cambios en su nominación: Ministerio de Educación y Culto (hasta 1998), Ministerio de Educación y Cultura (hasta 2017) y Ministerio de Educación y Ciencias (en la actualidad).

dictatorial por el sector docente respondía también a la significación que poseía como mercado laboral. Tanto para las principales figuras del gobierno como para los dirigentes partidarios, controlar esta fuente clientelar constituía un poderoso recurso de poder. Contar con la posibilidad o el poder directo de decidir sobre la distribución de los cargos docentes, el manejo de programas o de inversiones varias, adquiriría singular relevancia en términos electorales.

Esta situación convirtió a los institutos de formación docente y al sistema educativo en general, en un sector identificado con discursos y prácticas que legitimaban el régimen. Alocuciones, actos oficiales, la actividad diaria, en general, en las instituciones educativas estaban cargadas de símbolos que transmitían un modelo de organización social, más allá de los contenidos explícitos de los currículos, programas de estudios y textos. Se pueden mencionar algunos conceptos que eran utilizados en el ámbito educativo tales como: orden, obediencia, disciplina, jerarquía, uniformidad, mistificación de los héroes (algunas figuras históricas resignificadas desde la ideología oficial), militarismo (alumno como soldado), escuela como “santuario” (sacralización, reproducción del modelo dogmático, alianza con figuras de la Iglesia Católica que representaban los valores tradicionales), negación de la diferencia las cuales eran consideradas “doctrinas disociantes”, ritualismos para fortalecer la ideología (como los actos de colación con presencia de Stroessner²), centralización del poder en la figura del “único líder”, desarrollismo, crecimiento (ELÍAS Y SEGOVIA, 2011).

El Consejo Asesor de la Reforma (CARE) publicó a los inicios de la reforma de los noventa un informe en el que realizaba un diagnóstico de la situación educativa paraguaya (CARE, 1992). Este informe dedica un capítulo a la formación docente y para su elaboración se conformó una comisión integrada por miembros del CARE y especialistas del área de formación docente del MEC. En el diagnóstico de la situación de la formación docente, que corresponde a la etapa previa a la reforma, se señalan las siguientes características:

- La formación de docentes se realiza por diversas instituciones con características diferentes: algunas instituciones dependen directamente del MEC y se ocupan de la formación de docentes para nivel inicial, primario, medio y terciario no universitario. Estas abarcan a los institutos de formación docente del Departamento de Formación y Especialización Docente, el Instituto Superior de Educación (ISE), los institutos

² Alfredo Stroessner fue electo presidente de la República del Paraguay en el año 1954 y fue dictador durante 35 años, hasta 1989, año en que es derrocado por un golpe de estado militar.

dependientes de los centros regionales. Otras instituciones dependen de distintas direcciones del MEC como del Departamento de Formación Técnica y Profesional, de la Escuela de Bellas Artes, de la Escuela Nacional de Educación Física y también de la Universidad Nacional y de la Universidad Católica.

- En ese conjunto de instituciones se observan diferencias significativas en cuanto a la planificación e implementación curricular.
- Hay estudios que son terciarios, que requieren el bachillerato para su ingreso y otros que exigen el ciclo básico.
- Se observa confusión entre lo que es formar para una especialidad y lo que es formar para la docencia. Algunas instituciones otorgan título de profesor sin incluir para tal fin ni formación en pedagogía ni didáctica.
- El número de egresados tiende a ser muy bajo en algunas instituciones.
- La estructura del MEC no cuenta con la capacidad suficiente para organizar y orientar a las instituciones que forman docentes.
- El presupuesto adjudicado a los institutos de formación docente es insuficiente.
- La mayoría de los institutos en relación con el local y el equipamiento no reúnen las condiciones adecuadas para su funcionamiento.
- Se señala el bajo salario a los docentes de los institutos de formación.
- Existe poca valoración económica del servicio docente.
- La carrera de formación docente ofrece poco atractivo para los jóvenes de zonas urbanas. La mayoría de los que aspiran al magisterio provienen de zonas rurales.
- Se destaca el bajo nivel con que llegan los candidatos y su bajo rendimiento en el Instituto.
- La formación académica de los profesores de formación docente es heterogénea y en la generalidad de los casos no se ajusta a los requisitos para los profesores de este nivel.
- El reglamento de formación docente se refiere solo a la formación de profesores de nivel primario.

