

# Historia de la formación docente en Paraguay

Laura Inés ZAYAS ROSSI \*



Detalle "En jaula",  
pintura escultórica. Nora Urquiza

## Resumen

El análisis del proceso de la formación docente, en el marco de una perspectiva analítica, permite resaltar aspectos sobresalientes de su evolución. Aun cuando el interés se centra en la formación, se mantiene una visión de conjunto tendiente a lograr una percepción más global de las características y cambios que el sistema ha experimentado en ciertos aspectos y niveles de su organización. Pretende captar lo singular de ciertos momentos históricos, entendidos como una realidad socio-cultural que se ensambla sobre la base de relaciones específicas y contenidos valorativos destacados. Mediante el análisis de datos es factible detectar las relaciones en la esfera educativa, el contexto socioeconómico y cultural prevaeciente en una determinada coyuntura histórica que es el pasivo reflejo de la realidad contextual en la que se desenvuelve, y un elemento activo que reconoce cierta autonomía estructural y, por ende, un efectivo factor de cambio en formación docente.

**Palabras clave:** formación docente; estado; sistema educativo; innovaciones

## History of teachers' training in Paraguay

### Abstract

The analysis of the teachers' training process, in the frame of an analytical perspective, highlights outstanding aspects of its evolution. Even when the interest is focused on formation, a more general vision is kept to achieve a more global perception of characteristics and changes experienced in certain aspects and levels of its organization. It aims at grasping singularities of certain historical moments, seen as a socio-cultural reality which ensembles upon specific relations and special assessing contents. Through data analysis it is feasible to detect relations in the educational sphere and socioeconomic and cultural contexts prevailing in a certain historical juncture which is the passive reflection of the contextual reality, and an active element that recognizes a certain structural autonomy and, consequently, an effective change factor in teachers' training.

**Keywords:** teachers' training; state; educational system; innovations

## Introducción

Lo que se pretende exponer es pasar revista al sistema de formación docente en Paraguay, a la luz del proceso histórico y pedagógico que ha tenido por escenario este territorio. Se podría plantear una crisis de adecuación del sistema a las necesidades y demandas de una sociedad en proceso de democratización (luego de una larga dictadura) intentando formular posibles alternativas conceptuales a partir de criterios que emergen del análisis del sistema educativo paraguayo.

Si bien el Sistema de Formación Docente es considerado de Nivel Superior, no tiene el mismo status que los institutos superiores, para lo que en la actualidad estipula la ley de educación superior.

\* Magister en Educación e investigación. Especializada gestión pública Diplomada en Gestión Pública para el Desarrollo Humano Universidad del Cono Sur de las Américas. Directora de Investigación Instituto Superior de Educación - ISE. Caracas 221 casi Via Ferrea. Santísima Trinidad. Asunción, Paraguay  
zayas.laura@gmail.com

Resulta importante destacar que –formación docente– se había convertido en una carrera de mujeres, pues “la docencia durante mucho tiempo fue la única actividad laboral fuera de las realizadas en su casa que podía ejercer una mujer decente y digna, sin importar la clase social a la que perteneciera” (Zayas Rossi, 1992:1)<sup>1</sup>. Por lo tanto, al feminizarse pierde prestigio, se la considera sin mucha formación y exigencias profesionales.

La estructura curricular que estuvo vigente presentaba el currículum en tres ciclos de formación general básica (los dos primeros del nivel primario y el tercero corresponde a la primera etapa del nivel medio), y un ciclo diferenciado que corresponde a las especializaciones de los bachilleratos diferenciados, como es cíclico se estructura sobre la base del anterior; dentro de estos ciclos también se contempló a la formación docente. En los fines y objetivos de la educación paraguaya, se establece la formación integral de la persona humana y que la educación “es una empresa nacional y un eficaz instrumento apto para generar, promover y acelerar el desarrollo socioeconómico y cultural, a través de una política orientada con visión prospectiva” (Quintana, 1995: 144)<sup>2</sup>. Las evaluaciones del nivel medio señalan constantemente la inadecuación de los planes y programas a las necesidades actuales y la insuficiencia de docentes calificados para satisfacer la demanda en este nivel.

Se destaca, asimismo, la falta de articulación en los programas de los niveles primario y secundario. Con relación a la formación docente, las evaluaciones que se hacían se ponía en evidencia que el sistema no formaba profesionales suficientemente calificados para satisfacer las exigencias educacionales;

la falta de adecuación de la cantidad y calidad de maestros a las necesidades reales del país y el déficit de profesores de enseñanza media, revelando una gran heterogeneidad de títulos profesionales, escasa preparación pedagógica y falta de actualización científica (Almada. 1989:113)<sup>3</sup>.

Con esta investigación se pretenden explicar los problemas educativos y culturales en relación con el problema político, dado que no se pueden construir y promulgar leyes sin considerar la realidad sociopolítica.

El maestro no es sólo el que enseña en la escuela, sino que el verdadero maestro, el educador, es aquel que representando la conciencia crítica de la sociedad y teniendo presente el tipo de hombre colectivo que se encuentra representando en la escuela, asume el papel de mediador entre la sociedad en general y la sociedad infantil en desarrollo y secundaria y estimula el proceso evolutivo a través de la búsqueda de un equilibrio dinámico y dialéctico entre imposición social e iniciativa autónoma del individuo. “El maestro adquiere así el papel de intelectual, de dirigente para el cual sin duda debe ser preparado” (Lombardi en Palacios, 1989:423-424)<sup>4</sup>.

Dentro de este marco, el docente es la pieza central para promover el aprendizaje; de igual modo, las recomendaciones de política y estrategia de la reforma educativa de 1992 asignó a los maestros un lugar preponderante en el éxito de ella. Cosa cuestionada actualmente.

