

**PARAGUAY: REFORMA EDUCATIVA Y CRISIS  
DE LA DOCENCIA**

**Domingo M. Rivarola**

**20 de marzo de 2006**

# INDICE

## PRIMERA PARTE

### 1989: UN VIRAJE HISTÓRICO

1. El régimen autoritario
2. Las grandes transformaciones
3. La transición política

## SEGUNDA PARTE

### LA REFORMA EDUCATIVA Y LA CUESTIÓN DOCENTE

1. La reforma educativa
2. La cuestión docente

## TERCERA PARTE

### EL PROYECTO EDUCATIVO

1. Plan estratégico
2. Políticas y programas
  - a) El SINAD
  - b) Los Círculos de Aprendizaje

## CUARTA PARTE

1. formación del docente
2. Gestión de la Dirección escolar
3. Marco institucional
4. Gobernabilidad

## QUINTA PARTE

### 2006: ¿UN NUEVO HITO?

## SEXTA PARTE

### ESCENARIOS FUTUROS

## SEPTIMA PARTE

### NOTAS

### BIBLIOGRAFÍA

# **PARAGUAY: REFORMA EDUCATIVA Y CRISIS DE LA FORMACIÓN DOCENTE**

## **RESÚMEN**

A poco tiempo de desmoronarse el régimen dictatorial que imperó en el país por más de medio siglo, se inició el proceso de reforma educativa. En contraste con otras esferas de la política pública, el de la educación no solamente se orientó hacia objetivos claramente delineados sino también ajustando su curso a un plan estratégico que contó con los medios, recursos y una amplia participación y legitimidad que aseguró, a más de importantes logros, la continuidad necesaria para consolidar significativos cambios. A más de las transformaciones de orden institucional y pedagógico, otra de las transformaciones de relevancia fue y sigue siendo la sostenida expansión de la cobertura educativa tanto a nivel básico como medio. Dicho crecimiento, tuvo implicaciones directas sobre diversos aspectos del proceso educativo, entre otros, sobre el sistema docente. El hecho es que al considerar las dificultades con las que tropieza el proceso de reforma educativa, uno de los factores al que se menciona como principal determinante es la deficiente formación y desempeño de los docentes. En el presente trabajo se examinan diversos aspectos a los que se atribuye la deficiente formación de los maestros y los programas en curso tendientes a corregir un déficit que limita el mejoramiento de la educación paraguaya.

## **PRIMERA PARTE**

### **1**

#### **EL RÉGIMEN AUTORITARIO**

Tres situaciones condicionaron el desenvolvimiento de la docencia a nivel básico y medio durante la hegemonía autoritaria: la fuerte incidencia de los intereses del sector de

poder dominante, la fuerte caída del prestigio ocupacional de la docencia y en tercer lugar, el lento ritmo de ampliación de la matrícula, en particular la del nivel medio.

En lo primero, lo más notorio en el ámbito de la docencia fue la influencia permanente del partido de gobierno. En ese orden, las prácticas y líneas de intervención partidaria fueron múltiples. La exigencia de contar con la membresía partidaria fue un elemento central del control y lealtad al partido, lo que permitía, a más de asegurar su movilización, el de actuar como un elemento de control de aquellos docentes que, no perteneciendo al partido, ejercían la docencia. Dentro de tal esquema, el caso de las supervisoras fue lo más expresivo de la presencia partidaria en el sistema escolar en general y en estructura docente en especial. En efecto, su autoridad se sustentaba en mayor medida en la militancia partidaria antes que a los méritos profesionales y de su desenvolvimiento en el ámbito estrictamente escolar. No resulta extraño que al ser minimizado el mérito como principal criterio de valoración de las actividades del docente y sustituirlo por los servicios prestados al partido, los umbrales de calidad nunca pudieron alcanzar niveles mínimos de excelencia.

El limitado crecimiento de la demanda y en particular el bajo nivel salarial de los docentes llevaron a un ostensible debilitamiento de la ocupación docente. Hacia finales de la década de los ochenta, dicho fenómeno era visualizado de manera mucho más notoria en el estrato docente correspondiente a la enseñanza básica. Sin embargo, cabe reconocer que un proceso similar fue afectando a la docencia de la educación media, en la media que, por las restricciones salariales, comenzó a darse la aparición de los denominados “profesores taxi”. Hacia fines de la década del ochenta, existían alrededor de treinta instituciones de formación docente, algunos próximos a su cierre por la sostenida disminución de su matrícula. Sin duda, fueron tres factores los que contribuyeron a la merma de postulantes para la carrera docente en los años finales de la dictadura: el bajo nivel de prestigio ocupacional, las

implicancias negativas de la masiva partidización y la sostenida caída del valor adquisitivo del salario docente. (1)

Aún cuando la educación paraguaya comenzó a experimentar una aceleración en el incremento de la matrícula desde fines de la década del sesenta y a la vez, un nuevo impulso en los setenta, inducido por el fuerte crecimiento económico generado en esa década, en términos relativos, la expansión de la matrícula no correspondió a la dinámica manifestada por el ritmo de crecimiento demográfico. Uno de los factores que retardaron la intensificación de la demanda fue el peso que aún mantenía la población rural, afectada por condiciones que limitaban el acceso al sistema educativo de los niños en edad escolar, tales como la deserción, el ausentismo e incluso, la falta de escuelas en las comunidades o en su cercanía. Con alcance aún más pronunciado, las restricciones eran aún más pronunciadas en el nivel medio, caracterizado por contar las poblaciones con pocos liceos y colegios y, en particular, una exigua disponibilidad de recursos para cubrir los salarios docentes y equipar los establecimientos educativos. En tal contexto, aún mostrando cierta aceleración de la demanda de la matrícula, la misma no alcanzó a afectar sustantivamente las condiciones de funcionamiento de las instituciones de formación docente.

## 2

### LAS GRANDES TRANSFORMACIONES

Un hecho resaltante en el desenvolvimiento educativo paraguayo es la magnitud de las transformaciones que ha venido experimentando desde fines de la década del ochenta, tanto en lo que respecta al entorno socio-cultural como en el sistema educativo.

En consideración al punto específico encarado en este trabajo, la crisis docente, se hará referencia a tres aspectos

concretos de la realidad social paraguaya que afectan el fenómeno mencionado: uno, la acelerada urbanización, la redistribución espacial de la población y la ampliación del contacto de frontera, la crisis de la economía campesina y la excepcional cobertura alcanzado por los medios masivos de comunicación, en particular la radio y la televisión.

Paraguay ha sido uno de los países latinoamericanos con más lento crecimiento urbano. En 1962, la población urbana oscilaba alrededor del 35%, es decir, dos de cada tres paraguayos vivían en zonas rurales; en 1972, la relación fue de 37.4 % urbana y el restante 62.6% rural. La década siguiente, de acuerdo al censo de 1992, la tendencia al crecimiento urbano se manifiesta nítidamente: según los datos censales correspondientes, la población urbana registra el 50.3%. Es decir, por vez primera la población urbana supera a la rural. En el 2002, la diferencia se ensancha todavía más a favor del sector urbano, que salta al 56.7%. (2)

Es a partir de los ochenta es que los flujos migratorios internos, hasta entonces orientados fundamentales de zonas rurales hacia otras similares, comienza a torcer su rumbo apuntando hacia las localidades urbanas. Al parecer, el agotamiento de la frontera agrícola, el acelerado aumento del sector servicio, al aumento del potencial empleador del Estado y la crisis de la economía campesina fueron los determinantes principales del acelerado proceso de urbanización.

La sustitución del ferrocarril por la ruta terrestre como articulación central de la Capital con el “interior” del país fue uno de los hechos que determinaron uno de los grandes procesos históricos de distribución espacial de la población que se dio durante la década del cuarenta. Como es sabido, su efecto más conocido ha sido el vaciamiento de las antiguas florecientes localidades ubicadas sobre la vía férrea y a la vez, el surgimiento de nuevos centros urbanos en el área de influencia de la ruta pavimentada. Otro proceso similar es el que se dio, y continúa afirmándose, en la que impulsa el crecimiento de las localidades

de frontera y densifica intensivamente la zona central que tiene como centro motor la ciudad de Asunción.

