

La formación docente en Paraguay: evolución y avances hasta la Reforma Educativa de 1992¹

Lic. Laura Inés Zayas Rossi²

zayas.laura@gmail.com

Resumen

El análisis del proceso educativo paraguayo en el marco de una perspectiva analítico-histórica permite resaltar ciertos sobresalientes de su evolución. 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, detectar las relaciones entre la esfera educativa y el contexto socio-económico y cultural prevaleciente en una determinada coyuntura histórica. Se establecen categorías analíticas necesarias para abordar y examinar los factores que caracterizan al sistema de formación docente paraguayo, a partir 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 conformación?, ¿cómo las distintas regulaciones fueron cambiando los modelos y cuál fue la respuesta de los docentes a todo esto?

Palabras clave: formación docente, sistema educativo, regulación, configuración, paradigmas pedagógicos y culturales, contenidos y métodos educativos.

1 Investigación realizada durante un curso de Maestría en FLACSO (Argentina), año 1995, en la cátedra de la Dra. Cecilia Braslavsky (1952-2005).

2 Socióloga, investigadora, docente del ISE, Facultad de Filosofía, Filosofía UCA (Instituto Pedagógico), Arquitectura UNA (Instituto Superior de Arte) y Directora de Investigación del ISE.

Presentación del tema

Lo que se pretende es pasar revista al sistema de formación docente paraguayo, a la luz del proceso histórico y pedagógico que ha tenido por escenario a Paraguay. Se podría plantear una crisis de adecuación del sistema a las necesidades y demandas de una sociedad en proceso de democratización (después de una larga dictadura), intentando formular posibles alternativas conceptuales a partir de esas perspectivas que emergen del análisis, como aún no reconocidas suficientemente por el sistema educativo paraguayo.

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 marcado las acciones -en este caso- a partir de la cuestión docente.

En otros términos, se busca 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 contra la Triple Alianza- 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 cons-

tante, tanto en el pensamiento de dirigentes como en el 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 los retos derivados de la transición democrática, después de 35 años de dictadura militar. Contemporáneamente a la conformación de un Estado diferente y de una ciudadanía que debe 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 el 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 conformación? ¿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 periodos de ejercicio del poder político nacional (período Francista, período de Don Carlos Antonio López, la Guerra contra la Triple Alianza y la Posguerra, período de Gobierno Liberal, la Guerra del Chaco y Posguerra, 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 de 1992 (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 bis a bis 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 fundamentalmente los 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.

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 deberían asignar a los maestros un lugar preponderante en el éxito de esta reforma. «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, orientado a desarrollar conceptos y capacidad de teorizar y razonar en los maestros, pero poco orientado a desarrollar comportamientos y prácticas pedagógicas específicas».³

3 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 Universidad 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 Ministro de Educación y Cultura del Paraguay.

La formación docente: evolución y avances

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

Es importante destacar que al concluir la Guerra contra la Triple Alianza (1865-1870) queda destruido el país en todos los planos (económico, demográfico, educativo y sociocultural), lo que conlleva una crisis en la estructura administrativa e institucional. La tarea del aparato gubernamental que asumió el poder consistió en el esfuerzo 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 se transfieren 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, donde la nueva élite que asumirá el control se esfuerza por afirmar un modelo político-social tras el cual subyacen varias 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 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 adoptaron 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 du-

rante 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.⁴

Ya a fines de siglo se reorganizan las escuelas, se estableció 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 estudio para educación primaria y normal influenciados por el organicismo de Spencer, se exigía la aplicación del método analítico. Más tarde, se fueron estableciendo las escuelas nacionales obligatorias (se nacionaliza la enseñanza), sin lograr aún la gratuidad.

En 1906 se aprueba un plan de estudios para las Escuelas Normales⁵. Se impusieron en el país las corrientes iluministas y positivistas (Rosseau, 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 integrales para lograr un nacionalismo verdadero. Establece la clasificación de las escuelas (inferiores, medias y superiores).

En esta reforma -como lo hará la reforma de 1992- 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 activas⁶.

4 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.

5 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. Ambas estuvieron influenciadas por Ramón Indalecio Cardozo, quien fue el pedagogo paraguayo que introdujo la escuela activa y las ideas pedagógicas de avanzada en Europa de comienzos de siglo XX.

6 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 pro-

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 y se cayó nuevamente 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 que 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, sean éstos considerados a corto plazo: la guerra se convierte 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.

puesta de Pestalozzi, las hermanas Agazzi, Montessori, Decroly, Dewey, Ferriere. Además, se había implementado en Italia con la 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 es 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.

Concluida la guerra, emergen nuevos elementos dentro del marco político -heterogéneo pero compacto en su origen- que desembocaría tiempo después en el Partido Revolucionario Febrerista⁷, 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 escuelas⁸.

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 Banco 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 (era un ciclo básico y ciclo pedagógico con tres años de duración, existían en la capital y el interior del país), además, se realizaban 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 rela-

7 La revolución del 17 de febrero de 1936 al mando del Cnel. Rafael Franco, con una ideología nacionalista popular, 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 la oligarquía paraguaya en manos de los liberales.