La implementación exitosa de las propuestas de mejora de la calidad y pertinencia de la educación básica y media coloca en el centro de estos esfuerzos al maestro. Se concluye que las oportunidades de formación docente existentes tienen impacto limitado en las prácticas de los maestros en el aula, el énfasis de la formación es teórico, orientadas a desarrollar conceptos y capacidad de teorizar y razonar en los maestros, pero poco orientado a desarrollar comportamientos y prácticas pedagógicas específicas (Reimers, 1993).<sup>5</sup>

## Metodología

El análisis del proceso educativo paraguayo en el marco de una perspectiva analítico-histórica, permite resaltar ciertos aspectos sobresalientes de su evolución y su situación presente. Aun cuando el principal interés se centra en la formación docente, se mantiene una visión de conjunto tendiente a lograr una percepción más global de las características y cambios que el sistema ha experimentado, en ciertos aspectos y niveles de su organización. Lo que pretende es captar lo singular de ciertos momentos históricos, entendido como una realidad socio-cultural que se ensambla sobre la base de relaciones específicas y contenidos-valorativos que han sentido a las acciones –en este caso– a partir de la cuestión docente.

En otros términos, con la metodología cualitativa a través del análisis de datos secundarios y de contenidos es factible detectar las relaciones entre la esfera educativa y el contexto socio-económico y cultural prevaleciente en una determinada coyuntura histórica; es decir, en qué medida el proceso educativo constituye un pasivo reflejo de la realidad contextual en la que se desenvuelve, y/o es un elemento activo que reconoce cierta autonomía estructural y, por ende, un efectivo factor de cambio.

La percepción de la educación como un fenómeno global o de algunos de sus ciclos, en particular, en un contexto de crisis no constituye un supuesto suficientemente comprensivo para el examen histórico del caso paraguayo. En la difícil etapa de reconstitución del Estado Nacional –luego de la devastadora y cruenta guerra de la Triple Alianza (guerra contra Brasil, Argentina y Uruguay)–, la reorganización de las instituciones educativas se constituye en una de las tareas más críticas que decidieron afrontar los sucesivos gobiernos nacionales. La educación constituyó un elemento clave de la concepción del desarrollo predominante en dicha etapa.

Más aún, tal interés y valoración de lo educativo se constituyó en una verdadera constante, tanto en el pensamiento de dirigentes como del pueblo en general. Dando cuenta de este análisis, el proceso de constitución del Sistema Educativo Paraguayo reconoce diversas instancias de regulación, configuración y crisis que corresponden a diversos actores sociales y contenidos del Estado, así como a nuevas necesidades y demandas de la población. Fundamentalmente, se trata de contestar a la Reforma y asesores del Ministro de Educación del Paraguay.

Contemporáneamente a la conformación de un estado diferente y de una ciudadanía quedebe adecuarse a los nuevos tiempos en el contexto del MERCOSUR, al mismo tiempo se intenta dar respuesta a las asimetrías internas, a los nuevos paradigmas culturales, económicos, tecnológicos y pedagógicos.

Articulando esto con las categorías analíticas necesarias para abordar y examinar los factores que caracterizan al sistema de formación docente paraguayo, se parte de las siguientes preguntas: ¿Quiénes fueron los maestros en la génesis del sistema? ¿Cuáles fueron sus planteos como un nuevo actor social? ¿Cuáles fueron los paradigmas que influyeron en su con-

formación? ¿Cómo las distintas regulaciones fueron cambiando los modelos y cuál fue la respuesta de los docentes a todo esto?

El enfoque expuesto supone básicamente el manejo de una periodización, lo que en nuestro caso conlleva una dificultad inicial. En este aspecto poco es lo que ha aportado la historiografía paraguaya, ya que a más de la clásica diferenciación en las tres etapas (Pre-Colonial, Colonial e Independiente), la única caracterización disponible deriva de una simple delimitación ajustada a los períodos de ejercicio del poder político nacional (período Francista, período de Don Carlos Antonio López, la Guerra contra la Triple Alianza y la Post-Guerra, período de Gobierno Liberal, la Guerra del Chaco y Post-Guerra, el período Stronista, la Transición Democrática, etc.), que son insuficientes para captar las ‘especificidades’ que exige nuestro análisis.

Por tanto, estos planteamientos se analizan en distintos períodos o etapas de la historia paraguaya de fines de siglo, la educación después de la guerra del Chaco (1932-1935), la reforma de 1957, la reforma de 1973, y la reforma educativa actual (período de transición democrática). Considerando varios ejes analíticos importantes como: los paradigmas teóricos, las regulaciones y configuraciones que se fueron manifestando conjuntamente con los contenidos y métodos impulsados por los actores sociales que activaron, desarrollaron y transformaron la realidad educativa nacional paraguaya vis a vis los modelos institucionales que acompañaron este proceso. Se reconoce un supuesto esencial: la importancia de considerar las relaciones entre el Estado y el Sistema Educativo como elemento condicionante clave del fenómeno educacional.

Sobre la base de este supuesto, los criterios utilizados para plantear la caracterización de ciertas ‘especificidades’ contextuales durante un período de estudio fueron esencialmente las siguientes. 1) La naturaleza, conformación y alcance de la acción del Estado en el plano nacional, 2) las relaciones de poder que –derivadas de aquella relación– orientaron y dieron capacidad de acción a los diferentes grupos sociales involucrados en el proceso educativo; y 3) la autodefinición que realizan –tanto el Estado como el Sistema de Formación Docente– en lo que respecta a sus respectivos papeles en proceso educativo y social.

## Resultados

### La formación docente: evolución, avances y perspectivas

Durante el Gobierno de Don Carlos A. López (1844-1862) en 1856 se abre una Escuela Normal para formar maestros, que más tarde se clausura y en 1857 se la sustituyó por un Colegio de segunda enseñanza; en 1874 por un decreto se establece una Escuela Normal en el Colegio Nacional de la Capital.

Es importante destacar que al concluir la Guerra de la Triple Alianza queda destruido el país en todos los planos (económicos, demográfico, educativo y sociocultural, con lo que conlleva una crisis en la estructura administrativa e institucional), la tarea del aparato

gubernamental que asume el poder se esforzó por reconstruir el caos, con una ocupación militar de los aliados (Argentina y Brasil) que implantaron el modelo liberal vigente en América Latina, sobre todo en el Río de la Plata, de tal forma que se transfirieron gran parte de las instituciones correspondientes al modelo de Estado Liberal.