### 3

#### LA TRANSICIÓN POLÍTICA

Aún reconociendo los grandes cambios que ha venido experimentando la sociedad paraguaya en particular en su estructura social, económica y cultural, el nivel político es el que sigue acaparando la atención y el interés prioritario tanto de la dirigencia como de la población en general. La principal razón tiene que ver con el hecho de no haberse logrado una progresión significativa de la democracia, aún cuando no se puede desconocer el salto institucional que representó el curso de la denominada transición, comparado con la situación que imperó durante la égida dictatorial.

Una de las principales objeciones al estado actual del proceso de democratización es el de no haber posibilitado otros cambios que el país requería, teniendo en consideración el desorden, la arbitrariedad, la partidización y el estancamiento económico que caracterizó la etapa final del autoritarismo. En otro plano, no menos frustrante para la ciudadanía ha sido la de constatar que el sustento construido para la democracia todavía muestra serias debilidades, en particular en lo que respecta a su estructura institucional, la legitimidad de las principales fuerzas políticas en las que se apoya la construcción de un orden democrático y, lo más grave aún, la tendencia a la fragmentación y el faccionalismo que aleja toda posibilidad de consenso que permita aunar los esfuerzos en torno a un proyecto nacional.

No menos gravitante sobre la gobernabilidad política es el enorme peso que ha ido adquiriendo la masa de población sumida en la pobreza. Se estima que alrededor del 40% de los seis millones de habitantes que cuenta el país, está sumido en esa situación. El deterioro de las condiciones de vida de la

población, es una realidad no sólo visible sino un elemento que presiona intensamente en la vida cotidiana. Dicha pobreza no es responsabilidad de las autoridades sino en un margen mínimo, considerando que el actual gobierno lleva poco más de dos años de gestión. De lo que se responsabiliza a la democracia es de no ofrecer seguridades suficientes para superar esta crítica coyuntura.

Es en este difícil contexto en el que se está desarrollando la política educativa, que continúa firmemente comprometida con una ambiciosa e impostergable reforma educativa. Por tanto, resulta sumamente claro que se requiere de una nueva estrategia que supone la búsqueda de otros medios, y en particular, de elaborar una nueva configuración de prioridades. Dentro de esa renovada visión es que debe ser considerada las acciones para enfrentar la crisis actual de la docencia, que continúa atrapada en el inmovilismo y las prácticas conservadoras legadas del pasado autoritario. (3)

Lo que surge de todas estas consideraciones es que el problema de avance de la reforma educativa, visto como conjunto, e incluso en forma sectorial, como es el caso de la educación, además de consideraciones técnicas demanda una cuidadosa conducción política. La solución de la crisis de la docencia no es ajena a este condicionamiento general.

## SEGUNDA PARTE

### LA REFORMA EDUCATIVA Y LA CUESTIÓN DOCENTE

#### 1. *La reforma educativa*

A poco más de una década y media de haber sido desplazado el régimen autoritario e iniciado la transición democrática, un margen importante de las expectativas que abrigó la ciudadanía respecto al futuro del país lejos está de haber sido logrado. Sin embargo, tal situación no incluye a la educación que, sin alcanzar las ambiciosas metas esperadas, los

logros alcanzados han sido altamente significativos. El mejoramiento de la educación paraguaya en el lapso de la transición constituye un fenómeno reconocido y valorado por la sociedad paraguaya, al punto de ser considerada, por la claridad de sus objetivos y continuidad, una manifestación - de hecho única - como política de Estado. (4)

Al ser desplazado el régimen autoritario, le tocó a la ciudadanía confrontar dos realidades contrapuestas sobre la educación paraguaya: por una parte, la visión de su papel en el proyecto de construcción de una sociedad radicalmente diferente al que había conformado la dictadura y por otra, las evidencias del tremendo atraso institucional constatado en el sistema educativo y, en un plano más global, del país en su totalidad.

De esta crítica percepción emergió el impulso de reforma que se proyectó en dos líneas fundamentales: una, la puesta en vigencia de una nueva Carta Magna, preparada y sancionada por la Asamblea Constituyente de 1992 y otra, la Reforma Educativa. (5)

El proceso de reforma educativa, que se gesta a comienzos de la década del noventa, se sustenta en tres pilares fundamentales: en primer lugar, la convicción extendida en amplios sectores de la ciudadanía sobre la importancia de la educación para realizar las profundas transformaciones que el país requería en lo social, político y económico y de esa manera superar el estancamiento en la cual estaba sumido el país; en segundo lugar, la voluntad política de la nueva dirigencia nacional a favor a poner en ejecución la reforma educativa y en tercer lugar, la constitución del Consejo Asesor de la Reforma Educativa, integrado por intelectuales, artistas y docentes de reconocida competencia académica, que asumió la responsabilidad de preparar la formulación del proyecto de reforma, y el seguimiento del proceso de su ejecución. (6)

Un paso fundamental en el inicio de la reforma fue la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de la educación

paraguaya, tarea en la que se contó con la cooperación del *Instituto Internacional de Desarrollo de la Universidad de Harvard (IIID)*. El mencionado diagnóstico sirvió de base para la preparación del primer documento doctrinario de la reforma titulado “Desafío Educativo. Una propuesta para el diálogo sobre las oportunidades educativas en el Paraguay”, material que a su vez fue el referente directo para la formulación del “Plan Estratégico de la Reforma Educativa”. (7)

En parte respondiendo a la percepción del atraso en que se encontraba la educación paraguaya a su salida de la era dictatorial, y también en razón a la enorme expectativa que se abrigaba sobre su relevancia en el cambio que se deseaba promover en la sociedad paraguaya, el plan de reforma educativa se caracterizó por tres principales características: por una parte, el reconocimiento de su alcance sistémico; por otra, su condición de gradualidad del proceso y finalmente, la amplitud del espectro de reformas a emprender.

En cuanto al alcance dado al plan de reforma educativa, la estrategia articula líneas de acción que incluyen el cambio del modelo de gestión de la institución escolar, la descentralización, la igualdad de oportunidades en el acceso de la población al sistema educativo, el mejoramiento de la calidad de la educación, la expansión de la cobertura, en especial de la media, la erradicación del analfabetismo, la reorientación de la enseñanza técnica y profesional, etc. Una cuestión de prioridad que se resalta en el plan y en una diversidad de documentos referidos a los objetivos de la reforma se relaciona con la formación docente.

## 2. *La cuestión docente*

Una cuestión que requiere ser aclarada es el insuficiente margen de logros alcanzados por la reforma educativa en lo que se relaciona con la docencia. El nivel marcadamente deficitario que se constata luego de varios años de esfuerzos exige un cuidadoso análisis, más aún en

circunstancias en que aumentan las críticas respecto al bajo nivel de aprendizaje de los alumnos, lo que invariablemente se atribuye a la deficiencia de los docentes. Dicho criterio ha cobrado aún más fuerza ante el fracaso que experimentaron importantes contingente de maestros en sucesivas pruebas de selección propiciadas por el MEC.

### Formación Docente. Matrícula por Sector y Sexo. Periodo 1990-2001\*

Año	Sexo		Total
	Hombres	Mujeres	
1990	467	2450	2917
1991	573	2478	3051
1992	1019	3446	4465
1993	1405	4604	6009
1994	1936	5796	7732
1995	1498	4686	6184
1996	2018	6215	8233
1997	2383	7793	10176
1998	3288	9671	12959
1999	4434	12411	16845
2000	6504	15925	22429
2001	7710	17456	25166
Crecimiento 1990-2001	1551%	612%	763%

Observación: El sector privado incluye el subvencionado

Para calcular el crecimiento por sector se consideró como año base, el año 1997.