Sobre la situación de los maestros en ejercicio, el informe del CARE concluye lo siguiente:

- Existe un elevado porcentaje de docentes no titulados (23,51%).
- Entre los docentes no titulados existen quienes no tienen estudios secundarios completos.
- Los departamentos en cuyos distritos funcionan institutos de formación docente no cubren la demanda de docentes de su zona.
- El número de egresados es muy bajo, ya que la carrera es poco atractiva.
- Se requiere la apertura de institutos de formación docente en ciertas localidades.

- Los bachilleres incorporados a la docencia, por falta de docentes profesionales, están resolviendo una situación de emergencia, pero necesitan aún mejor capacitación para el desempeño de su trabajo.

A partir de estos resultados arrojados por el diagnóstico mencionado, se diseñan las acciones a ser implementadas desde los IFD en la reforma de los noventa.

2. Los Institutos de Formación Docente durante la reforma de los noventa

La expansión de la matrícula, el aumento de los institutos de formación docente, la multiplicación de estudiantes de formación docente y la oportunidad de empleo que significaba el magisterio fueron la tónica de la primera década de la reforma educativa. Por otra parte, se da un incremento de las universidades, en especial privadas, que ofrecen carreras de ciencias de la educación, otorgando títulos de licenciatura, al igual que los Institutos Superiores.

Respecto a la formación docente, el Plan Educativo Paraguay 2020 (1999), que estableció las metas de la reforma de los noventa propone desarrollar una política para mejorar la calidad del desempeño docente. Las acciones formuladas en el Plan 2020 para la formación inicial de docentes son las siguientes:

- Elaborar un estatuto que estimule el desarrollo del rol profesional del docente. Este estatuto buscará, en un plan gradual, fortalecer el perfil del docente, remunerado por la jornada completa que incluya todas las clases para los alumnos y tiempo para su formación y para coordinar actividades de autoformación en su escuela. Igualmente el estatuto contemplará una política salarial diferenciada para los docentes, de acuerdo a su formación y desempeño y preverá desarrollar incentivos para quienes enseñen en escuelas a las que asisten alumnos de alto riesgo y para quienes enseñan en los primeros grados. Buscará igualmente incentivar a las maestras y maestros con capacidad educativa bilingüe.
- Estimular el ingreso a la profesión docente de candidatos de sólida formación general y con apertura a las orientaciones centrales de la reforma. Esto deberá tomar en cuenta los déficits estimados de profesores para expandir el acceso al tercer ciclo de la educación escolar básica. En el mediano plazo se elaborará un plan de emergencia para satisfacer la demanda de profesores, cuando no haya candidatos específicamente capacitados, con egresados universitarios de otras disciplinas, capacitándolos en pedagogía –sobre todo didáctica- y en el manejo de las lenguas oficiales.

- Ejecutar un plan para elevar la calidad profesional de los institutos de formación docente que permita una mejor formación inicial. Llevar a cabo una política para aumentar las competencias de los profesores de estos institutos, vía: i) la realización de concursos de mérito para el nuevo personal y el personal que actualmente trabaja en dichos institutos, ii) el desarrollo de convenios con universidades para actualizar a los formadores, y iii) la incorporación de exámenes de competencia periódicos a los formadores. Dos temas centrales para ser atendidos en la formación inicial son el desarrollo de competencias para ser docentes bilingües y, para aquellos docentes que opten por desempeñarse en el tercer ciclo de educación básica, desarrollar competencias para enseñar los “bloques” de disciplinas contemplados en ese nivel.
- Actualizar permanentemente los programas de formación docente, asegurando que los mismos brinden oportunidades para que los estudiantes adquieran las destrezas para facilitar situaciones de aprendizaje que permitan a sus alumnos, en las escuelas, adquirir las competencias básicas para la vida, señaladas como propósito en el marco lógico.

A pesar de las deficiencias y limitaciones encontradas en el funcionamiento de los IFD en los diagnósticos realizados al inicio de la reforma de los noventa, la presión por la expansión del sistema educativo habría obstaculizado la realización de una revisión profunda del modelo de formación docente y proponer una nueva estructura y funcionamiento de los IFD. Por tanto, se produjo un crecimiento cuantitativo pero manteniendo en líneas generales, los mismos principios y metodologías que venían utilizando en las décadas anteriores.