En esta línea surgen los movimientos políticos que después se disputarán el gobierno nacional y que darán cuerpo al nuevo Estado. La nueva élite que asumirá el control se esforzará por afirmar un modelo político-social tras el cual subyacen tres aspiraciones centrales: su legitimación, estabilización política, la afirmación del Estado Nacional y la implantación de una política que tendió a restaurar la estructura productiva y conformar nuevas modalidades



"En jaula", pintura escultórica. Nora Urquiza

des políticas de integración e interacción nacional, lo cual se pretendió asegurar por medio de la educación.

El grave problema que debió afrontar este nuevo estado fue la carencia de personal calificado para enseñar, para resolver esto se procedió a la contratación de profesores extranjeros, como única medida posible para reactivar la labor educativa, por lo que se adaptaron modelos y objetivos foráneos. Se produjo entonces un desfase de partida entre el contenido educativo y los requerimientos reales del contexto socioeconómico y cultural de un país que se debatía en innumerables limitaciones. Por tanto se retrocedió respecto a la configuración de un modelo más funcional a la realidad social paraguaya durante el gobierno de Don Carlos, pues la guerra debilitó toda la estructura institucional y cultural del país y se vio influenciado en todo por lo extranjero.<sup>6</sup>

Ya a fines de siglo, se reorganizan las escuelas, estableciéndose un reglamento para el docente, se dispuso el canto del Himno Nacional en las escuelas de la capital. Se crea el Consejo Nacional de Educación y se introduce el laicismo en la política educativa, influenciado por el liberalismo. Se hacen reformas y se implementan nuevos planes de estudios para educación primaria y normal, influenciados por el organicismo de Spencer, se exigía la aplicación del método analítico. Más tarde se establecieron las escuelas nacionales obligatorias (se nacionaliza la enseñanza), sin lograr aún la gratuidad.

En 1906 se aprueba un plan de estudios para las Escuelas Normales<sup>7</sup>, se impusieron en el país las corrientes iluministas y positivistas (Rousseau, Spencer, Durkheim), se introdujo la enseñanza aconfesional, laica y popular, con mayor acento enciclopedista, universal y formal de los conocimientos. Más tarde, Ramón I. Cardozo (1922) fue uno de los artífices de la Reforma, poniendo hincapié en que sea nacionalista, laica, pragmática ('hombres prácticos para la lucha por la vida, hábiles en los trabajos manuales', son muy importantes las escuelas rurales que debían transformarse en 'escuelas nuevas', e integral para lograr un nacionalismo verdadero. Establece la clasificación de las escuelas (inferiores, medias y superiores).<sup>8</sup>

En esta reforma –como lo hará la reforma que hoy se implementa– se puso como eje al

docente, quitando el enciclopedismo y la erudición, se reclasificó a las escuelas en urbanas y rurales, se implementó el modelo europeo de las escuelas activas.<sup>9</sup>

El 7 de marzo de 1896 se crea por una necesidad nacional la Escuela Normal de Maestros, su director y regente eran argentinos, el plan de estudios se basaba en las teorías de Comenio y Locke, con un enciclopedismo muy fuerte, no se tenía en cuenta el método cíclico y la graduación racional de los conocimientos y no existían programas uniformes para todas las escuelas.

Fue un período de fuerte hegemonía liberal, la educación constituía el elemento indispensable para afirmar el proceso de desarrollo, un derecho natural, que el Estado tenía la responsabilidad de garantizar a los ciudadanos. De ahí que se arraigó la convicción de extender y considerar la educación popular, tanto en el ámbito urbano como rural; por ello, se dio un continuo esfuerzo para ampliar y fortalecer los centros de formación docente e incrementar el acceso y permanencia de la población en los primeros grados de enseñanza.

La Guerra del Chaco (1932-1935) influyó profundamente sobre el desenvolvimiento educativo paraguayo. Interrumpió la vigencia de la escuela activa preconizada por Cardozo, se suprimió la aplicación de las técnicas y métodos activos, cayendo de nuevo en el verbalismo. Se vuelve al autoritarismo, a la unificación de ideas, a lo homogéneo como 'homenaje a la patria'. De una manera directa, su impacto se percibió más nítidamente en las reducciones de recursos, en el desmantelamiento del plantel docente de la enseñanza media, etc. Indirectamente este evento afectó el proceso educativo a través de los cambios en la vida política, económica y socio-cultural del país.

La enseñanza primaria es la que tuvo menos alteraciones por efecto de este conflicto entre Paraguay y Bolivia. Esto se ve reflejado en el aumento de la matrícula en primaria y en el número de docentes. Una de las razones que explica esta situación es la conformación del plantel docente era –en su mayoría– femenino (no se vio afectado por la movilización militar) y la actitud de las comunidades en su lucha por mantener la educación elemental a pesar del enfrentamiento bélico. En cambio la enseñanza secundaria se vio reducida.

Los efectos indirectos no fueron menos relevantes, la guerra se convirtió en un desencadenante de profundos cambios estructurales, ideológicos y sociales; altera también en forma decisiva las relaciones de poder y la capacidad de influencia de los movimientos políticos. Concluida la contienda bélica, emergen nuevos elementos dentro del marco político –heterogéneo, pero compacto en su origen. que desembocaría, tiempo después, en el Partido Revolucionario Febrerista<sup>10</sup>. El ejército pasa a ser una pieza clave en la vida política paraguaya, papel que ya no abandona nunca.

En 1934 en un anteproyecto de reforma escolar se cuestionan algunos aspectos introducidos en la reforma cardociana (tales como la coeducación, la adopción de algunos métodos pedagógicos y la supresión de los trabajos manuales). Más adelante (1937/38) se encomienda al Dr. Justo Pastor Benítez la redacción de una “Cartilla Nacionalista” de carácter histórico que se adoptará como texto de lectura en las escuelas de la República. Con una nueva regulación se impone la enseñanza del Himno Nacional y del nacionalismo en todas las escuelas.<sup>11</sup>

A partir de 1940 se operan importantes transformaciones en el plano socio-económico (expansión vial y de transportes, se implementan créditos externos a través del Bco. del Paraguay), esto dio mucho impulso a la educación rural, empieza la ‘modernización’ y el modelo desarrollista. El problema de falta de maestros titulados y la capacitación de los mismos sobre todo en el interior del país seguía siendo una constante; por ese motivo desde la década del ‘50 se cambia el plan de estudios de las escuelas normales (de tres años de duración, existían en la capital y el interior del país), además había cursos de capacitación para los docentes en ejercicio.