Fuente: MEC, DGPEC. Análisis Cuantitativo de la Evolución Educativa 1990-2001

Obviamente, no cabe atribuir el fenómeno a la carencia de programas de formación y capacitación, teniendo en cuenta el sinnúmero de iniciativas llevadas a cabo. Lo que sí es posible reconocer como uno de los determinantes a considerar en vista de encontrar una salida al problema es su limitada cobertura, discontinuidad y carencia de un enfoque sistémico. El caso de

los Círculos de Aprendizaje refleja claramente lo determinante de estas limitaciones.

Relacionado con lo anterior, cabe mencionar el desligamiento que afronta el docente una vez que abandona su centro de formación. A pesar de que se implementan programas de capacitación, estos son esporádicos y no logran alterar los conocimientos y prácticas que recogieron durante el período de su formación. A esto debe sumarse la influencia de una cultura poco inclinada a la lectura, la auto- formación y la actitud de visualizar su carrera profesional estrechamente ligada a un proceso de formación permanente.

### TERCERA PARTE

#### EL PROYECTO EDUCATIVO

Diversos trabajos, informes y material estadístico y descriptivo disponible ofrecen un ilustrativo panorama de la crítica situación que presentaba todos los niveles de la docencia en vísperas de iniciarse la reforma educativa. En el *diagnóstico*, referente principal y confiable utilizado para la elaboración del Plan Estratégico, se puso de manifiesto el bajo nivel de aprendizaje constatado tanto en la Educación Básica como Media, todo lo cual llevó al cuestionamiento del grado de eficiencia del docente. En ese sentido, en el texto relacionado con la formación docente, Reimers (1993) destacó que “La maestra es la pieza central para promover el aprendizaje de los niños” y además, agregó, constituye un elemento de suma relevancia para la formulación de una política y estrategia para la reforma educativa. Es a partir de estas apreciaciones que en el texto del *diagnóstico* se formulan interrogantes, ya en la perspectiva de la reforma: ¿Están capacitados los maestros paraguayos para afrontar los desafíos? ¿Hasta qué punto las oportunidades de formación existentes en el Paraguay dan a los maestros posibilidades reales de actualizar su potencial como

docentes? De acuerdo a las observaciones realizadas, las respuestas a las preguntas que anteceden son marcadamente desfavorables en cuanto a la situación de la docencia, a todos los niveles, incluida la educación superior. Es así que, en las opiniones recogidas de muchos educadores, éstos coincidieron en que los egresados de los centros de formación docente no son buenos maestros, opinión también muy extendida entre los padres y la opinión pública en general. (8)

La insuficiente capacidad de los docentes no es la única característica que explica la crisis que ha sido la nota distintiva del sistema educativo legado por el régimen autoritario. El bajo nivel de motivación predominante, fue otro rasgo igualmente relevante por su incidencia sobre el desempeño del maestro. Algunos atribuyen que tal desmotivación era un reflejo de la poca importancia que bajo la égida autoritaria se le concedió al mérito académico, en contraste con el peso atribuido a otras actividades extra-escolares, en particular las relacionadas con la militancia partidaria.

Un hecho resaltante al comienzo de la transición democrática fue el generalizado decaimiento de la actividad docente. En ese marco, lo más llamativo era la escasa atracción que esta actividad suscitaba como actividad profesional y el estado general de malestar y descontento en el cuerpo docente en ejercicio, en especial la de una gran mayoría que no participaba de los privilegios de un sistema predominantemente prebendario. Una muestra de la situación indicada es el déficit de maestros observado en la relación entre egresados de los centros de formación y la apertura de nuevos cargos. Entre 1985 y 1991 se abrieron 5.584 cargos de maestros, en tanto que la cantidad de egresados fue de 4.770 estudiantes. Al respecto, en el capítulo del *diagnóstico* dedicado a la formación docente, y que fue preparado por Reimers, refiriéndose al déficit se consigna lo siguiente: “Lo que es peor, este déficit ha aumentado rápidamente año tras año, a medida que se han abierto cargos con más rapidez.” Sólo en el lapso 1986/1991 – se resalta – el déficit alcanzó 1.660 maestros, cantidad que incluso se incrementaría si se tomara en cuenta los que se acogen al retiro,

sea por acogerse a la jubilación u otras causas, y que deben ser reemplazados. (9)

No debe sorprender que frente al estado de grave crisis en el que se sumió el campo docente en los años finales de la dictadura, suscitara una especial atención de quienes abogaban por la reforma educativa y las nuevas autoridades nacionales. Un primer impulso aparentemente respondió al significativo aumento salarial concedido a los maestros, como resultado de la fuerte presión ejercida por los docentes, ya en el marco de las libertades conquistadas. (10)

En otro plano, no menos influyente fue el creciente prestigio que se confirió a la educación tanto por parte de la nueva dirigencia nacional, el gobierno y la sociedad en general. En ese sentido, lo llamativo de la transición democrática fue el reconocimiento de que la más firme sustentación para garantizar la afirmación y progresión de la incipiente democracia era la de contar con un nuevo sistema educativo que, a más de consolidar los más altos niveles de calidad, pudiera constituirse en el principal instrumento para dar paso a una sociedad solidaria, equitativa y democrática.

Aún reconociendo la positiva incidencia del sostenido mejoramiento salarial que tuvieron los docentes desde los primeros años de la década del noventa, y además, el papel excepcional atribuido a la educación como el principal instrumento de cambio, no cabe duda que fue la puesta en ejecución de la política de reforma educativa la que dio relevancia y un protagonismo central al docente. Tal es así que, en las recomendaciones presentadas en el *diagnóstico*, se recomienda “promover la formación docente como centro de la Reforma Educativa”. (11) Considerado tal principio como una estrategia de alta prioridad, en el texto sobre las recomendaciones se sostiene que “no es posible un buen sistema educativo con malos maestros y, aún cuando son varios los factores que influyen en la efectividad del docente, la formación docente es un espacio privilegiado para desarrollar competencias en los maestros.” En el marco de esa lógica es

preciso resaltar otra de las recomendaciones, al que se hará especial referencia más adelante, y que señala lo siguiente: “La formación docente debe recibir una alta y estratégica prioridad en la asignación de los escasos recursos del Ministerio de Educación, tanto humanos como financieros.” (12)

### PLAN ESTRATÉGICO

En su primer documento, el entonces Consejo Asesor de la Reforma Educativa, al reconocer la debilidad profesional de los docentes, resaltó el carácter prioritario de la formación docente. En su primer documento, **Reforma Educativa. Compromiso de Todos**, dicho Consejo destacó lo siguiente: “...la formación de los docentes es elemento fundamental para la implementación de todos los procesos educativos. Consecuentemente, cualquier proyecto de cambio que se pretenda hacer, debe inclinarse con la reforma del sistema de formación docente.” (13)

El Plan Estratégico elaborado fue consecuente con las preocupaciones y fundamentos suscitados en torno al problema docente. A partir de dicho reconocimiento, en un ítem dedicada específicamente al tema (14), el Plan recomienda “Desarrollar una política para mejorar la calidad del desempeño docente”, para lo cual especifica acciones tales como la elaboración de un estatuto que estimule el desarrollo del rol profesional del docente, estimular el ingreso a la profesión de candidatos con sólida formación general y con apertura a las orientaciones generales de la reforma, consolidar el sistema de actualización permanente sobre la base de círculos de aprendizaje, apoyados por equipos técnicos y ejecutar un plan para elevar la calidad profesional de los institutos de formación docente que permita una mejor formación inicial atendiendo a la perspectiva de género. A la vez, en lo que se relaciona con este último punto, o sea, a una política para aumentar las competencias de los profesores de estos institutos, el Plan propuso las siguientes iniciativas: 1) la realización de concursos de méritos para el nuevo personal y el personal que actualmente trabaja en dichos institutos; 2) el desarrollo de convenios con universidades para

actualizar a los formadores y 3) la incorporación de exámenes de competencia periódicos a los formadores. Finalmente, el Plan incluye dos cuestiones centrales cuya consideración resalta y que deberían ser atendidas en la formación inicial: una, el desarrollo de competencias para encarar eficientemente la educación bilingüe y otra, capacitar para dotar de las competencias necesarias para enseñar los bloques de disciplinas para aquellos docentes que opten por dedicarse a ese nivel.