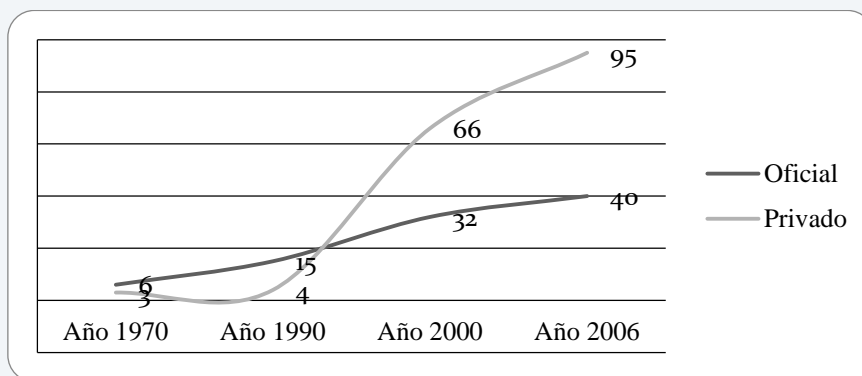
Al respecto, varios informes expresan una preocupación frente a la política de formación docente. Los mismos hablan de la masificación de la formación docente, de la inclusión de nuevos grupos sociales tradicionalmente excluidos al magisterio, del descontrol del MEC para asegurar estándares mínimos para el funcionamiento de los IFD y de injerencia política partidaria para la apertura de los institutos sin una planificación en base a las necesidades y recursos. Esta percepción está basada sobre todo en el que la habilitación de IFD, se autorizaron sin contar con criterios ni normas específicas para su funcionamiento y que no se contaba con un manual de licenciamiento de instituciones formadoras de docentes, lo que se dispone recién a partir del año 2007 (CONEC, 2008).

2.1 De la expansión hacia la reducción de la oferta de formación docente

En el año 1990 existían en Paraguay un total de 19 Institutos de Formación Docente (IFD), de los cuales 15 eran oficiales y 4 de gestión privada. Para el año 2006 la cifra aumenta a un total de 40 IFD oficiales y 95 IFD privados (Gráfico 1). Este crecimiento se da especialmente de

los IFD privados, que al inicio de la reforma eran muy escasos. En este punto es interesante considerar la diferencia entre los IFD oficiales y privados. Los primeros tienen una intervención y un seguimiento directo del MEC, mientras que los segundos, si bien fueron habilitados por el MEC, funcionan de manera bastante autónoma, con poco seguimiento al cumplimiento de sus planes de estudio.

Gráfico 1: Número de IFD habilitados



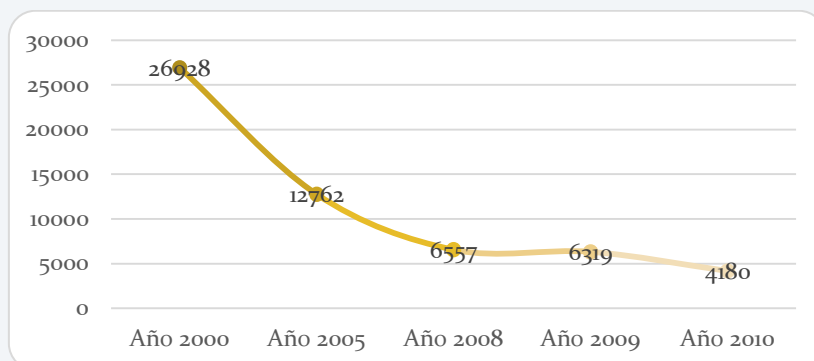
Fuente: ELÍAS Y MISIEGO, 2014

Ante esta situación, en el año 2007, el Ministerio de Educación emite la Resolución N° 782 en la cual se resuelve suspender la apertura y habilitación de nuevos institutos de formación docente de gestión oficial y privada por el término de seis años. Esta decisión se basó, según el MEC, en un estudio de la oferta de formación y demanda de docentes para la EEB que revelaba que el número de egresados del nivel y la proyección para los próximos años superaba la demanda requerida para cubrir las necesidades de cobertura en el primer y segundo ciclo de la Educación Escolar Básica (primer al sexto grado). Por otra parte la resolución también hace referencia a la necesidad de reorientar la oferta formativa de las instituciones existentes y elevar la calidad de los servicios de los institutos ya habilitados (AGUILERA, 2010).