La preocupación del Estado estaba dada por el mantenimiento de una relación de primacía en el plano político, en tanto que en las cuestiones académicas se mantenía el control en los programas y planes de estudio. Desde el Ministerio de Educación, se intentó neutralizar políticamente a los estamentos estudiantiles y docentes, evitando toda actividad de presión sobre las relaciones políticas imperantes. El 15 de agosto de 1954 asume el poder el Gral. Stroessner, que gobernó 35 años.

## Situación y perspectivas del sistema de formación docente

Debido al enciclopédico plan de 1940, el 24 de Enero de 1956 se elabora una nueva regulación para reformar la enseñanza primaria y normal y más adelante el Prof. Emilio Uzcátegui (asesor de la UNESCO) elabora un nuevo plan de educación; en 1958 se implementa el plan para las escuelas Normales de la República para lograr una “educación moderna, democrática y activa, que favorece el desarrollo de la personalidad del niño en forma armónica e integral”. (Benítez, L. 1981:148)

La reforma de 1957 determinó las ramas: ciclo básico, bachillerato (humanístico y comercial) y Normal o Formación Docente. El contenido programático se caracterizaba porque los conocimientos se desarrollan en forma progresiva y concéntrica.

A partir de 1969 se hace un Diagnóstico del nivel secundario, donde se destacaba 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. Hasta ese momento habían dos tipos de escuelas normales (para los ciclos preescolar y primario, y para educación media); también funcionaban los Centros Regionales de Educación, que se encargaban de proporcionar orientación y capacitación a los docentes de las zonas rurales (funcionaban con ayuda del gobierno de EE.UU.).

Esta situación implicaba un ajuste progresivo de la educación sistemática, técnica y profesional, adaptándolas a las condiciones, posibilidades y necesidades del país. Lo que se pretendía era convertir a la educación en un factor estratégico, como promotor y acelerador del proceso de desarrollo, todo esfuerzo educativo debía hacerse para que sea más funcional y completo.

A partir de este diagnóstico, en 1970 se elaboró el Programa de Desarrollo Educativo, que pretendía mejorar significativamente la educación paraguaya a través de la capacitación docente, la modernización curricular y la administración educacional. Vemos como

se toma el modelo funcionalista, vinculando a la educación con la economía y como dice Adriana Puiggrós,

llegó a considerarla un insumo para el desarrollo y un modelo para la formación de recursos humanos, tomando esta última categoría con toda la carga política contenida en el proyecto expansionista de las décadas de los sesenta y setenta (Puiggrós, A. 1990: 190).

A raíz de este diagnóstico se forman comisiones para elaborar y prever soluciones alternativas viables para la ejecución del Plan de Desarrollo Educativo Nacional (1969-1980), tenía como objetivo renovar el currículum de formación docente. Esto se implementaría a partir de la creación del Instituto Superior de Educación (ISE, se crea en 1968 por Decreto del Poder Ejecutivo) que tratará de paliar el problema del personal docente calificado, así como de especialistas en diversas ramas y capacitar a los profesores que no tienen la formación pedagógica requerida para el quehacer docente; además esta situación será la rectora en cuanto a las políticas docentes a ser implementadas, bajo las órdenes del Ministerio de Educación, por ende de las pautas gubernamentales.

El fenómeno de expansión de la educación primaria –que ya arrancó a finales de siglo– y la secundaria, más recientemente, comienza a influir afirmando la creciente demanda de educación superior, situación que afecta al Sistema de Formación Docente. Un factor clave en este proceso constituye la propia expansión de la asistencia externa –financiera y técnica– que empieza a gravitar tanto el plano de la economía nacional como en el de la educación.

Pero al mismo tiempo el desgranamiento continuaba siendo fuerte –tanto a nivel primario como secundario– por ende, los que acceden a un nivel superior de enseñanza reducido. El sistema de Formación Docente, no puede dotar al país del suficiente número de docentes que el país requiere.

Sin embargo, aun considerando el último cuarto de siglo, la situación parece atenuada, pero en un sentido muy específico. Dentro de la cohorte que llega al Nivel Superior se están dando en los últimos años una mayor diversificación en cuanto a la proporción relativa de es-

tudiantes que tienen su origen en las posiciones medias e inferiores de la pirámide social. En la determinación de éste fenómeno se advierte la influencia decisiva del acelerado incremento de la población que concluye sus estudios medios. También, la creciente demanda del título como requisito para conservar o lograr posiciones sociales, movilidad ocupacional o económica. Como afirma Adriana Puiggrós, “la confianza en la educación como medio para el triunfo social” (Puiggrós, 1990:23), status e ingresos crecientes son metas –cada vez más angustiosamente– en una ampliación de sus expectativas de consumo. Y a pesar de que los ingresos del magisterio eran ínfimos, en el interior con mayor fuerza, la maestra tenía autoridad y reconocimiento social.

Ya en 1971, a través de una Comisión de Currículum –se formó por resolución ministerial– se encargaron de elaborar una nueva Reforma denominada ‘innovaciones educacionales’, que se implementó en 1973. Se redefinieron los objetivos y fines de la educación paraguaya que debían ser aplicados a todos los niveles educativos.

El currículum implementado se caracteriza por responder al criterio concéntrico lineal. Lo que se pretendía era tener un control estricto sobre lo que se transmitía, cómo se debía enseñar y con qué materiales didácticos, al igual que los contenidos apropiados. La dictadura stronista hizo hincapié en despertar y fortalecer la ‘conciencia nacionalista’ que implicaba admirar las obras del ‘máximo líder’ y rendir obediencia sin cuestionamientos. En 1974 por Decreto del Poder Ejecutivo se suspenden las escuelas normales y se crea el Sistema de Formación Docente, 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).