### POLÍTICAS Y PROGRAMAS

Dentro de los lineamientos ampliamente compartidos por los equipos técnicos del MEC, las especificaciones del Plan Estratégico y las expuestas por el CARE, se dieron dos iniciativas, que fueron considerados como los ejes centrales de la política destinada a mejorar la competencia de los docentes. Por un lado, la creación del *Sistema Nacional de Actualización Docente (SINAD)*, puesta en marcha en diciembre de 1994 y los *Círculos de Aprendizaje*. (15)

La reforma educativa arrancó con una serie de programas específicamente destinados a mejorar los niveles de aprendizaje tanto en el primer y segundo ciclo de la EEB como el correspondiente la media. De este conjunto de actividades, cabe mencionar *el Programa de Mejoramiento de la Educación Pre-escolar y del 1er. Y 2º Ciclo*, *el Programa de Mejoramiento de la Enseñanza Secundaria (Meces)* y *el Programa de Educación Bilingüe*. Todos estos programas incluyeron elementos destinados a mejorar las competencias y capacidad de gestión de los docentes.

#### a) EL SINAD

Una de los motivos que impulsó la creación del SINAD surge de la idea de que “la práctica pedagógica durante la formación del estudiante- maestro y del docente de aula en ejercicio, requiere una nueva orientación y fuerte revitalización,

en el marco de la reforma educativa.” A partir de dicho supuesto, en las consideraciones que sirvieron de fundamento a esta iniciativa es la de aceptar, tal como se expresa en el documento constitutivo, que “Sólo un programa de carácter permanente, bien articulado, con enfoque sistemático, podría facilitar la promoción de la autogestión de los grupos docentes, en beneficio de su propia actualización y perfeccionamiento.” Por tanto, se señala en el documento que se viene comentando, el SINAD es “...la instancia que operacionaliza la formación docente continua, en el marco del Sistema de Formación Docente.” En resumen, el material de referencia enfatiza en el hecho de que “las innovaciones pedagógicas, la participación y autogestión de los diversos agentes educativos, los roles actuales de la escuela y del maestro, el carácter cambiante de los hechos científicos y sociales en la búsqueda de una sociedad en democracia, intercultural y pluriétnica, en la que el hombre mejore su calidad de vida y sus relaciones, incluyendo sus relaciones con el entorno ecológico, son los temas cardinales hacia donde se orientará sus esfuerzos el Sistema Nacional de Actualización Docente (SINAD).” (16)

El SINAD se propuso encaminar sus acciones en vista a lograr seis principales objetivos: 1) la máxima cobertura del proceso de actualización de los docentes; 2) el desarrollo y fortalecimiento de la Unidad Técnica de Actualización Docente (UTAD) y del nivel central de las Unidades Pedagógicas Departamentales; 3) la concertación de líneas y cursos de acción con otras organizaciones interesadas en la gestión escolar y en el mejoramiento de la calidad del servicio ofrecido a los docentes; 4) la desconcentración de los servicios de actualización y formación continua del docente del aula, a nivel departamental, zonal y local; 5) la adopción de una metodología innovadora de gestión, que combina jornadas presenciales y a distancia en las actividades de actualización y formación docente continua y 6) el abaratamiento de los costos “per cápita” de la actualización, como resultado de la potenciación interinstitucional y de la metodología de aprendizaje a distancia. A la vez, a los efectos de poner en marcha el programa, definió tres estrategias de acción: una, el entrenamiento previo y

continuo de los profesionales y técnico-docentes de las unidades responsables de la implementación del Sistema y de los integrantes de de los servicios de apoyo, con miras a garantizar un eficiente desarrollo y expansión del sistema: otra, el desarrollo de talleres presénciales, que buscarán responder a los requerimientos, necesidades y expectativas de los grupos docentes y de las comunidades educativas y en tercer término, la organización y desarrollo de los círculos de aprendizaje con animación a distancia, mediante la entrega de módulos, guías de auto instrucción y comunicación radial que el docente recibirá en el lugar de su residencia y trabajo. (17)

b) Los Círculos de Aprendizaje

Este programa ha sido parte de la estrategia de mejoramiento de la competencia del docente y fue concebido como uno de los mecanismos destinados a fortalecer la necesidad de formación permanente de los maestros. El plan se sustentó en el principio de consolidar una articulación estrecha entre el maestro, el alumno y la comunidad. Tal visión del programa, integrado del SINAD, respondió, de acuerdo a lo expuesto por sus organizadores, como una nueva modalidad de enseñanza-aprendizaje. En ese orden, el aporte esencial de los Círculos de Aprendizaje es la de ofrecer “un escenario distinto en el que se puede aprender de los mismos pares, desarrollar una actitud crítica y de respeto al pensamiento o criterios de los otros y a la vez tener la posibilidad de realizar aportes de orden personal.” (18)

De acuerdo a las orientaciones generales anotadas, el MEC definió los objetivos a ser alcanzados por estos Círculos, algunos de los cuales se enumeran a continuación:

- Aprovechar la dinámica social que se genera en el personal de una institución educativa, con el objeto de disponerla al servicio del proceso de aprendizaje de los mismos miembros del grupo;

- Favorecer la práctica de reunirse con sus colegas, con el fin de retroalimentarse y fomentar una actitud reflexiva, crítica y comprometida con la profesión que desempeñan;
- Generar en las personas y los grupos una conciencia reflexiva y analítica;
- Facilitar a los integrantes del grupo aprender a encontrarse, dialogar, a decidir soluciones y realizar acciones;
- Contribuir a la auto y mutua capacitación permanente;
- Búsqueda en común de soluciones a problemas pedagógicos y didácticos de cada uno y de todos los profesores de la institución y,
- Contar con una ayuda recíproca en la planificación de las clases, especialmente relevante cuando la reforma de la EM propone entre otras estrategias curriculares la enseñanza por áreas y el tratamiento interdisciplinario de las asignaturas.

A comienzos de 1996, se efectuó una evaluación de los Círculos de Aprendizaje, a través del cual, aún reconociendo las potencialidades de este mecanismo de formación permanente, sus resultados fueron mínimos, al punto de que es poco lo que en la actualidad sobrevive de dicho programa. (19)

Existe bastante acuerdo en que aún con los precarios resultados alcanzados, la experiencia paraguaya confirmó plenamente su alto grado de potencialidad y el hecho de seguir representando una opción valedera para encarar la crisis de la docencia, en especial en lo que se relaciona con la Enseñanza Básica y Media. En ese sentido, una de las puntualizaciones valiosas de la evaluación realizada es que, para que los objetivos de los Círculos de Aprendizaje puedan alcanzarse, se requiere asegurar la existencia de una serie de condiciones, que de hecho se dieron en casos muy puntuales. Según la evaluación a que se alude en este punto, las condiciones fundamentales serían las siguientes:

- Las evaluaciones han revelado que hubo poca claridad en el planteamiento sobre los miembros que deben integrar los grupos de aprendizaje. Las propuestas eran complejas y poco estimulantes cuando se proponían Círculos de Aprendizaje entre alumnos, padres y profesores.
- Los educadores profesionales no han estado convencidos de que con los Círculos de Aprendizaje se aprovecha el tiempo, porque no hay mucha experiencia de aprender entre pares.
- La motivación ha sido escasa, es decir, no sintieron necesidad de reunirse en Círculos de Aprendizaje. Aunque al principio, por la novedad y las expectativas hubo más deseo de participación, en poco tiempo fue declinando el interés, porque no se confirmaban las expectativas y no era poco el esfuerzo exigido
- Los profesores y profesoras cuentan con poco tiempo disponible, ya que por diversas razones, sobre todo económicas, muchos educadores profesionales están enseñando en dos y tres turnos cada día.
- El estímulo económico no ha estado presente y los otros estímulos no tuvieron fuerza suficiente. No hay remuneración del tiempo dado a los Círculos de Aprendizaje.
- El docente siente un sutil desplazamiento o cambio en su rol acostumbrado, de docente y ejercer como autoridad pasa a ser aprendiz.
- No se cree que los alumnos, padres y otros compañeros sean portadores de conocimientos válidos. Sus aportes normalmente son elementales y consecuentemente poco inspiradores y generadores de nuevos conocimientos.
- En la mayoría de las instituciones hay relaciones humanas y sobre todo profesionales de poca confianza como para compartir experiencias personales, sobre todo si las experiencias no son exitosas. Si hablan en el grupo temen ser evaluados crítica o competitivamente por los compañeros, o temen ser plagiados en sus estrategias y perder ventajas comparativas.