Un año después el MEC emitió una resolución que suspendía la implementación de programas de formación docente de educación escolar básica del primer y segundo ciclos en todas las instituciones formadoras de docentes, tanto de nivel oficial como privado. Esta resolución entra en vigencia desde el año 2009. En la misma se sostiene esta decisión por la necesidad de una revisión de sus diseños curriculares para el primer y segundo ciclo de la EEB. En la resolución también se señala que la atención principal estará puesta en la formación en servicio: “[...] el sistema educativo cuenta aproximadamente con 87.645

docentes que demandan urgente atención en capacitación y actualización para responder a los nuevos enfoques en todos los niveles educativos” (AGUILERA, 2010, p. 166).

Gráfico 2: Evolución de la matrícula de formación docente inicial



Fuente: ELÍAS Y MISIEGO (2014)

Esta situación se mantiene en la actualidad, ya que en estos momentos los IFD oficiales no ofrecen formación docente inicial para los dos primeros ciclos y sus actividades se orientan principalmente al desarrollo de cursos de formación continua.

Entre los años 2007 y 2013, más de treinta IFD de gestión privada se han cerrado a pedido de sus responsables. Son activos hasta la fecha cuarenta y nueve IFD de gestión privada pero se carece de datos precisos sobre su estado actual y su funcionamiento.

Al realizar una comparación de los Institutos de Formación Docente en los años 2000 y 2010 se constata que se ha reducido a más de la mitad la cantidad de instituciones que ofrecen los programas de formación docente inicial. Esta situación es particularmente llamativa en las zonas urbanas, donde se cerraron más del 50% de las instituciones. El número de instituciones de zona rural también disminuyó de forma considerable (cerca del 40%) si se considera la poca cantidad de instituciones existentes en el 2000 respecto a lo urbano (Tabla 1).

De los IFD oficiales, once son los que ya no ofertan ninguna carrera de Formación Docente Inicial. Una drástica reducción se observa en los IFD privados, donde cuarenta y un institutos que funcionaban a inicio de la década han cerrado la carrera para el 2010. En cuanto a los IFD de gestión privada subvencionada sólo uno queda para el 2010 con el programa de formación docente inicial.

Tabla 1: Cantidad de instituciones educativas por zona y sector

Nivel	Zona	Sector	Total
-------	------	--------	-------

	Urbana		Rural		Oficial		Privado		P. Subv.			
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Formación Docente Inicial	105	48	13	8	39	28	68	27	11	1	118	56

Fuente: MEC, 2013

Cumplidos los seis años de suspensión de apertura de nuevos IFD, el MEC presenta un nuevo diseño curricular para el profesorado de educación escolar básica de primer y segundo ciclos (MEC, 2013). Según el documento:

“El Ministerio de Educación y Cultura en el marco de la Formación Docente presenta el nuevo Diseño Curricular de la Formación Docente Inicial para la Educación Escolar Básica 1° y 2° ciclos a ser implementado en los Institutos de Formación Docente de la República del Paraguay luego de cuatro años de suspensión de la implementación en el país, que se debió en gran medida a la búsqueda de respuesta a los altos desafíos educativos en materia de formación de nuevos profesionales para el mencionado nivel” (p. 5)

El mismo enuncia como sus principios la apertura, integralidad, flexibilidad, articulación y diversificación. Por ello, el mismo pretende iniciar “[...] un proceso de cambio que se debe instalar en forma paulatina en la comunidad educativa formadora de docentes, por la contextualización del currículum y el involucramiento de los actores” (MEC, 2013, p. 5).