8 El Decreto N.º 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.

ciones políticas imperantes. El 15 de agosto de 1954 asume el poder el Gral. Alfredo Stroessner, que gobernó 35 años.

Evolución 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 en 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, 1982: 148).

La reforma de 1957 determinó las siguientes ramas: Ciclo Básico, Bachillerato (humanístico y comercial) y Normal o Formación Docente. El contenido programático se caracterizaba por el desarrollo en forma progresiva y concéntrica de los conocimientos.

En 1969, se realiza 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 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 educativa.

Vemos cómo se toma el modelo funcionalista, vinculando la educación con la economía y, como dice Adriana Puigrós (1990), «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».

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), que tenía como objetivo renovar el currículum de formación docente. Esto se implementaría a partir de la creación del Instituto Superior de Educación (ISE, creado 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 institución 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 en 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 el grupo que accede a un nivel superior de enseñanza es bastante reducido. El sistema de formación docente no puede dotar de suficiente número de docentes que requiere el país.

Sin embargo, aun considerando el último cuarto de Siglo XX, la situación parece haberse atenuado, 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 estudiantes que tienen su origen en las posiciones medias e inferiores de la pirámide social. En la determinación de este 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 o la movilidad ocupacional o económica.

Como afirma Adriana Puigrós (1990: 23), «la confianza en la educación como medio para el triunfo social». Status e ingresos crecientes son metas -cada vez más angustiosamente perseguidas- 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 Curriculum formado por resolución ministerial, se elaboró 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

(Departamento 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 desarrollo 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 de 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 insistía 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 de 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. Como expone Domingo Rivarola:

El papel rector del sistema político en la definición y desarrollo del estilo educativo es realzado -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 cambios 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 la sumisión de un pueblo al que no se le ha permitido pensar y cuestionar sobre su realidad.

La formación docente en democracia

A partir del golpe de Estado en 1989, se planteó la urgente necesidad de transformaciones profundas en las distintas esferas sociopolíticas, sobre todo en la educación. Como consecuencia, desde 1991 se conformó una comisión de personas no comprometidas con el sector oficial y con trayectoria en el análisis educativo. A esta comisión, en forma conjunta con el Ministerio de Educación y Culto, se encargó emprender «la Reforma Educativa», acorde con la nueva Constitución Nacional.

El caso de Paraguay era 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 es-

tricto control y fuerte presión sobre lo que «debían enseñar» y cómo lo harían. Por tanto, coincidimos con Gramsci al ver en la crisis de la escuela creada por el Estado liberal el reflejo de la crisis estructural de la sociedad. Para Gramsci es vital la acción de los docentes y la toma de conciencia del tipo de sociedad y cultura que transmite y la sociedad y cultura de sus alumnos. De esta manera, debería representar la conciencia crítica de la sociedad.

Podemos afirmar entonces que la educación está condicionada y al mismo tiempo condiciona la situación política y social. Por tanto, 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 el sistema educativo paraguayo a las necesidades y demandas de la sociedad, pero, en la mayoría de los casos, no se hicieron efectivas en la práctica docente.

Se podría decir que existía una crisis en el sistema paraguayo, ya que había 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 padecía ninguna suerte de desconfiguración anónima y que la crisis y transformación de sus objetivos respondían 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 volvía 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 el 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 planteaba 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 era ¿hasta qué punto las oportunidades de formación docente existentes en Paraguay dan a los maestros posibilidades reales de actualizar su potencial como docentes? Era necesaria una transformación que permita revertir esta situación. Lo que sugirió el equipo de apoyo a la Comisión de la Reforma Educativa fue mantener el sistema de formación existente, buscando opciones para mejorar su capacidad de desarrollar competencias instruccionales efectivas.

En últimas décadas del siglo XX, el otro problema que se planteaba es que el número de maestros egresados de los centros de formación docente era menor al número de nuevos maestros que el Ministerio contrataba, por la gran proporción de niños que se incorporaban cada año al sistema educativo.

En Paraguay, se vio como una de las posibilidades para aumentar la calidad de la educación el mejoramiento de la condición económica del docente. Existían indicios de que los incrementos en los salarios del magisterio atrayeron más candidatos a la carrera docente en aquella época. En la Conferencia Mundial sobre Educación (Tailandia, 1990), se planteó que un aspecto importante de la política educativa era 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 de 1992, se elaboraron nuevos planes de estudio, innovaciones en los programas de estudios en la escuela obligatoria, lo que suponía cambios en el rol del docente para lo cual deberían ser formados. Las preguntas eran: ¿qué pasará con los que ya están ejerciendo?, ¿será que en la práctica estas innovaciones se hacen efectivas?

Por ende, se requería un cambio de actitud en el docente, lo primordial era la investigación y no la transmisión de conocimientos como se planteaba en la génesis del sistema, un facilitador en la construcción del aprendizaje. Se cuestionaba, por tanto, a las instituciones formadoras de docentes, donde uno de los problemas era la falta de idoneidad de los formadores, ya que las recomendaciones políticas o por amistad eran lo más común en la selección y promoción de algunos formadores en los institutos.