## CUARTA PARTE

### CRISIS DE LA DOCENCIA

En el transcurso de los últimos dos años, el Ministerio de Educación y Cultura realizó varias pruebas de competencia en vista a convocatorias destinadas a cubrir cargos docentes. En todos los casos, los resultados obtenidos fueron decepcionantes generando fuertes recriminaciones sobre la eficacia de la formación en los Institutos de Formación Docente, tanto de gestión pública como privada. Aún cuando ese tipo de resultados no puede ser considerado como una particularidad en cuanto a la capacidad de los docentes y específicamente, a la enseñanza de los IFD, el hecho abre una interrogante crucial: ¿cómo se explica que habiéndose ejecutado programas correctamente conceptualizados y desarrollados en el transcurso de más de una década, la formación de los docentes muestre tan bajos niveles? Aceptando tal realidad, ¿Cabe atribuir a la limitada capacidad de los maestros y docentes superiores el rendimiento igualmente precario de los estudiantes? ¿A qué atribuir los insuficientes resultados alcanzados a través de las acciones emprendidas en el marco de la reforma educativa?

Un análisis suficientemente comprensivo del hecho constatado permite aceptar que uno de los factores del deficiente nivel de aprendizaje que se constata en las escuelas liceos y colegios tiene que ver con la competencia de los docentes, sin que sea el único. A este factor, tal como se ha constatado a través de varios estudios, debe agregarse otros más, tales como la capacidad de gestión de la institución escolar (\*), los recursos de infraestructura, los insumos educativos, la participación de la familia y el contexto lingüístico de la escuela.

En base a estas consideraciones es que, en razón a que el punto central de la educación es que los estudiantes aprendan lo que tienen que aprender, la crisis debe ser visualizada

primordialmente como “una crisis de la docencia” y no exclusivamente una crisis de la “formación docente”. Vista desde esta perspectiva, y aceptando el problema como una crisis que afecta de manera integral a la docencia, en lo que sigue se enumeran algunas de las dimensiones prioritarias que deberán ser atendidas conjuntamente, aceptando la hipótesis que la eficacia de la docencia depende de una diversidad de determinantes.

### 1. Formación del docente

La reformulación de la estrategia de mejoramiento de la formación docente en particular se relaciona de manera directa con tres tipos de problemas. Por una parte, el masivo crecimiento de la demanda, lo cual produjo la incorporación de una proporción significativa de postulantes al magisterio con una preparación de base extremadamente precaria. Tal situación, tal como se constata con el transcurrir de los años, incidió fuertemente no permitiendo superar el problema. Las causas más probables fueron tanto la celeridad del proceso, como las exigencias curriculares introducidas por la misma reforma educativa y en no menor grado las debilidades principales institucionales y económicas de los programas que se organizaron con esa finalidad. Las acciones del SENAD y de los Círculos de Aprendizaje, además de otras alternativas encaradas, a pesar de haber sido bastante bien formulados, contribuyeron muy poco para corregir la débil formación del docente. Por tanto, un punto que debe ocupar la atención central de los planificadores educativos es cómo incorporar un sistema de mayor rigurosidad en la *selección* de estudiantes que deban ser incorporados a los IFD.

Otro elemento de suma importancia que incide en el nivel de capacidad del docente surge de la vieja práctica, ligada al partidismo, de dar prioridad a “méritos” de carácter “extra-escolar”, tanto para adjudicar el cargo como para brindar al docente que se sustenta en esa clase de apoyo, una seguridad para mantenerse en el cuerpo docente. El avance del sistema de concursos ha introducido un sensible mejoramiento en el

proceso de selección pero aún queda mucho que recorrer en ese aspecto.

Finalmente, no menos gravitante sigue siendo la debilidad de los programas de capacitación permanente. Los cursos organizados continúan siendo intermitentes y carecen de selectividad en la caracterización de grupos focales para orientar el contenido y los métodos de la asistencia. En ciertos casos, como la intención de utilización de nuevas tecnologías de comunicación para fortalecer este tipo de programas, ni siquiera han sido iniciadas. Por consiguiente, un vasto sector de docentes sigue dependiendo de lo que aprendieron en el curso inicial para del desempeño de su trabajo.

## 2. Gestión de la Dirección Escolar

Varios estudios realizados han puesto en evidencia la enorme importancia que tiene la labor de Dirección de la institución escolar. Uno de los más recientes, presentado como tesis de Doctorado en la Universidad de Harvard, revela la relevancia de la gestión del Director, sea en el mejoramiento académico del docente como en los resultados en cuanto al rendimiento de los estudiantes. Idénticos resultados pudieron ser constatados en observaciones realizadas sobre el funcionamiento de los Círculos de Aprendizaje. Los resultados más satisfactorios se dieron en aquellos establecimientos que contaban con directores con solvencia académica, motivación y alta capacidad de gestión. (20)

## 3. Marco institucional

El *Informe* del CONEC que se ha venido comentando hace una clara referencia sobre la incidencia del marco institucional en el que se desenvuelve, tanto la formación del docente como su práctica como educadores. Según el informe, un fenómeno que restringe sobremanera la posibilidad de formar buenos maestros es "...la degradación académica que afecta a una parte considerable de las instituciones de formación docente, que confieren títulos y, por consiguiente, habilitan para el ejercicio

profesional, a los que estando interesados en los cargos docentes y administrativos, no cuentan con las capacidades básicas para cumplir con dichas tareas.”(21)

Con menos de cincuenta instituciones, públicas y privadas, de formación docente en los comienzos de la década del noventa, en la actualidad se encuentra en funcionamiento alrededor de ciento cuarenta instituciones. El expansivo crecimiento que se generó con el proceso de democratización por un lado y la puesta en funcionamiento de la reforma educativa por otro, fue uno de los determinantes de ese tremendo deterioro, al carecer la legislación nacional de un marco normativo adecuado para encauzar positivamente esa avalancha de ofertas. Sin duda, el mejoramiento de la formación del docente pasa necesariamente por una profunda modificación del sistema institucional conformado por los IFD. Sin embargo, tal como se destaca en el informe de referencia, “Revertir esta verdadera regresión institucional del sistema de formación docente es algo que escapa a la responsabilidad exclusiva del Ministerio de Educación, dado que en el origen de esta irregularidad convergen otros poderes del Estado, de la misma política nacional y la práctica social.” Obviamente, la mayor responsabilidad a la que cabe atribuir esta verdadera debacle es a la comercialización desenfrenada en la que está atrapada la tarea de formación docente. (22)

#### 4. Gobernabilidad

Bajo este concepto lo que se entiende en general es la capacidad del Estado nacional de orientar y conducir el proceso educativo de tal forma a convertir la educación en un instrumento eficaz para el desarrollo nacional y el bienestar de la población. Tal función supone que, a más de la competencia necesaria de quienes tienen la responsabilidad directa de administrar el sistema educativo, se requiere de un contexto institucional global que permita o facilite la adecuada ejecución de una política educativa.

Sin embargo, a diferencia de la etapa inicial de la reforma educativa, que desde luego se trató de otras condiciones históricas, lo que se advierte en el presente el surgimiento que comprometen gravemente la gobernabilidad del sistema educativo nacional. En ese orden, y en lo que se relaciona directamente con la crisis que atraviesa la docencia, debe aceptarse la existencia de un creciente estado de “ingobernabilidad”.