En el escrito presenta un marco teleológico donde se incluyen los fines de la educación paraguaya, los objetivos generales de la educación en el país y los objetivos del sistema de formación docente. En esta última sección se definen como objetivos:

- Lograr que todas las acciones de formación del educador, en sus diferentes modalidades, niveles o ciclos formativos, impartidas en el país, respondan a las necesidades educativas locales, departamentales, nacionales y regionales y estén acordes a los desafíos actuales.
- Brindar al país educadores profesionales: administradores, docentes y directivos calificados y comprometidos con la educación nacional.
- Garantizar la formación continua de profesionales de la educación para los diferentes niveles del sistema educativo, respondiendo a los requerimientos actuales del país y de la región.

- Concretar en planes, programas y proyectos formativos las políticas educativas de calidad, equidad y eficiencia.

En cuanto a la formación docente inicial para el profesorado del primer y segundo ciclo de la EEB señala que la Formación Docente Inicial para el Profesorado de 1° y 2° ciclos de la Educación Escolar Básica busca desarrollar y consolidar una formación sistemática del docente en el marco del desarrollo personal y profesional, la implementación curricular eficiente y eficaz, y la vinculación social con sentido ético y de pertenencia a una sociedad pluriétnica y pluricultural.

Este currículum fue aplicado de forma experimental en algunos IFD, pero no fue expandido a la mayoría de las instituciones que aún no habilitaron cursos de formación inicial para docentes de primer y segundo ciclo de la EEB. Tampoco se tiene conocimiento de informes, sistematizaciones o evaluaciones de su aplicación.

No se cuenta con evaluaciones o estudios que analicen el funcionamiento de los IFD oficiales y privados, y que permitan identificar características que los diferencien. Lo que se puede notar es que si bien la falta de planificación y acompañamiento afectó tanto a los IFD oficiales como privados, los de gestión privada, al estar más alejados del MEC, se habrían desarrollado con criterios menos rigurosos y respondiendo más bien a oportunidades que brindaban la alta demanda de docentes.

3. Situación actual de los IFD en un contexto de dispersión institucional

De acuerdo al Marco Normativo actual, la educación superior paraguaya está conformada por las universidades, los institutos superiores, las instituciones de formación profesional de tercer nivel (institutos técnicos e institutos de formación docente). Los mismos se rigen por la Ley N° 1264/98 y por la Ley N° 4995 de Educación Superior sancionada por el Congreso Nacional en el año 2013.

El marco que regula la formación docente, el acceso y la carrera docente está comprendido principalmente por la Ley General de Educación (como ya se dijo Ley N° 1264/98) y el Estatuto Docente (autorizado por la Ley N° 1725/01). Asimismo existen las resoluciones ministeriales y circulares que reglamentan procedimientos específicos como habilitación de Institutos de Formación Docente, habilitación de cursos, aranceles, calendarios educativos, titulación, entre otros.

La Nueva Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias, que fue aprobada en el año 2017, establece, en su artículo 73, la Dirección General de Formación Profesional del Educador, dependiente del Viceministerio de Educación Superior, en el mismo refiere que

dicha Dirección es el órgano responsable de formular las políticas públicas para la formación, especialización, actualización y perfeccionamiento del educador de todos los niveles y modalidades del sistema educativo.

En los últimos años el énfasis está puesto en la evaluación como dispositivo de “aseguramiento de la calidad” y no se han dado grandes cambios en la formación docente inicial, que se encuentran más bien en una situación de dispersión institucional. Una estrategia que se viene ejecutando en el país, desde el año 2000, es la autoevaluación de los IFD como parte del citado proceso de licenciamiento, cuyo objetivo, según el MEC, es asegurar la calidad de los IFD, siguiendo criterios de calidad acordados y establecidos para el país (2007).

Al respecto en un documento del MEC se afirma que:

“En el año 2002 en el marco de la preparación del Proyecto de Reforma de la Educación Media se llevó adelante una consulta a beneficiarios de la Formación Docente. La misma se realizó en base a una muestra de 1205 actores, distribuidos entre los diferentes departamentos del país incluyendo distrito Capital. Se incluyeron además miembros de la sociedad civil. De la misma se rescatan tres grandes ejes que están relacionados al sistema de formación docente, gestión institucional y condiciones de trabajo docente. En el eje que hace a la gestión institucional y al sistema de formación docente, se manifestó la necesidad de tener mecanismos de control de la calidad de los IFD” (2007, p. 16).

