

# Historia de la profesionalización del Trabajo Social paraguayo entre 1939 y 1952

[ 33 ]

History of the professionalization of Paraguayan  
Social Work between 1939 and 1952

História da profissionalização do Serviço Social  
paraguaio entre 1939 e 1952

**Belinda García Alonzo\***

*Universidad Nacional de Asunción.*



## CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

García Alonzo, B. (2025). Historia de la profesionalización del Trabajo Social paraguayo entre 1939 y 1952. *Trabajo Social*, 27(2), 33-66. <https://doi.org/10.15446/ts.v27n2.115229>

**Recibido:** 24 de junio del 2024. **Aceptado:** 5 de octubre del 2024.  
Artículo de investigación

---

\* [beligarciap@gmail.com](mailto:beligarciap@gmail.com); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9571-0632>

[ 34 ]

## Resumen

Este artículo deriva de una investigación cualitativa que se enmarca en la historia social y pública para recuperar los antecedentes históricos del Trabajo Social paraguayo. Mediante el análisis de fuentes primarias y secundarias, se comprende que la profesionalización, en su primera etapa, se desarrolló como una propuesta "feminizada" de formación técnica profesional, iniciada en 1939 bajo el mandato del Ministerio de Salud. Asimismo, que su intervención se concentró en problemas nacionales definidos por el Estado y que la cuestión social estuvo enfocada en niñez, mujeres y familias. Además, se identificaron atributos constitutivos de la profesión como la educación autoritarista con valores del nacionalismo heroico, la educación normalista con su componente de higienismo y la polivalencia de la intervención estatal en contexto de postguerra.

**Palabras clave:** asistencia social, servicio social, Trabajo Social, historia social, Paraguay.

## Abstract

[ 35 ]

This qualitative research, under the scope of social and public history, sought to recover the historical background of Paraguayan Social Work. Through the analysis of primary and secondary sources, managed to show that professionalization in its first stage was developed as a “feminized” proposal of professional technical training, initiated in 1939 under the mandate of the Ministry of Health. Also, the intervention proposal was framed in national problems defined by the State, the social issue was focused on children, women and families. Constitutive attributes of the profession were identified: authoritarian education with values of heroic nationalism, normalist education with its component of hygienism and the polyvalence of state intervention in a post-war context.

**Keywords:** Social Assistance, Social Service, Social Work, Social History, Paraguay.

## Resumo

Esta pesquisa qualitativa, com base na história social e pública, buscou recuperar os antecedentes históricos do Serviço Social paraguaio. Por meio da análise de fontes primárias e secundárias, foi capaz de mostrar que a profissionalização em sua primeira etapa foi desenvolvida como uma proposta “feminizada” de formação técnica profissional, iniciada em 1939 sob o mandato do Ministério da Saúde. Assim mesmo, a intervenção foi enquadrada em problemas nacionais definidos pelo Estado, a questão social foi focada em crianças, mulheres e famílias. Foram identificados atributos constitutivos da profissão: educação autoritária com valores de nacionalismo heroico, educação normalista com seu componente de higienismo e a polivalência da intervenção estatal em um contexto de pós-guerra.

**Palavras-chave:** Asistencia social, Servicio Social, Trabajo Social, Historia Social, Paraguay.

## Introducción

Pensar al Trabajo Social en clave histórica es un reconocimiento fundamental para la profesión como una categoría que se crea, desarrolla y “que no funciona independientemente de las determinaciones histórico-sociales” (Alayón et al., 2004, p.31).

[ 36 ]

El presente trabajo de investigación se inscribe como aporte a la constitución de estudios de los fundamentos históricos del Trabajo Social, su análisis situado busca identificar atributos constitutivos de la profesión, así como generar una reconstrucción mediante la historia pública de la profesionalización del Trabajo Social en sus orígenes, tomando como recorte temporal el Paraguay de 1900, específicamente entre 1939 y 1952.

La estructura del artículo es esta. En primer lugar, se despliega una breve introducción sobre los elementos de la transformación del Estado y de sus actores políticos; en segundo lugar, se presenta una breve descripción de la educación paraguaya; y, en tercer lugar, se describe el proceso de institucionalización del Trabajo Social paraguayo.

Esta investigación se adscribe en el paradigma cualitativo, tomando pertenecía vinculante a la historia social, historia de la educación y a la historia pública; esta última es un campo disciplinar (Torres-Ayala, 2020) que posee una potencialidad y se convierte en un campo de disputa, dada la posibilidad del otorgamiento de sentido a otras formas de construcción de conocimiento y del pasado.

Se retoma la idea de Malagón Bello (2012, p. 14) de que la historia del Trabajo Social debe buscarse en el “surgimiento y la evolución de sus centros de formación [...] estos son fuentes de información fundamental” para evitar deslizamientos empíricos.

En sus inicios, esta investigación involucró identificar antecedentes del Trabajo Social Paraguayo localizando fuentes secundarias relevantes, siendo los registros más importantes los elaborados por García Agüero (1996, 2017, 2019), a quien se considera pionera del registro y desarrollo del Trabajo Social contemporáneo con énfasis en las políticas sociales.

Así mismo, las investigaciones sobre la historia de la salud pública en Paraguay, elaboradas y publicadas por la Dirección de Documentación Histórica del Ministro de Salud Pública y Bienestar Social (MSPYBS 2016a,

2016b, 2016c, 2017, 2019a, 2019b, 2023), las cuales han sido fundamentales para este estudio.

El Trabajo Social, como profesión, se caracterizó por buscar una perspectiva de totalidad en sus procesos interventivos, según Manrique Castro (1982) existen diversos estudios sobre la historia del Trabajo Social Latinoamericano parciales y desprendidos de la realidad, con matrices de análisis de raíz europea o estadounidense, los cuales han sido asimilados como la historia oficial del Trabajo Social.

[ 37 ]

También se considera lo expuesto por Malagón Bello (2012) en relación a que el Trabajo Social latinoamericano ha insistido en que todas las elaboraciones hechas a partir de la década de 1990 son las verdaderamente representativas de la profesión, lo que impidió estimar anteriores producciones y significaciones respecto al surgimiento y configuración de la profesión, sin que se las denomine como endógenas.