Según el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1971-1975 el Paraguay optó por el modelo desarrollista que proponía un proceso de modernización tecnológica, sin cambio social, para formar mano de obra calificada –técnicos y profesionales– que demande la ejecución de la política nacional de desarro-

llo económico y social. Para esta concepción la educación se justifica en cuanto a habilitación de recursos humanos para aumentar la productividad, por ende 'la educación es la base del desarrollo'. Durante el gobierno de Stroessner se sostuvo la idea de que la educación por sí sola promovería el desarrollo económico y social, sin reformas estructurales y con el supuesto que ampliando las posibilidades de matrícula de escuelas agrícolas es suficiente. Este modelo desarrollista, con el funcionalismo como paradigma, plantea la educación como inversión y en todos los niveles se afirmará esta idea –de formar recursos humanos 'calificados'– como un deber nacional. La implantación de este modelo por el gobierno, ocultando la realidad atribuirá el fracaso al sistema educativo (la falla estaba en los planes de estudio, en los maestros y en los métodos), pero al mismo tiempo se vuelve contradictoria al decir que era lo mejor para el desarrollo nacional.

Dentro de este marco se insiste en la enseñanza en el idioma español, ya que el modelo propone negar la cultura popular –sobre todo la indígena– además se supone que es la lengua de transmisión de nuevos conocimientos, lo cual fue y sigue siendo un problema para el país.

Esto traduce la inadecuación del currículum a la realidad sociocultural, desconociendo la importancia de la lengua nativa en el Paraguay, además, según estudios realizados (considerando los censos de 1950, 1962 y 1982), casi la mitad de la población utiliza ambas lenguas (guaraní y castellano) para comunicarse. En el ámbito académico, el castellano fue y sigue siendo la forma de expresión 'aceptada' y hasta la reforma actual (1992), no se había implementado en el aula.

El Sistema de Formación Docente, adopta este modelo al ser el fiel reflejo de las pautas gubernamentales en todo cuanto sea el modelo imperante.

El papel rector del sistema político en la definición y desarrollo del estilo educativo es realizado –en este caso por la concentración de poder en el Estado y la permanencia de un mismo régimen de gobierno por dos décadas. Ello se manifiesta en la orientación definida y en la ejecución global cuanto a su aplicación a nivel regional, evitando hasta el momento que la educación pueda jugar un papel autónomo en cuanto a inducir cam-

bios o, al crear un mayor desarrollo del orden cultural en relación con lo económico y político, producir desajustes que incidirán en el equilibrio del estilo de desarrollo global (Rivarola, 1977:254).

A través de la ideologización a que fue sometida la educación –sobre todo las últimas décadas del gobierno stronista– los docentes pasaron a ser un instrumento más al servicio del régimen, ya que se les obligó a la afiliación partidaria y a participar en las actividades del partido gobernante a todos los que estén supeditados a las instituciones de enseñanza pública. Además se hacía alusión en constantes discursos y mensajes del gobierno central al 'apostolado' que implicaba el ser docente, a la resignación que todos los ciudadanos tenían respecto a cambiar el sistema además del énfasis que hacía el gobierno en que Paraguay era un oasis de 'Paz y Progreso' (eslogan stronista), lo que conlleva a la sumisión de un pueblo donde no se le ha permitido pensar y cuestionar sobre su realidad.

### **La formación docente en democracia: reforma de 1992**

A partir del golpe de Estado en 1989, se plantea la urgente necesidad de transformaciones profundas en las distintas esferas socio-políticas, sobre todo en la educación. Como consecuencia, desde 1991 se conformó una Comisión de personas no comprometidas con el sector oficial y que por su trayectoria en el análisis educativo elaboren en forma conjunta con el Ministerio de Educación: la reforma educativa trató de responder a los postulados de la nueva Constitución Nacional.

El caso de Paraguay es especialmente significativo, durante varias décadas el gobierno estuvo en manos de los militares, donde el autoritarismo, el miedo y la sumisión fueron las constantes. Los docentes se vieron afectados por un estricto control y fuerte presión sobre lo que 'debían enseñar' y cómo lo harían. Por tanto, se ve en la crisis de la escuela se refleja la crisis estructural de la sociedad. Es muy importante la acción de los docentes, la toma de conciencia del tipo de sociedad y cultura que transmite, además la sociedad y cultura de sus alumnos. De esta manera, debería representar la conciencia crítica de la sociedad.

Se puede afirmar entonces, que la educación está condicionada y al mismo tiempo condiciona la situación política y social, entonces no es sólo cuestión de cambiar contenidos sino son necesarios cambios de métodos, las formas de transmisión de los contenidos, y la actitud del docente frente a los cambios que van surgiendo. Es así como la formación docente se va configurando con las nuevas expectativas sociales y los paradigmas del pensamiento a fines del siglo XX. Sin duda, la preparación del docente, que se logra a través de los programas de formación, actualización y especialización constituye una variable significativa en este proceso de cambio y, por ende, determina en gran medida el tipo y carácter de la educación.

Ya hemos visto que existieron infinidad de reformas y regulaciones que trataron de adecuar las necesidades y demandas de la sociedad al sistema educativo paraguayo, pero, en la mayoría de los casos, no se hicieron efectivas en la práctica docente.

Se podría decir que existe una crisis en el sistema paraguayo, ya que hay una creciente necesidad de nuevos enfoques para una demanda educativa que se va ampliando, debido al aumento de la población escolar y sobre todo de la creciente urbanización que está viviendo el país.

Pero hemos tratado de fundamentar que este sistema no padece ninguna suerte de desconfiguración anónima, y que la crisis y transformación de sus objetivos responde a una nueva fase, en la que existe una fuerte presencia de actores sociales (movimientos y partidos políticos, así como la iglesia católica) y regionales que han acompañado este proceso.