Con todos esos cambios de paradigma, se empezaba 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 necesitaba modificar el modelo de enseñante, precisamente porque cambió el modelo de didáctica, donde el maestro tenga mayor autonomía en la definición y planificación de los contenidos de la enseñanza.

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

Era 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 desprendía que las distintas regulaciones no dieron

cuenta de una efectiva transformación coherente y conjunta de los contenidos. Esto conllevaba a que en la práctica no se haya cambiado la estructura tradicional de la formación de los docentes. Porque con la sola actualización estaba visto que no se lograron las transformaciones deseadas, sobre todo en el mejoramiento de las aptitudes profesionales.

Como plantea Popkewitz (s.f.), 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 en 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 eran: 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; que 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 del siglo pasado? Al parecer, primó una posición bastante pragmática que urgió 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 considerado- no garantiza el cumplimiento de los objetivos educacionales que en él se establece.

El otro problema es el de la preparación profesional de los docentes. Hay que revisar la relación educativa y la 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 Puigrós:

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 (Puigrós, 1994: 17).

Estas características señaladas por la autora seguían siendo una constante; por ese motivo desde la década del '50 se cambia el plan de estudios de las escuelas normales (era un ciclo básico y ciclo pedagógico con tres años de duración, existían en la capital y el interior del país), además habla de 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.

Bibliografía

- ALMADA, Martín. *Paraguay. Educación y Dependencia*. Asunción: Intercontinental Editora/Ñanduti Vive, 1974.
- AQUINO, Miguel Angel y LAFUENTE, Carlos Luis. *Características y Tendencias del Sistema Educativo en el Paraguay (1970-1987). Preliminares de una Aproximación Crítica*. Asunción: (CDSEP) Universidad Católica, 1990.
- BENÍTEZ, Luis G. *Historia de la Educación Paraguaya*. Asunción: Comuneros, 1981.
- BLINDER, Olga (sf.). *La Educación Paraguaya (1945-1949)*. Material preparado para ser publicado por la Editorial Miño y Dávila, Bs. As.
- CARDOZO, Efraím. *Breve Historia del Paraguay*. Asunción: El Lector, 1987.
- Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. Tailandia. «*Educación para todos: las consideraciones necesarias*», Monografía III, UNESCO, Francia, 1994.
- Consejo Asesor de la Reforma Educativa. «*Reforma Educativa: Compromiso de Todos. Informe de Avances del Consejo Asesor de la Reforma Educativa*». Asunción: Fundación en Alianza, 1992.
- *Constitución de la República del Paraguay*. Sancionada y promulgada en agosto de 1967. Asunción: Cromos, 1988.
- «*Constitución de la República del Paraguay*». Sancionada y promulgada el 20 de junio de 1992. Asunción: Litocolor, 1993.
- CORVALÁN, Graziella. «*Informe preliminar del componente: Patrones sexistas en la educación paraguaya*» Asunción: BID- CPES, 1993.
- Ministerio de Educación y Culto, Sub-Secretaría de Estado de Educación. «*Delineamientos Curriculares para el Sistema de Formación Docente*». Dpto. de Formación Docente, Instituto Superior de Educación, Dpto. de Curriculum. Asunción: MEC, 1994.
- PALACIOS, Jesús. *La cuestión escolar*. Barcelona: Cuadernos de Pedagogía LAIA, 1989.
- POPKEWITZ, Thomas S. «*Sociología política de las reformas educativas*». Madrid: Morata, 1994.

- PUIGRÓS, Adriana. *Democracia y Autoritarismo en la Pedagogía Argentina y Latinoamericana*. Buenos Aires: Galerna, 1986.
- ———— *Imaginación y Crisis en la Educación Latinoamericana*. México: Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- ———— *América Latina: Crisis y prospectiva de la Educación*. 2.^a ed. Buenos Aires: Aique Grupo Editor, 1991.
- ———— *Imperialismo, Educación y Neoliberalismo en América Latina*, Buenos Aires: Paidós Educador, 1994.
- ———— *Sujetos, Disciplina y Curriculum en los Orígenes del Sistema Educativo Argentino*. Buenos Aires: Galerna, 1994.
- QUINTANA DE HORAK, Carmen. «La Educación Escolar en el Paraguay. *Apuntes para una Historia*». Asunción: CEPAG, SUMANDO, Fundación en Alianza, 1995 (Serie Educación)
- REIMERS, Fernando (Comp). *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. Asunción: Ediciones y Arte, 1993.
- RIVAROLA, Domingo. Educación y Desarrollo en el Paraguay. *La Enseñanza Básica*. En Revista Paraguaya de Sociología N.º 39/40. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1977.
- ———— Estado y Educación Superior en evolución histórica, Resúmenes de Trabajo, CPES. Asunción: 1978.
- Weinberg, Gregorio. Modelos Educativos en la Historia de América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD. Bs. As.: A-Z. Editora, 1995.
- ZAYAS ROSSI, Laura Inés. 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, 1991.
- ———— «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 «Nuestra Señora de la Asunción», Asunción, 1995.