Entre los años 2002 y 2003, se instala la propuesta de una autoevaluación institucional de los IFD, a partir de un trabajo llevado adelante por consultores nacionales e internacionales, que se encargaron de pensar el diseño de la formación docente inicial y en servicio. El mismo fue definido como “[...] un proceso de construcción participativa de los actores interesados, se diseña una matriz de criterios para autoevaluación de los IFD, así como los procedimientos e instrumentos para su aplicación en terreno” (MEC, 2007, p. 17).

En primer lugar el MEC tomó la decisión de iniciar la autoevaluación institucional con el objetivo de validar el proceso y lograr:

“[...] la formación de los actores en el tema, el desarrollo de la cultura de la evaluación para la mejora, la sensibilización de los órganos de gestión de los IFD, de manera a ocupar la evaluación como una herramienta privilegiada al servicio del mejoramiento continuo” (MEC, 2007, p. 17).

Este proceso se inició en diez IFD de gestión oficial y tres de gestión privada, abarcando los años 2003 y 2004. Un año después, este proceso continuó acompañado de la idea de lograr instalar la acreditación, como proceso de continuidad de la autoevaluación, así como el diseño

de un mecanismo de certificación profesional de los educadores. Es decir, la autoevaluación es un paso previo a la acreditación de la calidad de los IFD. Con miras a esta Acreditación, el MEC ha firmado un convenio de cooperación interinstitucional con la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES).

Posteriormente se han llevado a cabo procesos de autoevaluación institucional en un número significativo de Institutos de Formación Docente, los cuales participaron voluntariamente del proceso. “El MEC ha dispuesto la aplicación del Mecanismo de Licenciamiento, en forma experimental, durante el 2008” (MEC, 2007, p. 20).

En los últimos años el MEC retomó el proceso de autoevaluación institucional de los IFD, llegando a todos los IFD públicos. Este trabajo se llevó a cabo por la iniciativa de “Juntos por la Educación”, una organización de la sociedad civil compuesta por los principales empresarios del país y con una creciente presencia en la política educativa paraguaya (JPLE, 2015).

Paralelamente, en el año 2016 instituciones de gestión privada solicitaron ser evaluadas. Este proceso se desarrolla con el objetivo de valorar la situación de los IFD y concluir el proceso de licenciamiento. En el año 2016 fueron evaluados cinco IFD privados y para el año 2018 está prevista la evaluación de otros cinco institutos.

4. Conclusiones

Al igual que en su momento las Escuelas Normales, los IFD han tenido un importante rol en la configuración de las identidades sobre el ser docente. Los IFD han construido simbólicamente el cómo debe ser la enseñanza, los docentes, los estudiantes, etc. La constitución de estos espacios formativos ha estado influenciada por la política partidaria clientelar que ha afectado a los docentes, hecho que impone el propiciar un proceso de reconstrucción y reconfiguración. La ausencia de estas instituciones también es un problema ya que deja vacío de sentido al oficio del docente.

Desde la reforma educativa de los años setenta, denominada Innovaciones Educativas, la formación de docentes en Paraguay ha estado a cargo de los Institutos de Formación Docente (IFD), instituciones terciarias no universitarias, que otorgan el título de profesorado para ejercer la docencia tanto en la educación primaria como secundaria (ARCE, 2004). Sin embargo, en las últimas dos décadas, las ofertas de profesorados en los institutos de formación docente han disminuido, la matrícula ha decrecido considerablemente y han aumentado las carreras de licenciatura en educación, coincidentemente con el gran incremento

que han tenido las universidades privadas y públicas, con filiales en todo el país, que entre sus ofertas se encuentra la de licenciatura en educación.

El pasaje al modelo universitario, es decir, del profesorado a la licenciatura y a otros grados académicos (incluso maestría y doctorados en educación), sería una tendencia en la formación de educadores en Paraguay y que actualmente coexiste con los IFD que aún ofrecen profesorado, pero que realizan principalmente programas de formación en servicio.

Es posible señalar que en la actualidad existe una dispersión institucional y poca claridad respecto a la política de formación inicial de docentes. Además hay que tener en cuenta que el MEC ha clausurado la formación inicial de docentes para los dos primeros ciclos de la EEB. Por otra parte, el MEC ha avanzado en término de políticas y programas de evaluación del desempeño docente. En los últimos años, los dispositivos de evaluación están tomando cada vez más fuerza y son vistos como una de las responsabilidades centrales del MEC.