Si se considera la historia como una construcción social situada y posible de ser sometida a revisión (Visacovsky, 2005), en esta reconstrucción se buscó identificar atributos constitutivos del Trabajo Social paraguayo, para lo cual se recurrió a fuentes primarias ubicadas en archivos históricos. El documento oficial en este trabajo ha sido una herramienta de comprensión del Estado, ubicándolo como un productor de sentido (Vilas, 2005) y que permitió un análisis de contenido temático (Díaz Herrera, 2018; Piovani, 2007).

Hechas estas precisiones, el presente trabajo pretende contribuir con la cultura histórica (Rüsén, 1994), considerando a la historia como una actividad (Levi, 1939) cargada de sentido que permite pensar en la pluralidad (Gallerano, 1995) y en la que finalmente se generen procesos democratizadores (Samuel, 1976) del pasado, el presente y el futuro.

### **El Paraguay nacionalista, autoritarista y militar**

A partir de 1936 se constituye el periodo de ascenso del control del Estado Paraguayo por parte de las fuerzas armadas. En este periodo se instauró la institucionalidad política desde varios aspectos: en lo ideológico, mediante predominio del nacionalismo; en lo político internacional, con la relación vinculante con Estados Unidos y la transformación del Estado en su rol de interventor en la economía y el trabajo (Rodríguez, 2011).

[ 38 ]

Sin duda, la guerra entre Paraguay y Bolivia conocida como la Guerra del Chaco, desarrollada entre 1932-1935<sup>2</sup> fue estructurante para comprender cómo el Estado fue transformando su intervención, enmarcada en la reafirmación ideológica de lo nacional vinculado a lo militar y a lo heroico.

Este periodo inició con la asunción de Rafael Franco, con el eslogan de “una revolución libertadora”, con la cual se prohibió toda actividad de carácter político, gremial o partidario, dejando la política social del Estado a cargo del Ministerio del Interior (Rodríguez, 2011).

Incluso el gobierno de Franco había identificado y establecido como punibles actividades nominadas como comunistas, pues se consideraba esta doctrina contraria al ideario nacionalista, otorgando a estas actividades penas —como la prisión de 2 a 4 años, el confinamiento, la detención e incluso la deportación según consta en el decreto N.º 5.484 del 7 de octubre de 1936 (Velázquez, 2019).

Más allá del debate sobre los héroes de guerra, ciertamente Franco había elaborado mediante el Estado una síntesis ideológica de nacionalismo militar que se implantaría como una característica de la sociedad paraguaya.

Así se inició a extender la idea de que el paraguayo posee una capacidad para el sacrificio, dado su desempeño heroico en las guerras, por lo que lograría “la indestructible unidad de la nación” (Rodríguez, 2011, p. 39) y sería parte de un plan de reconstrucción nacional.

Un año más tarde, Franco había sido depuesto y asumió como presidente Félix Paiva, en un Paraguay inmerso en crispaciones de la postguerra del Chaco. En 1938, el nacionalismo paraguayo se había establecido con características específicas como: la exaltación de la figura de Francisco Solano López y el pasado de guerra, el nacionalismo telúrico, el rechazo ideológico tanto al comunismo como al liberalismo (Velázquez, 2019).

Según Rodríguez (2011), la propuesta de candidatear a José Félix Estigarribia para ser presidente reflejaba intenciones de Estados Unidos para consolidar relaciones con Paraguay. En efecto, él fue embajador del Paraguay en Estados Unidos y fue una figura referencial dada su participación en la firma del Tratado de Paz con Bolivia.

---

2 Para profundizar en aspectos sociohistóricos de la guerra del Chaco, véase Seiferheld (2007; 2019).

La figura de Estigarribia condensaba una propuesta de unificación nacional para concretar la restauración institucional del Estado, sujeta a una estricta cooperación internacional. Iniciaron la reforma y transformación del Estado en medio del crecimiento de los conflictos sociales, los cuales eran respondidos con acciones represivas (Rodríguez, 2011).

Con el Congreso paraguayo disuelto en 1940, y para la salvación de la anarquía de las familias paraguayas y por la paz según Estigarribia, asumiría la conducción total de los poderes del Estado.

[ 39 ]

Su gobierno estuvo marcado dicotómicamente entre las acciones represivas y una legislación con políticas orientadas a la atención de aspectos sociales, por ejemplo, la cuestión agraria se había establecido como un problema público ante el cual el Estado debía elaborar e implementar respuestas (Rodríguez, 2011).

Finalmente se desea resaltar que en el programa de gobierno de Estigarribia, se había elaborado un capítulo nominado como “Problemas sociales” donde se establecía:

- i) la protección de la obrera casada y con hijo, ii) la reglamentación del trabajo de menores y la protección a los canillitas, iii) la creación de las escuelas de artes y oficios, y iv) la creación de orfanatorios y la casa de corrección de menores. (Velázquez, 2019, p. 252)

Sin duda, el periodo de Estigarribia y su interés en la cuestión de lo social, de alguna manera logra poner “en evidencia una actitud distinta de parte de las clases dominantes” (Manrique Castro, 1982, p. 24) respecto a la necesidad de generar dispositivos para asegurar la reproducción social.

El accidente aéreo donde fallecieron Félix Estigarribia, Julia Miranda Cueto y Carmelo Peralta (MSPYBS, 2019a) (2019b), permitió el nombramiento presidencial mediante una sucesión de Higinio Morínigo.

Mientras tanto, a escala internacional se desarrolló la Segunda Guerra Mundial, la cual una vez concluida instauró en América Latina un “predominio norteamericano en lo económico, político, militar e institucional” (Guerra Vilaboy, 1997, p. 38) del cual Paraguay no estuvo exento.

Retomando la escala nacional, Morínigo inició su presidencia en 1940, e instituyó otro periodo nacionalista militar el cual buscó caracterizar al Paraguay como heroico y guerrero, recurriendo a las conmemoraciones y

retornando a la representación alegórica del nacionalismo desde el Estado. También Morínigo proscribió al partido liberal en 1942, que había renegado de las “glorias más puras del Paraguay y había prohibido el culto a los héroes”, e incluso declaró al liberalismo contrario al nacionalismo (Velázquez, 2019, p. 410).