Se vuelve inevitable que la atención termine por concentrarse en lo más visible del mecanismo de la instrucción: el docente. Es imperativo que la calidad de su formación sea lo más urgente por transformar, donde cada vez hay mayores exigencias que responder junto a los retos tecnológicos y nuevos paradigmas en los umbrales del siglo XXI; conjuntamente con los cambios sociales, económicos, culturales y políticos que se advienen dentro de una comunidad mucho más amplia (Mercosur).

Con el modelo neoliberal imperante, se plantea la necesidad de que el docente desarrolle en los alumnos habilidades que vayan en relación directa con su inmediata aplicación en el mundo de la producción. Las exigencias

del mundo económico han detonado en una calidad formativa acorde a la productividad y funcionalidad del sistema.

Uno de los planteos es ¿hasta qué punto las oportunidades de formación docente existentes en Paraguay dan a los maestros posibilidades reales de actualizar su potencial como docentes? Es necesaria una transformación que permita revertir esta situación. Lo que sugirió el equipo de apoyo a la Comisión de la Reforma Educativa, fue el mantener el sistema de formación existente, buscando opciones para mejorar su capacidad de desarrollar competencias instruccionales efectivas.

Pero el otro problema es que el número de maestros egresados de los centros de formación docente es menor al número de nuevos maestros que el Ministerio contrata, por la gran proporción de niños que se incorporan cada año al sistema educativo.

En Paraguay se vio como una de las posibilidades para mejorar la calidad de la educación, el mejoramiento de la condición económica del docente, existen indicios que los incrementos recientes en los salarios del magisterio han atraído más candidatos a la carrera docente. En la Conferencia Mundial sobre Educación (Tailandia, 1990), se planteó que un aspecto importante de la política educativa es cómo definir la formación general y profesional de los docentes, porque la eficiencia no depende sólo de la formación, sino también de rasgos personales (formación previa, motivaciones, etc.).

Es bueno reconocer que las capacidades e inclinaciones del maestro no son los únicos aspectos determinantes de lo que él hace. Pero también es cierto que, en igualdad de condiciones, la efectividad de algunos maestros en lograr que sus alumnos aprendan dependerá de las competencias, creencias y actitudes de los mismos. Lo que los maestros hacen en el aula es el elemento más importante para promover o retardar el aprendizaje y el desarrollo de los alumnos.

Con la Reforma Educativa del 1992 se elaboraron nuevos planes de estudio, innovaciones en los programas de estudios en la escuela obligatoria, lo que supone cambios en el rol del docente, para lo cual deberán ser formados para el efecto y como la reforma es muy actual, la pregunta es ¿qué pasará con los que ya están ejerciendo?, ¿será que en la práctica estas innovaciones se hacen efectivas?

Se cuestiona entonces a las instituciones formadoras de docentes, donde uno de los problemas es la falta de idoneidad de los formadores, ya que las recomendaciones políticas o por amistad fueron lo más común en la selección y promoción de algunos formadores en los institutos.

Con todos esos cambios de paradigmas, se empieza a discutir que cada escuela tenga autonomía de gestión, donde cada comunidad escolar logre adecuar los principios generales establecidos por el Estado a las verdaderas necesidades del contexto social al que pertenece. Para lo cual se necesita modificar el modelo de enseñante, precisamente porque ha cambiado el modelo de didáctica, donde el maestro tenga mayor autonomía en la definición y planificación de los contenidos de la enseñanza.

Se evidencia la necesidad de que la situación y la función del personal docente deben dar cuenta de los requerimientos socioculturales, económicos y políticos dominantes, localidad de la formación ofrecida debe optimizarse.

Es necesaria una nueva configuración que se logre plasmar en el plan de formación docente, atendiendo las diversidades regionales y las exigencias del Mercosur. Por lo que se desprende, que las distintas regulaciones no dieron cuenta de una efectiva transformación coherente y conjunta de los contenidos. Esto conlleva, a que en la práctica no se haya cambiado la estructura tradicional de la formación de los docentes.

Como plantea Popkewitz (2000), el propósito del cambio consiste en rediseñar las condiciones sociales de manera que posibiliten a los individuos a mostrar los atributos, destrezas o efectos específicos que puedan considerarse como los resultados apropiados del cambio diseñado. Las reformas responden a transformaciones de las condiciones sociales, económicas y culturales, tanto el ámbito nacional como internacional. Las recomendaciones del equipo de Harvard para las políticas educativas en cuanto a la Formación Docente como centro y factor principal de la Reforma Educativa: fortalecer y mejorar la calidad de la formación para la escolaridad básica (que actualmente es la obligatoria, con 9 años de estudio), expandir la profesionalización y desarrollar nuevas formas de capacitación. Se partió del fortalecimiento del Sistema de Formación existente, estimulando la contratación de los maestros

titulados, el nivel de exigencias para el acceso al sistema sea replanteado, y que se equipare a los estudios universitarios de carreras pedagógicas. Además se recomendó que no se expanda la duración de los programas de formación docente (esto no se tuvo en cuenta, se extendió a tres años de tiempo completo y cuatro años para las especializaciones), dar un papel central a la práctica docente, profesionalizar la carrera de formador docente y capacitar con los nuevos modelos pedagógicos, además de capacitarse en educación bilingüe.

## Conclusiones

¿Cuáles fueron, en definitiva, los supuestos que orientaron las políticas públicas en las primeras décadas? Al parecer, primó una posición bastante pragmática que urgía la atención de intereses no suficientemente coherentes: un sistema elitista afirmado en la educación superior y una educación más masiva y elemental –a veces especializada en cursos agropecuarios–, vía el sistema primario de enseñanza formal. Este divergente esfuerzo pareciera haber respondido a una peculiar visión de la sociedad paraguaya caracterizada por un dualismo estructural extremo. De allí que se impusiera como la tarea central, por un lado, el afianzamiento de una élite a la que correspondía orientar y conducir la sociedad nacional, y, en segundo término, la masiva difusión de la educación elemental que diera la base mínima que garantice su participación cívica y el desarrollo de sus atributos físicos, intelectivos y afectivos que le permitieran un desempeño eficiente, tanto en sus funciones de producción como política y social.