Otro aspecto que debe también entrar en discusión son los modelos y estrategias de evaluación docente y las evaluaciones institucionales. Las experiencias actuales conducen a una visión devaluada de la docencia, lo que incluso, puede llevar a entender la educación sin los docentes, que pueden ser reemplazados por líderes formados por ONG, fundaciones o empresas. De allí que autores hablen de la desaparición del maestro, que implica la desaparición de una cierta manera de comprender la enseñanza y al maestro (BIESTA, 2012). Como lo señalan GRIMSON Y TENTI (2014) debería pensarse en una evaluación con objetivos y mecanismos adecuados, de carácter participativo y con criterios claros: “Repensar el propio trabajo, sus fortalezas y debilidades, siempre será un aporte para mejorar, salvo que oculte una trampa para alcanzar otra clase de objetivos políticos” (p. 193).

El estudiante de formación docente y el docente se encuentran, por una parte con un escaso apoyo para su formación inicial y en servicio, y por el otro, con la necesidad de enfrentar dispositivos evaluativos que ponen en riesgo su ingreso a la carrera y su permanencia. Por tanto, se requiere una revisión detallada de las experiencias y modelos de formación docente, en especial de su formación inicial. Es importante que en esta discusión participen los principales referentes de las organizaciones docentes y de los institutos de formación docente. A partir de esto definir la política respecto a los IFD, los Institutos Superiores de Educación y las universidades públicas y privadas.

En esta línea, es necesario pensar en una nueva institucionalidad para la formación de educadores en el país. Algunos aspectos que deberían plantearse en torno a la formación inicial de docentes son:

- El fortalecimiento a los Institutos de Formación Docente. Posiblemente no a todos, sino a aquellos que tienen o pueden tener un rol importante en la formación de docentes, ya que algunos que no cuentan con las condiciones mínimas para su funcionamiento y no tienen el suficiente potencial de acoger la demanda de formación que se debería asumir territorialmente, considerando la diversidad cultural, social y lingüística del país.
- El diálogo con universidades, sobre todo para ciertos campos de formación que difícilmente se pueda abordar desde los IFD.
- El apoyo a experiencias educativas que planteen nuevos paradigmas en educación escolar y que ayuden a replantear la formación y el trabajo docente. Analizar experiencias nacionales en el campo de la educación bilingüe y de las escuelas indígenas.
- La creación de canales de participación de las organizaciones docentes y sindicatos en la discusión de las políticas de formación docente.

Finalmente, un tema central en la discusión es el modelo de formación docente que es necesario promover. La tensión entre la enseñanza de la disciplina (matemática, lengua, ciencias, etc.) y la visión pedagógica marca este punto de análisis. En este sentido es importante revalorizar la visión pedagógica y el lugar que ocupa la práctica en el proceso formativo del docente. En esta línea es necesario reconocer la diversidad y la riqueza pedagógica que existe en el país (algo mencionamos al hablar de las nuevas propuestas educativas) y la diversidad de niñeces y juventudes, con diferentes realidades y necesidades en el campo educativo. Esa diversidad debe también ser reconocida e incorporada en la formación tanto inicial como continua del docente. Esto implica que el docente debe asumir una posición investigativa y atreverse a hacer sus propias preguntas y a partir de allí, construir colectivamente con otros docentes, un conocimiento para su práctica.

Referencias

ACOSTA GONZÁLEZ, Carolina. Reforma educacional de 1957. En ALONSO, Melquiades (ed.) **Las raíces de la educación paraguaya**. Areguá: Gobernación del Departamento Central, 1996, p.65 – 74.

AGUILERA, Raúl. **Catálogo de normas legales vinculadas a la educación superior**. Asunción: RA, 2010.

ARCE, María Eugenia. **Formación docente**: Documento de Trabajo N° 5. Asunción: Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), 2004.

BANCO MUNDIAL. **Estado del arte de la profesión docente en Paraguay**. Asunción: Banco Mundial, 2012.

BIESTA, Gert. **Giving teaching back to education**: responding to the disappearance of the teacher. *Phenomenology e Practice*, 6, 2012, pp. 35-49.