[ 40 ]

Morínigo había propuesto la Revolución Paraguaya Nacionalista, retomando las propuestas autoritaristas de Franco, mientras sostenía su régimen mediante la cooperación financiera dependiente de Estados Unidos (Rodríguez, 2011).

Al término de la guerra civil de 1947, el ya consolidado partido colorado había actuado como oficialismo y como oposición al mismo tiempo. En medio de una crisis interna lograron fortalecer al militarismo, el nacionalismo y el autoritarismo, e incluso habían perseguido a docentes (Velázquez, 2019).

El nacionalismo inscribió a la sociedad paraguaya dentro del paradigma de homogeneidad, e insistió en unificarla en el proceso de reconstrucción social bajo la premisa de conservar ciertos valores morales, como lo hicieron los héroes de guerra.

Es importante mencionar que las características del nacionalismo de época proponen pensar en otras investigaciones que puedan dar cuenta de cómo se constituye “lo paraguayo” y cuáles actores además del Estado impulsaron e instalaron la representación social de lo nacional (Devoto, 2002). Por último, en lo que respecta a las mujeres, se encontraban excluidas del derecho de participación política, hasta 1962 no podían votar, ni ser elegidas (Barreto, 2012).

### Breve desarrollo de la educación paraguaya

Si bien este es un brevíssimo apartado que recurre a algunos aspectos del desarrollo de la educación paraguaya en el periodo estudiado, se considera que colabora a la comprensión del contexto, ya que el Trabajo Social paraguayo no es ajeno al carácter de la educación de la época, sino todo lo contrario. Por lo tanto, se invita a consultar las referencias citadas, pues ellas condensan un vasto análisis sobre la temática.

Es relevante mencionar precedentes importantes, como el debate desde la década de 1920 acerca de los nacionalismos y cuál de ellos podría

condensar las formas de entender la política, la configuración de lo nacional, la identidad y el reconocimiento del pasado en la educación.

Como menciona Velázquez Seiferheld (2016), en este debate se encuentran a figuras como Ramón Indalecio Cardozo, quien propone un proyecto nacional educativo más allá de las guerras, que relacione a la escuela activa con el trabajo, ubicando a este como una actividad estructurante para el desarrollo cívico, cooperativo, patriótico y con conciencia social.

[ 41 ]

Sin embargo, la promoción de la escuela activa, sus valores y su propuesta fueron desterrados progresivamente a partir de 1930, siendo atacados por la crítica nacionalista que revindicaba el pasado heroico belicista. Este debate “educativo” era un reflejo de las múltiples tensiones que ocurrían también en el campo político (Velázquez, 2015).

Con Justo Prieto al frente del Ministerio de Instrucción Pública se concreta la institucionalización del orden y la disciplina como los factores de progreso educativo, de manera que la educación era un régimen que debía articular acciones hacia la escuela y el hogar con contenido sentimental, patriótico y social (Velázquez, 2016).

### **El normalismo paraguayo**

Otro precedente de amplia relevancia a considerar es la creación de las escuelas normales en Paraguay, que aparecen como estructurantes del proceso de “recuperación” del Paraguay de postguerra. La Escuela Normal de Maestros, en sus inicios, estaría bajo la dirección del pedagogo argentino Francisco Tapia (González de Bosio, 2001) y la Escuela Normal de Maestras a cargo de las hermanas Celsa y Adela Speratti (Velázquez, 2019), formadas en la Escuela Normal de Concepción del Uruguay, Argentina (Alegre, 2022).

Es importante recalcar que el normalismo argentino fue instaurado por Domingo Faustino Sarmiento en 1870 como un sistema de formación de maestros y maestras que buscaba enseñar didáctica, el método y la pedagogía, con los principios de la educación patriótica y el higienismo (Rodríguez, 2019).

Para el normalismo, la institución escolar es un lugar donde se podrían tapizar los símbolos mediante un despliegue de modelos de control social y de conocimiento de las necesidades de las poblaciones (Carballeda,

1992). En el caso del Paraguay, el normalismo expresa la feminización de la enseñanza, conjugando los roles domésticos y los valores de la docencia (Barreto, 2012).

[ 42 ]

### **La educación nacionalista, militarista y autoritaria**

Durante el periodo bajo estudio el nacionalismo y el autoritarismo habían adquirido un papel predominante en el sistema educativo; como ya se vio, los gobiernos habían consolidado una centralidad del nacionalismo heroico militar en la educación.

Con Rafael Franco, mediante el decreto n.º 2.110 del 18 de junio de 1936, se instituyeron las normas para la enseñanza nacionalista en institutos educacionales, donde se debía de exaltar el sentimiento nacionalista paraguayo (Velázquez, 2019).

Una de las coincidencias de Félix Paiva con el gobierno de Franco, tuvo que ver con la disposición de proseguir con la exaltación del carácter nacionalista, heroico y militar en la educación, mediante el decreto n.º 1.371 del 23 de octubre de 1937, estableció pilares para la enseñanza nacionalista y en el cual se llamaba a defender las tradiciones e idiosincrasia paraguaya ante cualquier “peligro externo que pudiera tratar de infiltrarse a las escuelas primarias” (Velázquez, 2019, p. 247).

Más tarde, Estigarribia estableció un programa de gobierno donde la escuela primaria era la base de la democracia, y propuso la elaboración de una ley de educación común para la enseñanza primaria, secundaria y normal (Velázquez, 2019).<sup>3</sup> En ese entonces existían solo 8 escuelas normales con 1.726 maestros normales titulados. Estos datos dan cuenta del desarrollo de la educación paraguaya de la época.

Durante el gobierno de Morínigo, también se habían establecido disposiciones autoritarias, de acuerdo al decreto n.º 11.089 del 18 de febrero de 1942, se imposibilitó el tratamiento de los temas políticos en la educación, se limitaron libertades y derechos estableciendo temas educativos o culturales como los únicos que se podían tratar en reuniones estudiantiles (Velázquez, 2019).