Es sumamente elocuente que en todo el sistema educativo paraguayo el autoritarismo sea parte de la transmisión cotidiana que se da en la escuela y en los centros de formación docente, como reflejo del marco social y político que se ha vivido durante varias décadas. El sistema educativo paraguayo ha conocido el férreo control ideológico impuesto desde los poderes centrales por parte del sector político que se apoderó del aparato estatal, convirtiendo las instituciones educativas en una de las instancias privilegiadas para el adoctrinamiento político según sus intereses.

Conviene señalar que en Paraguay, tradicionalmente, se ha buscado el mejoramiento

del sistema educativo mediante cambios curriculares, que al no estar acompañado de otros procesos, han conocido de logros pocos significativos. En este sentido es importante señalar que la formulación y diseño de un currículum –aisladamente considerados– no garantizan el cumplimiento de los objetivos educacionales que en ellos se establece. El otro problema es el de la preparación profesional de los docentes, hay que revisar la relación educativa y su redefinición de los nuevos roles docentes, renovar en profundidad la formación, que se modifiquen todos los niveles de decisiones y la participación de los interesados directos debe ser garantizada, convendrá saber qué piensan los enseñantes de su propia formación y cómo hacer para que se adapten a los cambios y porten los conocimientos indispensables a su práctica educacional. En resumen, los señalamientos previos muestran, por una parte, que en la relación educación-sociedad existen tres dimensiones importantes que considerar: económica, política y pedagógica, por otra, manifiestan también, los niveles de problematización que se pueden generar al interior de cada una de estas dimensiones.

Como dice Adriana Puiggrós,

en el lapso que abarca desde 1880 hasta aproximadamente 1980, el modelo educativo dominante, que llamaremos sistema de instrucción pública centralizado estatal tenía en esa región las siguientes características: hegemonía del Estado y subsidiariedad privada, laicismo o catolicismo subordinados a la lógica del Estado, escolarizado, verticalizado, centralizado, burocratizado, oligárquico-liberal, no participativo, ritualizado, autoritario, discriminan a los sectores populares. (Puiggrós, A., 1990:17)

Seguía siendo una constante; por ese motivo desde la década del '50 se cambia el plan de estudios de las escuelas normales (formado por un ciclo básico y ciclo pedagógico con tres años de duración, existían en la capital y el interior del país), además habla cursos de capacitación para los docentes en ejercicio.

La preocupación del Estado estaba dada por el mantenimiento de una relación de primacía en el plano político, en tanto que en las cuestiones académicas se mantenía el control en los programas y planes de estudio desde el

Ministerio de Educación y Culto, se intentó neutralizar políticamente a los estamentos estudiantiles y docentes, evitando toda actividad de presión sobre las relaciones imperantes.

Después de una década de la entrada del siglo XXI, la sociedad paraguaya confronta dos desafíos fundamentales: la consolidación del régimen democrático y el desarrollo de la competitividad nacional. Ambos desafíos descansan a su vez de manera muy clara sobre las competencias y capacidades de los paraguayos. Una democracia efectiva requiere una ciudadanía educada, que pueda participar sobre la base de juicios informados. Paraguay se encuentra en condiciones de desventaja educativa frente a sus vecinos en la región (Paraguay era en 1988 el país que menos invertía en educación primaria como proporción del producto nacional por habitante), ésta resulta un problema hoy con la integración el Mercosur, pero al mismo tiempo es un desafío, lo que se requiere hoy es lograr cambios estructurales y mejorar la calidad de la educación.

## Notas

- 1 ZAYAS ROSSI, Laura. 1992. "Informe de investigación: La socialización escolar desde una perspectiva de género: las maestras parvularias en el Paraguay", CLACSO, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (GEMPA/CPES), Asunción, Paraguay.
- 2 QUINTANA, Carmen de Horack. "Historia de la Educación Paraguaya", p 144.
- 3 ALMADA, Martín. (1989). "Paraguay: Educación y Dependencia", Edit. Intercontinental, Asunción, Paraguay, p113.
- 4 LOMBARDI, "Las ideas pedagógicas", en: PALACIOS, Jesús. "La cuestión escolar", p 423-424.
- 5 REIMERS, Fernando (coordinador) (1993). "Análisis del sistema educativo en el Paraguay. Sugerencias de política y estrategia para su reforma". Esta es una de las recomendaciones que hiciera el equipo integrado por especialistas del Instituto Internacional para el Desarrollo de la Univ. de Harvard (HIID) y el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), con el apoyo de la AID para contribuir con los lineamientos iniciados por el Consejo de la Reforma y asesores del Ministerio de Educación del Paraguay.
- 6 El 7 de marzo de 1896 se crea por una necesidad nacional la Escuela Normal de Maestros, su director y regente eran argentinos, el plan de estudios se basaba en las teorías de Comenio y Locke, con un enciclopedismo muy fuerte, no se tenía en cuenta el método