Dos razones caben mencionar en semejante crisis: una, las graves deficiencias de la legislación que establece el marco normativo para el ejercicio de la profesión docente y otra, el creciente protagonismo de los gremios docentes fuertemente inclinados a imponer sus intereses corporativos. El problema fundamental que surge del texto actual del *Estatuto Docente* es que confiere derechos imposibles de ser satisfechos por el propio Estado nacional. Además, dicho marco legal resulta débil y aún permisivo en cuanto a garantizar una base mínima de responsabilidades por parte del docente. La no superada controversia entre el MEC y ciertos sectores de los gremios docentes respecto al calendario escolar constituye una muestra esclarecedora sobre la cuestión. (23)

Finalmente, la consolidación de los gremios docentes en el panorama educativo y político nacional ha provocado profundas transformaciones, que afectan tanto a los docentes como a la administración del Estado, en un sector tan importante de la política social como es el de la educación. Dichos cambios pueden ser visualizados en dos direcciones contrapuestas con respecto al desempeño y responsabilidades del docente y el gobierno del sistema educativo. En lo primero, es notorio que el desmedido énfasis en imponer intereses eminentemente corporativos que rebasan ampliamente los límites de recursos que el Estado pone a disposición de la educación, ajeno a los que son propios de otros sectores educativos, como son los estudiantes, abre una vertiente inagotable de conflicto que permanentemente aleja las posibilidades de consenso. Una expresión ilustrativa de dicha circunstancia es el conflicto desencadenado recientemente por la Federación de Educadores

del Paraguay (FEP), incluso en abierto desacuerdo con los demás gremios.

## QUINTA PARTE

### 2006: ¿UN NUEVO HITO?

En el Informe anual correspondiente al año 2005 sobre la *Situación y Perspectivas de la Educación Paraguaya*, el Consejo Nacional de Educación y Cultura sostiene que “La coyuntura actual revela una situación de crisis muy diferente a la que marcó el inicio de la reforma de los noventa y, también, en gran medida el cierre de una década marcada por metas, realizaciones y condicionamientos muy particulares.” (24)

Es absolutamente claro que la visualización de la crisis, conforme se aprecia en el referido *Informe*, reconoce dos fuentes principales de determinantes: por una parte, la se relaciona con las profundas transformaciones que se viene dando en la sociedad paraguaya y por otra, las propias del ámbito educativo, alterada en similar magnitud durante los últimos quince años.

En lo que al contexto socio-político e institucional se refiere, lo que destaca el *Informe* como elemento significativo de la crisis actual es la existencia en la cúpula de poder nacional de un estamento dirigente debilitado por su fragmentación, el creciente faccionalismo y la preeminencia de los intereses corporativos. Ante una realidad semejante, se insinúa, “....se dificulta alcanzar los consensos, aunque sean mínimos, para encarar los difíciles desafíos que se le presenta hoy a la educación paraguaya en todos sus niveles.” (25)

En el trasfondo del nuevo viraje que comienza a experimentar la sociedad paraguaya, se cruzan procesos estructurales de enorme importancia, tales como la acelerada urbanización y, consecuentemente, el acelerado avance de una

“cultura urbana”, el debilitamiento de la sociedad rural que tuvo como soporte histórico la economía campesina, hoy día, en franco retroceso; el fortalecimiento del asociacionismo y por consiguiente, la aparición de nuevos e influyentes actores sociales, la crisis de la familia como agente socializador, la relación de género, la fluidez e intensidad de las informaciones a través de los medios masivos de comunicación, etc. Todas estas mega-transformaciones afectan de manera directa la realidad educativa. Como lo destaca claramente el material divulgado por el CONEC, entre otras consecuencias, “...ya no es posible pensar en el sistema educativo como una esfera autónoma y que la continuidad de su transformación depende cada vez más de un movimiento más global e integral de la reforma.”(26)

En lo que se relaciona específicamente a la educación en general y a la marcha de la reforma educativa en particular, lo resaltante como el nuevo desafío a afrontar es la magnitud y complejidad de la situación y los cambios que requieren ser realizados, frente a condiciones más difíciles de gobernabilidad y la decreciente disponibilidad de medios y recursos. En suma, no se trata de que el proceso de reforma educativa y de desenvolvimiento general de la educación esté sumido en una situación de estancamiento sino que la distancia entre lo que se necesita hacer y lo que se hace es cada vez más pronunciada. Es decir, las transformaciones, y por lo tanto los problemas que resultan corren más aceleradamente que las acciones tendientes a canalizarla en beneficio del mejoramiento institucional y la calidad de vida de la población.

En el marco de tal situación, una observación interesante de resaltar es el predominio de las fuerzas conservadoras en ambas esferas: la nacional y la educativa. En consecuencia, el impulso de cambio está aún lejos de quebrantar el fuerte apego que se presenta a mantener el *status quo*. En otros términos, aún cuando en el lapso que media entre el inicio de la reforma y la actualidad, se dieron cambios e innovaciones de relevancia tanto en el orden nacional como de la educación, es todavía insuficiente para superar el tremendo rezado histórico que

soporta el país. En ese sentido, resulta difícil desconocer la potencia que aún mantiene las fuerzas conservadoras cualquiera sea la dimensión en que se la examine. Sin embargo, aún reconociendo la existencia de serias interferencias a los cambios, la gravedad de la coyuntura actual empuja indefectiblemente a la necesidad de proseguir el proceso de reformas, con nuevas formulas, medios y alianzas.

Lo importante de acordar es que se está en un nuevo hito que configura una nueva situación para las reformas sociales. Por consiguiente, resulta imprescindible contar con una nueva lectura de la realidad y nuevos mapas que oriente sobre los caminos más adecuados a seguir. Sobre el punto es ilustrativo transcribir un párrafo del informe del CONEC que dice lo siguiente:

“....se debe reconocer que de lo que se trata esencialmente es de afrontar una realidad muy diferente a la que prevaleció a lo largo de la década de los noventa; en segundo lugar, que los objetivos prioritarios, medios, e incluso estrategias que marcaron el trayecto de la fase inicial de la reforma, resultan marcadamente insuficientes y, en su mayor parte, inadecuadas para que la educación se proyecte hacia el futuro; en tercer lugar, se supone que - como en toda encrucijada - se debe elegir entre diferentes opciones, para lo cual, obviamente, es imprescindible contar con hipótesis que marquen las posibles alternativas y opciones sobre la evolución futura de la sociedad paraguaya.” (27)

## **SEXTA PARTE**

### **ESCENARIOS FUTUROS**

Las consideraciones que anteceden posibilitan configurar posibles escenarios de desenvolvimiento de la educación paraguaya en el corto y mediano plazo. Considerando dimensiones como el *financiamiento*, *la gobernabilidad* y *el marco jurídico-institucional*, se plantea tres alternativas de escenarios:

#### ESCENARIO I

Estancamiento e incluso la aparición de procesos regresivos en la modernización educativa. Tal situación se supone que se presente en el caso en que no se produzca un incremento significativo en el financiamiento educativo (alzas hasta el 5% a 6% del PIB), se incrementen los conflictos entre la administración gubernamental y los gremios docentes que impidan ejecutar programas educativos considerados estratégicos y no se produzcan ajustes en las normas jurídico-institucionales vigentes, de tal forma que la gobernabilidad y la superación de la crisis de la docencia seguirá afectando la posibilidad de mejoramiento de la calidad de la educación paraguaya.

#### ESCENARIO II

Modernización segmentada de la educación paraguaya. Este escenario estaría fundamentalmente determinado por una agudización del déficit financiero que ya afecta y limita el mejoramiento educativo. Tal situación estaría proyectando fuertemente las condiciones de desigualdad imperante en la sociedad nacional provocando un ahondamiento de la segmentación del sistema educativo. Independientemente de los avances que se logre en el plano educativo y docente, tal contexto, además, estaría favoreciendo la tendencia a la elitización que ya se manifiesta en el sistema educativo nacional.

### **ESCENARIO III**

Este escenario supone un mejoramiento significativo del sistema educativo paraguayo tanto en lo referente al financiamiento, la gobernabilidad y la vigencia de una nueva legislación, caracterizada por su realismo y viabilidad. Es presumible que un contexto como el indicado es el que podría garantizar un avance de la envergadura que el país requiere para superar su rezago. Sin embargo, el surgimiento de un escenario semejante sólo sería posible a través de un pacto social que, en las actuales circunstancias, resulta aún difícil esperar su efectivización.