---

3 Para ampliar sobre acciones de Félix Estigarribia en torno a la educación véase Velázquez Seiferheld (2019, pp. 251-254).

La imposición de cumplir con alegorías como el respeto a los símbolos patrios, la prohibición de las huelgas de estudiantes o la expulsión para quienes incitaban, provoquen o se declaren en estado de huelga (Velázquez, 2019) eran una muestra de la inserción de elementos represivos en la enseñanza y de asimilación normalizadora (Carballeda, 1992).

Es en 1943 cuando, mediante el decreto n.º 19.392, Morínigo creó el Ministerio de Educación y lo separó del Ministerio de Justicia y Culto. También llevó a cabo una reforma educativa que, según mencionaba el mismo Morínigo, buscaba “prever las modalidades de un nuevo comportamiento de la sociedad paraguaya, una nueva filosofía” (Velázquez, 2019, p. 286).

[ 43 ]

Finalmente, cabe mencionar que la nombrada Revolución Paraguaya Nacionalista iniciada desde el Estado contempló la construcción de representaciones en el interior de la educación, la cual estuvo cargada de alegorías nacionalistas pero también de silencios.

Conviene especificar entonces que la conmemoración, al poseer doble función: una, la de alimentar el sentimiento de identidad nacional, y otra, mantener una relación entre pasado y presente (Bertrand, 2011); da cuenta de cómo el Estado había empleado la conmemoración en el sistema educativo como un elemento más de control ideológico y performativo.

A fin de cuentas, tanto la revolución nacionalista militar primero como la republicana nacionalista después condenaron a la educación paraguaya a un olvido revestido de autoritarismo, a un olvido profundo en el que quizás, se encuentra sumergido hasta la actualidad.

Lo expuesto hasta este punto permite tener un marco de referencia sobre las condiciones sociales y políticas del periodo, haciendo énfasis en la educación paraguaya con sus especificidades, que de alguna manera envuelven y contextualizan a la escuela de visitadoras de higiene.

## **Proceso de institucionalización del Trabajo Social Paraguayo**

### **Primer periodo**

Esta investigación considera como primer periodo de institucionalización del Trabajo Social paraguayo los años 1939 a 1952, puesto que es cuando se consolidó como propuesta técnica profesional. Para el desarrollo de este estudio, resultó fundamental retomar fuentes primarias, específicamente

de registro oficial; siendo estas documentaciones existentes en archivos históricos donde se alojan decretos, informes y resoluciones, los cuales fueron sometidos a crítica histórica.

En 1939, se concretó un rubro presupuestario para la creación de la Escuela de Visitadoras de Higiene, dependiente del Ministerio de Salud Pública de la República del Paraguay.

El 13 de marzo de ese año, el entonces presidente Félix Paiva firmó el Decreto n.º 12.561, para organizar la escuela. Nombraría al Dr. Carlos V. Ross como director *ad honorem* de la Escuela de Visitadoras de Higiene, también solicitó que esta presentara un programa y propuestas de profesores al Consejo General de Salubridad.

Como lo indicaron más tarde Baena y Fernández (1943), un militar estuvo al frente del Ministerio de Salud en el momento de creación de la escuela, con las derivaciones político-ideológicas que esto implicaba.

Es el señor Ministro de Salud Pública Teniente Coronel de Sanidad, Dr. Don Gerardo Buongermini, el fundador de la escuela, el solicito mantenedor [...] la escuela le dedica esta síntesis de cuatro años de labores que dando fruto la actual organización demuestran al pueblo paraguayo y a las instituciones similares de las repúblicas hermanas, de lo que es capaz un ciudadano inteligente y dinámico al frente de la cartera de salud pública ha encarnado su amor patrio con la más promisora y efectiva reorganización de la misma que consulta las posibilidades y la realidad de la vida nacional. (p. 4)

El 11 de octubre de 1939, el ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, Efraím Cardozo, solicitó al ministro de Salud, el dr. Alejandro Dávalos,<sup>4</sup> la remisión de “planes, reglamentos y demás datos de la escuela de visitadoras de Higiene” (Ministerio de Justicia Culto e Instrucción, 1939). Esta comunicación puede ser considerada uno de los primeros acercamientos de la profesión respecto a la institución rectora de educación paraguaya.

---

<sup>4</sup> Nombrado Ministro secretario de estado en el Departamento de Salud Pública. Art 7. Decreto N.º16.325 del 15 de agosto del año 1939.

Interesa recordar lo que describe Manrique Castro (1982) en relación a que si bien eran médicos quienes se referenciaban en el desarrollo de la profesión, en ello tuvo mucho que ver la época. Más allá del paradigma médico-higienista, los médicos eran profesionales con significación social y muchas de las funciones propias del Estado recaían sobre estos.

Sin embargo, el primer periodo del Trabajo Social paraguayo, más allá de estar dirigido por médicos, también se inserta en el higienismo derivado de la educación, dado que los procesos pedagógicos eran guiados por principios de la educación nacionalista patriótica.

[ 45 ]

Entonces, es importante remarcar que el higienismo aparece como estructurante de los procesos socioeducativos en la primera mitad del siglo XX (Viñao, 2010), que actúa como una forma de fiscalización particularizada, y que identifica las condiciones de vida de las familias más allá de la salud, desplazándose a conocer los modos de vida, por ejemplo, dando lugar a sistemas de clasificación (Milstein, 2002).

Como lo indican Baena y Fernández (1943), la escuela era

una de las obras más importantes del país, en el campo de la acción sanitaria y social [...] que con un trabajo silencioso y fecundo, realizado en los espíritus de nuestras alumnas, en quienes ha sido ideal nuestro formar verdaderos conductores y apóstoles de la misión del servicio sanitario y social [...] es imposible reseñar el número de hogares, de madres, de enfermos, de menesterosos, y de niños desvalidos que por la acción de nuestra institución han conseguido consuelo y solución en los problemas que cubrían la amargura de su existencia. (p. 6)

Es preciso mencionar que con la Constitución Nacional de 1940 se instituyó que todos los habitantes de la República del Paraguay gozan del derecho a aprender y enseñar; y que el Estado es el responsable por el régimen y la inspección de la enseñanza, ya que “la ley será quien determinará cuáles son las profesiones que necesitan títulos para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtener dichos títulos y la autoridad que los debe expedir” - Art. 20 (Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional – BACN, 2017, art. 20, párr. 4).