- cíclico y la graduación racional de los conocimientos y no existían programas uniformes para todas las escuelas.
- 7 Existían dos escuelas normales, una era de carácter mixto con una duración de 2 años de estudios, desde 1893 se había creado una escuela Normal de Maestras, para las mujeres que querían dedicarse a la enseñanza paraguaya que introdujo la escuela activa y las ideas pedagógicas de avanzada en Europa de comienzos de siglo.
  - 8 Ambas estuvieron influenciadas por Ramón Indalecio Cardozo, pedagogo paraguayo que introdujo la escuela activa y las ideas pedagógicas europeas de comienzos del siglo XX.
  - 9 En las “escuelas activas” se ponía énfasis a los trabajos manuales, agrícolas e industriales, el cuidado de los animales, la economía doméstica, excursiones, biblioteca, higiene práctica, salas ambientales laboratorios, coeducación, comisiones vecinales. Todo esto era influencia de la escuela activa, la propuesta de Pestalozzi, las hermanas Agazzi, Montessori, Decroly, Dewey, Ferreri, Reforma de Gentili-Lombardo Radice la nueva escuela activa, donde el maestro es el centro de la Reforma, el estado es el único y verdadero educador, y los conocimientos se deben adecuar a las necesidades y demandas de la población local. Todo esto en lo que Cardozo llamaba “Pedagogía de la escuela Activa”, la idea base era imprimir a la escuela paraguaya un carácter menos doctrinario, más práctico y nacionalista, pero siempre el carácter regional fue importante para adecuar los programas a las necesidades y demandas propias del lugar.
  - 10 La revolución del 17 de febrero de 1936, al mando del Cnel. Rafael Franco con una ideología nacionalista popular. Esta revolución logra derrocar al régimen liberal, se sustenta en un fuerte grupo de excombatientes de la guerra del Chaco, se instaló en el poder por poco tiempo hasta ser derrocada por oligarquía paraguaya en manos de los liberales.
  - 11 El Decreto N°1371 de 1938 declara obligatoria la enseñanza nacionalista en las escuelas de la República para realzar el concepto de Patria, los principios democráticos y declara igualmente obligatoria la enseñanza anticomunista y el Himno Nacional.
- BENÍTEZ, L. G. (1981). “Historia de la Educación Paraguaya. Edit. Comuneros, Asunción, Paraguay.
- BLINDER, O. (sf.). “La Educación Paraguaya (1945-1949). Material preparado para ser publicado por la Editorial Miño y Dávila, Buenos. Aires. Argentina.
- CARDOZO, E. (1987). “Breve Historia del Paraguay”. Edit. El Lector, Asunción, Paraguay.
- Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. Tailandia (1994). “Educación para todos: las consideraciones necesarias”, Monografía III, UNESCO, Francia.
- Consejo Asesor de la Reforma Educativa (1992). Reforma Educativa: Compromiso de Todos. Informe de Avances del Consejo Asesor de la Reforma Educativa”, Fundación en Alianza”, Editora Ko’e-yú, Asunción, Paraguay.
- Constitución de la República del Paraguay (1988). Sancionada y promulgada en agosto de 1967, Edit. Cromos, Asunción, Paraguay.
- Constitución de la República del Paraguay (1993). Sancionada y promulgada el 20 de junio de 1992. Edit. Litocolor, Asunción Paraguay.
- CORVALÁN, G. (1993). “Informe preliminar del componente: Patrones sexistas en la educación paraguaya, BID, CPES, PR 0025, Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Educación y Culto, Sub-Secretaría de Estado de Educación (1994).
- “Delineamientos Curriculares para el Sistema de Formación Docente”, Dpto. de Formación Docente, Instituto Superior de Educación, Dpto. de Curriculum. Imprenta Salesiana, Asunción, Paraguay.
- PALACIOS, J. (1989). “La cuestión escolar”. Cuadernos de Pedagogía LAIA, Barcelona, España.
- POPKEWITZ, T. (sf). “Sociología política de las reformas educativas. El poder/saber en la enseñanza, la formación.
- PUIGGRÓS, A. (1986). “Democracia y Autoritarismo en la Pedagogía Argentina y Latinoamericana”, Edit. Galerna, Buenos Aires, Argentina.
- PUIGGRÓS, A. (1991). “América Latina: Crisis y perspectiva de la Educación”, 2 ed., Instituto de Estudios y Acción Social, Aique Grupo Editor, Buenos Aires, Argentina.
- PUIGGRÓS, A. (1994). “Imperialismo, Educación y Neoliberalismo en América Latina”, Paidós Educador. Buenos Aires, Argentina.
- PUIGGRÓS, A. (1990). “Imaginación y Crisis en la Educación Latinoamericana”, Alianza Editorial Mexicana. México.
- PUIGGRÓS, A. (1994). “Sujetos, Disciplina y Curriculum en los Orígenes del Sistema Educativo Argentino”, Edit. Galerna, Buenos Aires, Argentina,
- QUINTANA, Carmen de Horak (1995). “La Educación Escolar en el Paraguay. Apuntes para una Historia”, Serie Educación: CEPAG, SUMANDO, Fundación en Alianza. Imprenta Salesiana, Asunción, Paraguay.

## Bibliografía

- ALMADA, M. (1974). “Paraguay. Educación y Dependencia. Intercontinental Editora/Nanduti Vive, Asunción, Paraguay.
- AQUINO, M. A. y Lafuente, C. L. (1990). “Características y Tendencias del Sistema Educativo en el Paraguay (1970-1987). Preliminares de una Aproximación Crítica”, Centro Disciplinario de Derecho Social y Economía Política (CDSEP) Universidad Católica, Asunción, Paraguay.

REIMERS, F. (Comp) (1993). "Análisis del Sistema Educativo en el Paraguay. Sugerencias de política y estrategia para su reforma", Harvard institute for International Development, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Ediciones y Arte.

RIVAROLA, D. (1977). "Educación y Desarrollo en el Paraguay. La Enseñanza Básica", Revista Paraguaya de Sociología N°39/40. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. Asunción, Paraguay.

RIVAROLA, D. (1978). "Estado y Educación Superior en evolución histórica", Resúmenes de Trabajo, CPES. Asunción, Paraguay.

WEINBERG, G. (1995). "Modelos Educativos en la Historia de América Latina", UNESCO-CEPAL-PNUD. A-Z. Editora, Buenos Aires, Argentina.

ZAYAS ROSSI, L. (1991). "Proyecto de Investigación: La Socialización Escolar desde una Perspectiva de

Género. Las Maestras Parvularias en el Paraguay". Programa Latinoamericano de Formación e Investigación sobre la Mujer, CLACSO, CPES, Asunción Paraguay.

ZAYAS ROSSI, L. (1995). "La socialización escolar desde una perspectiva de género: las maestras parvularias en el Paraguay", Memoria de Licenciatura. Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidad Católica "Ntra. Señora de la Asunción", Asunción, Paraguay.

Fecha de Recepción: 2 de julio de 2015  
Primera Evaluación: 20 de julio de 2015  
Segunda Evaluación: 27 de julio de 2015  
Fecha de Aceptación: 9 de agosto de 2015



"Modificación de las estructuras", técnica mixta. Nora Urquiza