CADOGAN, Miguelina. Innovaciones educacionales. En ALONSO, Melquiades (ed.) **Las raíces de la educación paraguaya**. Areguá: gobernación del departamento central, 1996, p. 75-93.

Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE). **Avances de la Reforma Educativa**: Perspectivas, estrategias y políticas de la Educación Paraguaya. Asunción: MEC, 1998.

Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE). **Reforma Educativa**: Compromiso de todos. Asunción: Fundación en Alianza, 1992.

Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC). **Avances de la reforma educativa**. Tomo II: Informes sobre la situación de la educación paraguaya 2000/07. Asunción: CONEC, 2008.

ELÍAS, Rodolfo y MISIEGO, Patricia. Informe Paraguay. En BIRGIN, Alejandra (Coord.) **Estudio sobre criterios de calidad y mejora de la formación docente del MERCOSUR**. Buenos Aires: Teseo, 2014. p. 175- 238.

ELÍAS, Rodolfo; SEGOVIA, Elvio. La educación en tiempos de Stroessner. En CIIE, & MEC, **La educación en el Paraguay independiente TOMO I**. Asunción: MEC, 2011, p. 173-206.

GRIMSON, Alejandro y TENTI FANFANI, Emilio. **Mitomanías de la educación argentina**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2014.

Juntos por la Educación (JPLE). **Memoria 2015**. Disponible en: <http://www.juntosporlaeducacion.org.py/documentos/Memoria-2015.pdf>. Acceso en: 26 nov. 2017.

Ministerio de Educación y Cultura (MEC). **Paraguay 2020**: Enfrentemos juntos el desafío educativo. Plan Estratégico de la Reforma Educativa. Asunción: MEC, 1999.

Ministerio de Educación y Cultura (MEC). **Mecanismo de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes**. Asunción: MEC, 2007.

Ministerio de Educación y Cultura (MEC). **Diseño Curricular Profesorado de Educación Escolar Básica Primero y Segundo Ciclos**. Asunción: MEC, 2013.

PARAGUAY. Congreso de la Nación Paraguaya. Ley N° 1264 - General de Educación, de 26 de mayo de 1998. En AGUILERA, Raúl. **Catálogo de normas legales vinculadas a la educación superior**. Asunción: RA, 2010.

PARAGUAY. Congreso de la Nación Paraguaya. Ley N° 1725 - Que Establece el Estatuto del Educador, de 13 de setiembre de 2001. En AGUILERA, Raúl. **Catálogo de normas legales vinculadas a la educación superior**. Asunción: RA, 2010.

PARAGUAY. Congreso de la Nación Paraguaya. Ley N° 5.749 - Que establece la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias, de 24 de enero de 2017. En AGUILERA, Raúl. **Catálogo de normas legales vinculadas a la educación superior**. Asunción: RA, 2010.

QUINTANA DE HORAK, Carmen. **La educación escolar en el Paraguay: Apuntes para una historia**. Asunción: Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (CEPAG), 1995.

RIVAROLA, Domingo. **La reforma educativa en el Paraguay**. Serie Políticas Sociales (4). CEPAL: Naciones Unidas, 2000.

SOBRE OS AUTORES:

Rodolfo Elías

Doutor em Psicologia Social, pela Universidad de Guelph (Uoguelph), Canadá. Professor da Universidad Nacional de Asunción (UNA), Paraguai. Pesquisador do Instituto Investigación para el Desarrollo (ID), Paraguai. Membro do Programa de Reformas Educacionais na América Latina (PREAL). Membro da Rede Latino-americana de Estudos sobre o Trabalho Docente (RedEstrado). E-mail: rudi.elias@gmail.com

Gabriela Walder

Mestre em Ciências Sociais com ênfase em Investigación Educativa, pela Faculdade Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Paraguay). Licenciada em Psicologia Educativa pela Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCA). Pesquisadora do Instituto Investigación para el Desarrollo (ID), Paraguai. E-mail: gabriela.walder@gmail.com

Laura Bareiro

Pesquisadora do Instituto Investigación para el Desarrollo (ID), Paraguai. E-mail: mlaurabareiro@gmail.com

Recebido em: 10 de dezembro de 2017
Aprovado em: 21 de fevereiro de 2018