## SEPTIMA PARTE

### NOTAS

1. En 1990, el salario de un docente de educación media era de 234.000 gs., en tanto que al de la Escolar Básica le correspondía 112.400 gs.; en 1995, el de la Media recibía 795.600 gs. y el de la Escolar Básica, 489.400 gs., es decir en ambas categoría se cuadruplicó en un quinquenio, manteniéndose dicha tendencia de crecimiento hasta el 2000. Es a partir del 2001 que el salario docente experimenta un estancamiento y una pérdida de su valor real. (Ver *Análisis cuantitativo de la evolución educativa. 1990-2001*. Ministerio de Educación y Cultura/Dirección General de Planificación Educativa y Cultural. Asunción. Diciembre de 2003.
2. Los censos nacionales sobreestiman la tasa de población urbana, en razón a que utiliza un criterio administrativo para distinguirla de la población rural. La DGEC define como población urbana aquella que reside en localidades que son cabecera de municipios y departamentos.
3. Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), véase los informes sobre la situación de la educación correspondiente a los años 2004 y 2005.
4. Diversos trabajos han puesto de resalto la enorme importancia que se brindó a la educación en los tramos iniciales de la transición. De esa manera, el proyecto educativo rápidamente se consolidó como una política de Estado que recibió un sostenido apoyo de la ciudadanía. Ver, Domingo M.Rivarola, **Nueva Educación y Democracia: ¿Realidad o Utopía?** *Fundación Rufina C. Ferraro/Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES)*. Asunción, 2000.

5. La Asamblea Nacional Constituyente, convocada para el efecto, sancionó la nueva Constitución Nacional en junio del 2002.
6. El 26 de noviembre de 1990, por el Decreto No. 7815 del Poder Ejecutivo, se constituyó el *Consejo Asesor de la Reforma Educativa*, con las siguientes funciones: 1) preparar el diagnóstico de la de la situación general de la educación paraguaya; 2) formular el proyecto de reforma educativa y 3) acompañar el proceso de su implementación. El CARE fue integrado por las siguientes personas: Carmen Quintana d Horak, Lina Matto de Ferreira, María Alma Chaparro de García, Ramiro Domínguez, Abelardo de Paula Gómez, Jesús Montero Tirado, Adriano Irala Burgos, Domingo M.Rivarola, Miguelina Cadogan, Secundino Núñez, Vicente Sarubbi y Mario Ramos Reyes. Posteriormente, durante el ejercicio de Ángel Roberto Seifart como Ministro de Educación, se reestructuró el CARE quedando integrado por los siguientes miembros: Vicente Sarubbi, Jesús Montero Tirado, Domingo M.Rivarola, Abelardo de Paula Gómez, Adriano Irala Burgos, José Antonio Galeano, Ramiro Domínguez, María Teresa Ayala, Julio César Frutos, Gustavo Becker, Luís Lima y Enrique Bendaña.
7. Harvard Institute for Internacional Development/ Centro Paraguayo desde Estudios Sociológicos. **Análisis del Sistema Educativo en el Paraguay. Sugerencias de Políticas y Estrategia para su Reforma.** Asunción, 1993. 2 tomos.
8. Reimers, Fernando. *Formación Docente*. En: **Análisis del Sistema Educativo en el Paraguay. Sugerencias de Políticas y Estrategia para su Reforma.** HIID/CPES. Asunción, 1993. pp. 195-223.
9. Reimers, Fernando. **Op. cit.**
10. Con posterioridad a la caída de la dictadura en 1989, la primera movilización social fue la protagonizada por los docentes, en reclamo de un mejoramiento salarial que le fue

concedido por el gobierno. Desde entonces, y por la misma vía, los docentes fueron logrando sucesivos aumentos, además de otros privilegios que fueron consagrados en el Estatuto Docente.

11. Harvard Institute for Internacional Development/ Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. **Op. Cit.**
- 12.
- 13.
14. PARAGUAY. Ministerio de Educación y Cultura-Consejo Asesor de la Reforma Educativa/ Harvard Institute for Internacional Development. **Paraguay 2020. Plan Estratégico de la Reforma Educativa.** Julio de 1996. Asunción.
15. PARAGUAY. Ministerio de Educación y Culto. *Sistema Nacional de Actualización Docente (SINAD)*. Asunción. Diciembre de 1994. De acuerdo al documento citado, las operaciones del SINAD fueron estructuradas de manera a ser desarrolladas gradualmente. Además, el programa fue concebido de manera a ser administrado en forma desconcentrada, participativa y de tal forma que pudiera cubrir diferentes segmentos y subconjuntos de la población. Asimismo, en la estrategia se previó un sistema de financiamiento capaz de asegurar la formación permanente del docente. Tal como pudo constatarse posteriormente, fue mínimo lo que el sistema pudo brindar en favor del mejoramiento del docente.
16. SINAD. **Op. Cit.**
17. SINAD. **Op. Cit.**
18. SINAD. **Op. Cit.**
19. A pesar del decidido apoyo con que contó inicialmente los Círculos de Aprendizaje, finalmente el programa fue

diluyendo su acción hasta caer en un decaimiento total. Las evaluaciones realizadas fueron marcadamente optimistas respecto a su pertinencia y potencialidad, toda vez que se rodeara el programa de determinadas condiciones que favorecieran su funcionamiento. Tales medidas nunca alcanzaron a ser efectivizadas, quedando el programa prácticamente abandonado. De los pocos trabajos realizados sobre el tema, los trabajos mencionados seguidamente son sumamente ilustrativos: Jairo Arboleda, *Seguimiento a la estrategia de círculos de aprendizaje para la implementación de la reforma educativa*. Asunción, 1996; Ministerio de Educación y Culto (UIEP-ISE), *Informe de aspectos relevantes del proceso de implementación de los círculos de aprendizaje como estrategia metodológica de los talleres de actualización continua*. Asunción, 1996 y María Magdalena Rivarola y María Luz Miranda, *Estudio Exploratorio sobre experiencias valiosas de los círculos de aprendizaje*. Informe elaborado con auspicios del MEC y el Instituto Superior de Educación (ISE). Asunción, 1997.

20. El enfoque central de la tesis de Allyson Borden es de carácter metodológico, si bien el tema que le sirve de contenido es el impacto que tiene sobre el rendimiento del escolar la superposición de la tarea de dirección de la escuela con la de docente de aula. En esa línea, la Profesara Borden, confirma los efectos directos de dicha práctica sobre el rendimiento y las tasas de repitencia.
21. La figura del Director ha recibido muy poca atención entre los planificadores, tomadores de decisiones e incluso, los analistas educativos. Es recién a partir del segundo quinquenio de los noventa, ya avanzada la reforma educativa, que el punto adquiere notoriedad. Un estudio que contribuyó significativamente a poner de resalto el papel de la dirección escolar fue la realizada conjuntamente por el PIIE y el CPES.
22. Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC). **Situación y Perspectivas de la Educación Paraguaya**. Asunción, 10 de

diciembre de 2005. En lo relacionado con el grave sesgo de la oferta hacia la comercialización, el documento del CONEC destaca lo siguiente: “ No es sorprendente entonces que la dinámica de expansión de la demanda, generó la rápida conformación de una estructura institucional de la oferta, la que adquirió características radicalmente distintas a las tradicionales, no solamente en cuanto al número de instituciones dedicadas a la formación docente, sino en relación a la naturaleza de la gestión - con creciente presencia del sector privado - , los niveles diferenciados de calidad y una preocupante tendencia a la comercialización.” Y seguidamente agrega: “Ante tal circunstancia, no se contó con la normativa adecuada que pudiera encauzar e institucionalizar adecuadamente dicha expansión. De esa manera, al desaparecer los mecanismos manejados por el régimen autoritario para el control y funcionamiento de los centros de formación docente, el vacío terminó siendo cubierto de forma caótica, incontrolada y altamente vulnerable a la corrupción”, concluyendo como sigue: “...cabe reconocer las graves implicancias que la comercialización dolosa presenta a todo intento de recuperación de la calidad de la docencia en la educación básica y media”.