Este marco legal se trataba de una pequeña pero significativa ampliación de derechos y el reconocimiento de grupos sociales respecto a la Constitución

[ 46 ]

de 1844 (López, 2021). En este tenor, en 1940 el Ministerio de Salud Pública prestaba una especial atención a la niñez, contaba con un Departamento de Defensa del Niño, del cual era director el Dr. Carlos V. Ross.

Dicho departamento fue el que gestionó la contratación de la directora técnica para la Escuela de Visitadoras de Higiene, quien debía “realizar una labor constructiva en beneficio de las clases necesitadas del país” (Baena y Fernández, 1943, p. 46).

Con este fin se realizaron diferentes procedimientos para la selección de la dirección, en 1939 se hizo la solicitud de informaciones respecto a la honorabilidad, títulos, procedencia familiar, clase social y obras realizadas de las candidatas.

Culminados esos procedimientos, el Ministerio de Salud del Paraguay contrató en febrero de 1940 a Inés Baena, de nacionalidad colombiana, a quien se consideró capaz para dirigir la Escuela de Visitadoras de Higiene Paraguaya, dada su formación y experiencia.

La directora a más del estricto cumplimiento del programa de estudios, tiene a su cargo la formación moral y la enseñanza práctica de las alumnas [...] Es digno de mención la competencia de la señora Inés B, de Fernández, su preocupación y su esfuerzo en graduar exclusivamente a las alumnas que estén a la altura técnica y moral requerida por la profesión de visitadoras [...] cuyo rol social exige a una elevada vocación y rigurosa disciplina. (Ministerio de Salud Pública, 1940. p. 127)

### **Inés Baena de Fernández, la primera directora**

Fue contratada por el Ministerio de Salud para la dirección técnica de la Escuela de Visitadoras de Higiene en 1940, mediante un contrato por dos años prorrogables a voluntad de las partes, el cual fue firmado por el ministro Dr. Ricardo Odriosa (Ministerio de Salud Pública, 1940).

En Colombia, Baena había participado de la creación del Jardín Infantil Obrero (JIO) en el barrio de La Perseverancia en Bogotá, el 22 de julio de 1937, del cual fue la primera directora y fundadora (Goméz Granados, 2001; Leal, 2014).

El JIO se instituyó como una organización sin fines de lucro, orientada a la educación católica y cuidado de la primera infancia. En la actualidad,

el JIO se encuentra en funcionamiento bajo la denominación de Fundación Jardín Infantil Obrero (ICBF, 2015) en Colombia.

Es relevante mencionar que el Trabajo Social colombiano surge en 1939 bajo la denominación de Servicio Social en el Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, con un programa dirigido exclusivamente a mujeres. La escuela fue conducida en sus inicios por María Carulla Soler de Vergara y funcionó como un dispositivo mediador entre necesidades de intervención del Estado, la iglesia y las burguesías locales ante la creciente industrialización colombiana y un avance del movimiento obrero organizado (Guevara-Peña y Beltrán, 2021).

[ 47 ]

El 18 de enero de 1939, la Alcaldía de Bogotá Colombia emitió el Decreto n.º 18, en el cual se establecía una comisión *ad honorem* para las señoritas Inés y Alicia Baena para realizar estudios en el exterior,

[...] para que estudien en Chile la Institución de Protección Infantil y rindan a este despacho un informe sobre las observaciones que hagan y medidas que estimen convenientes para las entidades análogas que existen en esta ciudad. (Archivo de Bogotá, 2023)

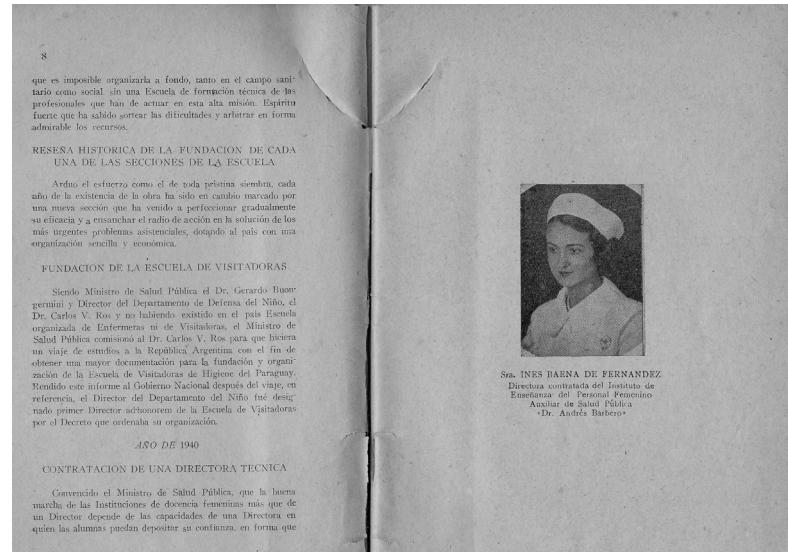
Esta comisión significó la salida de Inés Baena de la dirección del JIO de Bogotá y su instalación en Chile, y según Manrique Castro (1982), tanto Alicia como Inés Baena estuvieron vinculadas a la Escuela de Servicio Social Elvira Matte de Cruchaga de Chile, para que se “familiarizaran con el funcionamiento de la Oficina Central de Servicio Social” (p. 86).

La primera escuela de servicio social en América Latina fue la chilena, fundada por Alejandro del Río en 1925; sin embargo, fue la segunda escuela chilena, la Escuela de Servicio Social Elvira Matte de Cruchaga, quien tuvo una importante influencia regional (Manrique Castro, 1982).

Más tarde Baena se desempeñaría como directora de la Escuela de Servicio Social, la cual estuvo anexa a la Escuela Normal Antioqueña de Señoritas entre 1948 y 1950 (Montoya, 2005; Leal, 2014). También fue directora técnica de la Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la Universidad del Valle en Cali Colombia (Rodríguez-Pizarro, 2014) desde octubre de 1953 (Universidad del Valle, 2005).

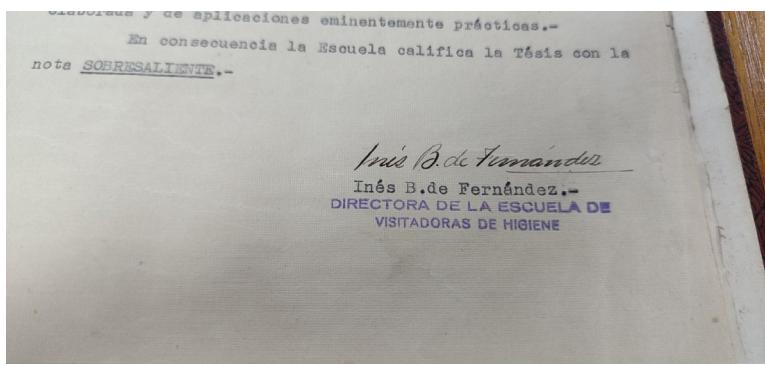
Por lo tanto, Inés Baena de Fernández, la primera directora técnica de la Escuela de Visitadoras paraguayas, fue una figura relevante para la profesión a escala regional en este periodo.

[ 48 ]



**Figura 1. Inés Baena de Fernández.**

Fuente: Baena y Fernández (1943)



**Figura 2. Firma de la directora Inés Baena de Fernández.**

Fuente: Prieto (1943).

Aquí se coincide con lo estimado por García (2019) respecto a la influencia de Estados Unidos en la profesionalización del servicio social latinoamericano. La misma Inés Baena en junio de 1941 participaría como delegada oficial del Ministerio de Salud Pública del Paraguay, invitada por el Departamento de Servicio Social de Estados Unidos para el Congreso de Servicio Social, donde habría realizado una presentación en idioma inglés denominada “El desarrollo y el movimiento social y asistencial del Paraguay” (Baena y Fernández, 1943).

[ 49 ]

Es imposible dejar de mencionar que el Estado había asumido la revisión total o parcial del sistema de servicios de salud que eran provistos en Paraguay hasta 1940, por lo que se solicitó asistencia a la Oficina Sanitaria Panamericana, para lo cual se había designado al Dr. Henry Hanson, quien fuera nominado como asesor técnico del Ministerio de Salud Pública. Este propuso modernizar las intervenciones del Estado y puso en marcha el Plan Hanson, que estuvo en vigencia desde el 22 de junio de 1940 mediante el Decreto n.º 1.926 (Ministerio de Salud Pública, 1940).

El Departamento de Defensa del Niño aún se vinculaba con el proceso de organización de la Escuela de Visitadoras de Higiene, por lo que estableció la creación de la Oficina Central de Servicio Social, mediante la Resolución del Ministerio de Salud n.º 276 del 9 de abril de 1940, que además nombraba al Dr. Gonzalo Fernández como responsable.

La Oficina Central de Servicio Social del Paraguay funcionó con dos principales ejes: el primero, la aplicación de un programa de propaganda, el cual implicaba la difusión sanitaria y social; y el segundo involucró la elaboración de estatutos y reglamentos del funcionamiento de la escuela (Baena y Fernández, 1943). Como fundamento, estos documentos tomaron antecedentes de instituciones europeas y latinoamericanas, pero con una orientación hacia necesidades nacionales.

Se debe agregar que el modelo de la Oficina de Servicio Social anexa a la institución formadora fue una experiencia vista en la Escuela Elvira Matte de Cruchaga de Chile (Manrique Castro, 1982). Por lo tanto, es posible que Baena, dado su concurso en dicha institución, haya elaborado la propuesta que finalmente fue admitida por el Ministerio de Salud.

Más adelante, la Oficina Central, además de un componente administrativo logró obtener un carácter político, ya que podía actuar en la

[50]

escuela como dirección interina en asuntos de carácter técnico o en eventos oficiales ante ausencia o vacancia de la dirección.

Además, en el informe elaborado por Baena y Fernández (1943) se indica que una de las problemáticas constituyentes del plan de estudios de la escuela era la preocupación por el establecimiento de la “Campaña pro hogar paraguayo” que, como consecuencia de las dos guerras, debía ser implementado, y el cual solo un gobierno patriótico podría llevar a cabo.

Comprada la supervivencia de la nación a costa de tanta sangre y sacrificios, a los que cualquier otro país hubiera sucumbido, solo de cortos años a esta parte con los anhelos de paz y de trabajo y con un Gobierno de orientación firme y altamente patriótico se está iniciando la era de la reconstrucción nacional. (p. 14)

La propuesta de la “Campaña pro hogar paraguayo” da cuenta de que la postguerra implicó una acentuada visibilidad de problemáticas sociales que condicionaron nuevas exigencias al Estado y que debían ser resueltas. Dicha campaña también expresa la alineación institucional e ideológica de la escuela de visitadoras a las características políticas de la época.

En 1941, mediante el decreto N.º 8.925 firmado por el presidente Higinio Morínigo, se aprueba la reglamentación de la Escuela Polivalente de Visitadoras de Higiene.

Es mediante este decreto que se da inicio a una organización estructurada de los procedimientos y la organización curricular de la escuela; se establece una orientación de la instrucción como: técnica, teórica y práctica; se instituyó a la dirección como el órgano de gobierno y se estableció la actuación oficial de las visitadoras como *agentes de medicina preventiva y asistencia social*.