23. El actual enfrentamiento de la Federación Nacional de Educadores (FEP), uno de los varios gremios que representan a los docentes paraguayos agremiados, permite visualizar claramente la creciente influencia de los intereses corporativos en la gobernabilidad del sistema educativo nacional.
24. Una idea central que sirve de eje al análisis que se ofrece en dicho documento es que aceleradamente se está conformando un nuevo y complejo escenario, claramente diferenciado del que se abrió el 3 de febrero de 1989. Sobre esta nueva situación, el documento señala lo que sigue: “Una simple observación de las particularidades que caracterizan el panorama del país en la actualidad, en sus diferentes sectores y actividades, permite aceptar que se trata de un

escenario claramente diferenciado del que se tuvo en los noventa y que sirvió de contexto al desenvolvimiento educativo hasta los primeros años del presente siglo”. Igualmente - prosigue - “tal constatación supone dos tareas fundamentales: una, la de proceder a una correcta identificación de los principales componentes del nuevo escenario en el que tendrá que desenvolverse la educación paraguaya y particularmente, el plan de reforma; y otra, la de proceder a una reformulación de la estrategia, conforme a la nueva configuración de factores resultantes de los cambios que se están dando en el país”.

25. En la década del noventa, ante la fuerte ingerencia de los intereses político-partidarios en el ámbito de la educación, el entonces Consejo Asesor de la Reforma Educativa, tomó la iniciativa de sentar las bases de un pacto tendiente a corregir dicha amenaza. Una de las dificultades que impidió el acuerdo inter-partidario fue la debilidad de las cúpulas partidarias para evitar las presiones internas. En el caso presente, aún cuando se trata de un escenario distinto, la polarización política constituye una traba difícil de superar. De todas maneras, el CONEC ha vuelto a reiterar la importancia de un nuevo pacto social que garantice la continuidad y la reanimación del proceso de reforma educativa.

26. CONEC. **Op. cit.**

27. CONEC. **Op. cit.**

## BIBLIOGRAFÍA

Arriola, Merardo. - *La locura de aprender*. Asunción: CIPSEP, 1992. 229 p.

Arce, María Eugenia, *Organización y Funcionamiento de los Círculos de Aprendizaje*. Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC). Asunción, 1 de abril de 2004.

Borden, Allyson,

Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. Dpto. de Curriculum. Instituto Superior de Educación "Dr. Raúl Peña". *Delineamientos curriculares*. -- Asunción: 1994.

Paraguay. Ministerio de educación y Cultura. Dpto. de Formación y Especialización Docente. - *Círculos de Aprendizaje. Sistema Nacional de Actualización Docente (SINAD)*. Asunción: MEC, 1994.

Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. Dpto. de Curriculum. *Programa de Estudio*. Asunción MEC, 1995.

Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. Departamento de curriculum, Dpto. de Formación y Especialización Docente. -- *Evaluación de Aprendizaje. Subsistema de formación Docente Inicial*. Asunción MEC, 1995.

Arboleda, Jairo. - *Seguimiento a la estrategia de círculos de aprendizaje para la implementación de la reforma educativa. (Informe de Consultoría)* Asunción: 1996. 12 p.

Paraguay. Ministerio de educación y Cultura. Dpto. de Formación y Especialización Docente. - *Círculos de Aprendizaje. Sistema Nacional de Actualización Docente (SINAD)*. Asunción: MEC, 1996. Serie Creciendo No. 1

Paraguay. Ministerio de Educación y Culto; UIEP-ISE. -- *Informe de aspectos relevantes del proceso de implementación de los círculos de aprendizaje como estrategia metodológica de los talleres de actualización continua*. - Asunción MEC, UIEP-ISE, 1996.

Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. Consejo Asesor de la Reforma Educativa. El desafío educativo. *Una propuesta para el diálogo sobre las oportunidades educativa en el Paraguay*. Asunción: MEC/CARE. 1996.

Educativa. Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. Consejo Asesor de la Reforma Educativa. Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (HIID). Paraguay 2020. *Enfrentemos juntos el desafío educativo. Plan Estratégico de la Reforma Educativa*. Asunción MEC/CARE. 1996. 75 p.

Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. Dpto. de Formación y Especialización Docente. - *Círculos de Aprendizaje. Sistema Nacional de Actualización Docente (SINAD)*. Asunción: MEC, 1997. *Serie Creciendo No. 2*

Rivarola, María M.; Miranda, María Luz. *Estudio exploratorio sobre experiencias valiosas de Círculos de Aprendizaje. (Informe elaborado con auspicios del MEC y el Instituto Superior de Educación (ISE))*. - Asunción: MEC; ISE, 1997. 35 p.

Achinelli, Gabriel O. - *Formación y capacitación docente en el Paraguay. (Documento presentado en el II Seminario Internacional de Innovaciones Educativas. 24-26 de junio de 1998)*. Buenos Aires.

Consejo Nacional de Educación y Cultura. - *Informe sobre la situación de la educación paraguaya*. Asunción: CONEC, 1998. 34 p.

Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. Consejo Asesor de la Reforma Educativa. *Avances de la Reforma Educativa. Perspectivas, estrategias y políticas de la educación paraguaya*. Asunción: MEC/CARE. 1998, 1221 p.

Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. Dirección General de educación Superior. -- *Memoria y conclusiones del "Primer Seminario sobre Formación y Capacitación Docente: Realidad y Desafíos"*. Asunción MEC, 1998.

Paraguay. Ministerio de educación y Cultura. Vice Ministerio de Educación. - *Reglamento de selección del personal docente y manual de cargos concursables*. Asunción: 1998.

Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. Vice Ministerio de Educación. Sistema de Actualización Docente (SINAD). *Elementos teóricos, estrategias y estructura organizativa para encarar una nueva gestión de la capacitación docente*. Asunción: MEC. 1999. (Material en estado de elaboración) Documento de Trabajo.

Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. Dirección de Planificación. - *Evolución de los indicadores del Sistema Educativo Nacional*. - Asunción: MEC. 1999.

Paraguay. Ministerio de educación y Cultura. Vice Ministerio de Educación. - *Reglamento de selección del personal docente y manual de cargos concursables*. Asunción: 1999.

Chamorro, Ubaldo. “*Análisis crítico de la Reforma Educativa*”. En: Memoria del Primer Congreso Internacional de Infancia y Adolescencia. Proyecto AMAR (Asistencia Integral a Menores en Situación de Alto Riesgo). Asunción: 2000. pp. 15-33.

Consejo Nacional de Educación y Cultura. - *Informe sobre la situación de la educación paraguaya*. Asunción: CONEC, 2000. 118 p.

Consejo Nacional de Educación y Cultura. - *Realidad nacional y educación* Asunción: CONEC, diciembre 2000. 118 p.

Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. Dirección General de Educación Superior. *Datos Cuantitativos de Institutos de Formación Docente*. - Asunción: Marzo 2000.

Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. Dirección de Formación y Actualización Docente. -- *Políticas de expansión de instituciones formadoras docentes 2001-2005*. Asunción: MEC. 2000.

Paraguay, Ministerio de Educación y Cultura. -- *Estudio sobre docentes de la educación media. (Informe Final) versión preliminar*. Asunción: MEC. 2001.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. -- *Informe de la Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (OEI) sobre la desconcentración del Sistema Educativo de Paraguay. Notas criterio y recomendaciones. Versión preliminar.* -- Asunción: OEI. 2001.

Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. MECES. - “*Reforma Educativa. Estudios sobre Docentes de la Educación Media*”. Asunción: MEC, agosto 2001.

Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. - *Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (Pruebas Nacionales de los Institutos de Formación Docente)* - Asunción: MEC. 2002

Quintana de Horak, Carmen y Otros. - “*Estudio de la Formación y Capacitación Docente*” (*Informe Final*). Asunción: MEC/BID, 2003.