El mismo decreto estableció elementos del plan curricular y los lugares de estudio con sus respectivas prácticas y horas:

- a) la carrera de Visitadoras de higiene abarca 3 años de estudio teórico con sus correspondiente práctica, consistente en visitas y estadas en los Hospitales, Maternidades, Centro de Protección maternoinfantiles, Primeros Auxilios, Escuelas, Asilos, Reformatorios, Empresas, Escuelas, Encuestas y trabajos sociales escritos sobre la Instituciones de Asistencia Social que la Dirección de la escuela determinará para cada curso.

b) los cursos darán comienzo ordinariamente el 15 de marzo para terminar el 15 de noviembre.

c) todos los días no feriados desde las 7 habrá clases y prácticas reglamentarias en un total de 8 horas diarias. Tres horas por semana las alumnas se dedicarán bajo la dirección de una profesora a la práctica de ejercicio de cultura física. (Decreto n.º 8.925, art. 5)

[ 51 ]

También este decreto, mediante su art. 4, estableció a las obras sanitarias y de asistencia social privadas o públicas en sus niveles nacional y municipal, como espacios donde se concretarían las prácticas de las estudiantes.

En este momento también queda establecida la reglamentación respecto al profesorado, con categorías como: titulares, contratados e interinos; sus deberes y las faltas sujetas a destitución. Estas faltas eran: i) condenación por delito, ii) negligencia, iii) inmoralidad, iv) ausencia por más de quince días durante los cursos y sin licencia correspondiente, y v) la falta de adaptación de la enseñanza impartida en su cátedra a los fines de la Escuela de Visitadoras de Higiene.

Los exámenes poseían una escala de 1 al 10, siendo las notas 1, 2 y 3 aplazo, y la nota 10 sobresaliente. Se implementaban pruebas escritas y pruebas orales.

También en 1941 se establece una división del plan de estudios con asignaturas y prácticas anuales para cada año, es decir —retomando lo expresamente escrito por Baena y Fernández (1943)— ese año se concreta una *intensificación del servicio social*, ya que se crean todas las cátedras de servicio social.

El decreto n.º 8.925 había reglamentado y establecido formalmente la presentación de tesis. Se debía preparar 2 ejemplares, dactilografiados, y enfocarse en cualquier tema de la profesión. También era necesaria la superación de un examen de grado ante un tribunal de tesis, y la aprobación total de asignaturas y prácticas era habilitante para optar por el título de Visitadora de Higiene. Este título era emitido por el Ministerio de Salud y era entregado en un acto público por el ministro de salud, previo juramento profesional.

En este contexto, en 1942, mediante un pedido del Estado paraguayo para apoyar el fortalecimiento de la Escuela de Servicio Social paraguaya (Kenworthy, 1984) al Departamento de Trabajo de EE. UU., específicamente

[ 52 ]

a la Oficina de Niñez, llegó al Paraguay por un año, Alice Shaffer, de Chicago, formada en escuela Quakera y graduada del Earlham College.

Shaffer era una experta en el área de niñez, quien antes había trabajado en Berlín, Alemania, en el área de niñez refugiada con el American Friends Service Committee (AFSC). Luego fue jefa de la oficina del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para Centroamérica (Earlham, 1999).

También es relevante resaltar que la propuesta de la constitución de la Escuela de Visitadoras se enmarca dentro de una especie de “ahorro” para el Estado respecto a sus intervenciones. En su informe, Baena y Fernández (1943) mencionan que la Escuela con las cuatro secciones “solo gasta la tercera parte de lo que costaría el manteniendo de las cuatro escuelas funcionando independientemente y separadas” (p. 51). Este argumento también fue central en la asunción del carácter polivalente de la Escuela, mucho más alejada de una idea específicamente ligada a la intervención dirigida al ámbito de la salud.

Esto da cuenta de cómo el carácter polivalente de la Escuela de Visitadoras —más tarde Escuela de Asistentes Sociales— se trata en realidad del establecimiento de un *doble rol* en el marco de la intervención del Estado ante la cuestión social de postguerra del Chaco.

Es preciso mencionar que ambas guerras, tanto la de la Triple Alianza como la del Chaco marcaron acentuadamente a las mujeres, adultos mayores, niñas y niños como grupos subalternizados.

La conformación de las Sociedades de Beneficencia y Caridad en Paraguay, en la primera década del 1900, daba cuenta de la urgencia para atender los problemas sociales. Estas eran lideradas por mujeres que buscaron escalar de la esfera doméstica para incidir e intervenir, no con “vagos, pobres y soldados” sino más bien con mendigos, huérfanos y locos (M. de Fernández, 1912).

En este contexto, la Escuela de Visitadoras comprendía el papel mediador del Estado ante la emergencia de los problemas sociales, y se concuerda con Manrique Castro en que la escuela “reordenó la intervención profesional partiendo de esta comprensión de las visitadoras [...] quienes

---

5 Para ahondar en este aspecto véase Rivarola (2010).

por su cercanía y manejo directo de los problemas sociales, tenían condiciones para sugerir leyes y reglamentos” (Manrique Castro, 1982, p. 75).

Igualmente, Inés Baena lo expresa así: “Nuestra escuela es polivalente en dos sentidos: porque primero forma técnicamente a diversas categorías de profesionales, y porque capacita a sus visitadoras para solucionar tanto los problemas sanitarios como sociales” (Baena y Fernández, 1943, p. 49).

[ 53 ]

De igual modo, el Estado, mediante los sucesivos gobiernos militares, asumió desde 1936 la necesidad de tener un carácter interventor ante las condiciones sociales de postguerra del Chaco y de apertura económica financiera. Por lo tanto, la intervención con los grupos subalternizados en este periodo ya estuvo acompañada por las visitadoras, quienes eran mujeres certificadas, y su formación buscó adecuarlas técnica e ideológicamente para tal actuación.

Así como el normalismo había inaugurado en Paraguay la inserción al espacio laboral escolar a mujeres denominadas maestras normalistas, las visitadoras de higiene también constituyeron una profesión y a la vez una figura pública que buscaba vehiculizar la acción del Estado y la implementación de estrategias para atender y reconfigurar el orden social en el contexto de postguerra del Chaco.

Por lo tanto, los campos de intervención de las visitadoras se enmarcaban en acciones que tendían a la “recuperación nacional” con énfasis en aspectos preventivos, pero también en la atención individual y colectiva. Sin embargo, también cabe señalar el carácter estructurante de valores morales vinculados a la religión y al nacionalismo que estuvieron presentes.

El fin de esta Escuela es el de formar profesionales técnicamente capacitadas para actuar oficialmente en representación de la nación y la justicia social mediante el diploma correspondiente, como agentes de Medicina Preventiva Curativa y Acción Social, en obras sanitarias y sociales. La Visitadora será por definición la competente educadora del pueblo en la campaña higiénica, económica, moral y social [...] la escuela de formación profesional de tan excelsa misión mediante la caridad cristiana, cómo móvil supremo de abnegación de tan ardua empresa, [...] templada en el carácter que forja el sentido espíritu de la responsabilidad a toda prueba convencida del espíritu de disciplina y sacrificio. (Baena y Fernández, 1943, pp. 46-47)

[ 54 ]

En esta línea conviene recordar que el normalismo de Sarmiento había propuesto un modelo educativo con conceptos sobre la moral, la virtud y la disciplina (Carballeda, 1992), por lo tanto, la herencia normalista habría permeado la propuesta de enseñanza en Paraguay, de modo que estos valores fueron mucho más allá de una parte del sistema educativo, expresándose también en la Escuela de Visitadoras.

En 1943, mediante el Decreto 17.865 del 5 de abril (Soler, 1977), el presidente Higinio Morínigo estableció la creación del Instituto de Enseñanza del Personal Femenino Auxiliar de Salud Pública “Dr. Andrés Barbero”, y se ampliaban las secciones de manera oficial, incluyéndose las de enfermeras y dietistas.

Para este momento la escuela contaba con cuatro secciones: visitadoras, obstetras rurales, enfermeras y dietistas; esta última sección estaba vinculada a la creación del Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud, el cual tenía un nivel jerárquico de alcance nacional, y se creó en 1942 con el Dr. Francisco Montalto designado como responsable (Baena y Fernández, 1943).

De manera breve cabe mencionar que la denominación de Instituto de Enseñanza del Personal Femenino Auxiliar de Salud Pública “Dr. Andrés Barbero”, guarda relación con lo expuesto por Soler (1977) como la concreción de un homenaje a Andrés Barbero, quien fue una de las principales referencias y pionero del desarrollo de la ciencia, la cultura y el bienestar social en Paraguay.

Retomando los campos de acción, en relación con la promoción de la “Campaña en pro del hogar paraguayo”, tanto la Escuela de Visitadoras como la Oficina Central de Servicio Social orientaron la enseñanza en torno a la idea de patrocinio y cooperación con instituciones de asistencia social anteriores. Estas eran “obras” que ya existían, la Oficina Central de Servicio Social funcionaba como un nexo con ellas (Baena y Fernández, 1943), además implementaron dos campañas en la ciudad de Asunción.

En este orden de ideas, se puede considerar que varias de estas instituciones habían desarrollado acciones como formas de atención de lo social, enmarcadas en acciones de filantropía y beneficencia, previas al desarrollo de la institucionalización de la profesión de visitadoras polivalentes paraguayas.

La familia, la niñez y las madres se establecieron como grupos subalternizados<sup>6</sup> centrales, con los cuales se desarrollarían mayoritariamente los campos de actuación de las visitadoras. También aparecen en escena las personas privadas de libertad, adultos mayores y áreas urbanas.

La tabla 1 fue elaborada con base en el informe de Baena y Fernández (1943), en el cual se nomina a las instituciones y se establece el tipo y el área donde probablemente se concretaban las actividades.

[ 55 ]

**Tabla 1.** Instituciones de asistencia y beneficencia social vinculadas a la escuela de visitadoras

Institución	Área	Tipo
Asociación de Beneficencia a domicilio “Sor Joseffa Bourdette”	Salud	Privada
Casa cuna	Niñez	Privada
Casa cuna – Oficina de colocaciones	Empleo para mujeres	Privada
Casa cuna – Tramitación de adopciones	Justicia	Privada
Maternidad Nacional – Hospital de Clínicas	Salud	Privada
Cruz Roja Paraguaya	Salud	Privada
Escuela “San Vicente”	Niñez	Privada
Asilo Nacional de Huérfanos y Ancianos del Ministerio de Salud Pública y Previsión Social	Niñez, adultos mayores	Pública
Campaña de servicio social para el barrio de la Chacarita	Educación sanitaria y social	Pública
Campaña en Cárcel Pública de Asunción	Asistencia	Pública

Fuente: elaboración propia.

Además, se retoma lo expuesto por Baena y Fernández (1943):

Consecuencia de estas pruebas adversas ha tenido que ser fatalmente la constitución de muchas familias en las que la madre tiene que afrontar sola la gran responsabilidad de la sustentación y educación de sus hijos. El matrimonio ha sido mirado en veces con resistencia sobre todo en la campaña; de aquí que si bien hasta las más humildes hijas del pueblo han dado a la Patria hijos ilustres, superándose con el heroísmo que ha llegado a ser característico de la madre paraguaya, que casi nunca atenta contra el

6 Para ampliar aspectos de la subalternidad, educación e historia véase Grande (2019).

fruto de sus entrañas y que cifra en cambió su orgullo de mujer y su dignificación en el florecimiento y educación de su prole, haya sido también la falta de autoridad y responsabilidades paternas, venero de muchos de los males socio-morales y económicos del país. (pp. 14-16)

[ 56 ]

La escuela organizó una campaña de Servicio Social al barrio de la Chacarita, amplia zona ubicada alrededor de la Bahía Asunción entre está y la parte alta de la ciudad y el parque Caballero. Este barrio densamente habitado por familias pobres y trabajadoras fue objeto preferente de la asistencia y práctica del Servicio Social de la Escuela de Visitadoras. Las alumnas asesoradas por la Dirección hicieron sus visitas y encuestas domiciliarias, escogiendo los casos más urgentes para emprender en forma metódica la labor educativa y benéfica del Servicio Social. La entusiasta labor realizada por nuestras alumnas despertó la simpatía y gratitud de los habitantes hacia la Escuela y es justicia reconocer que fueron muchos los problemas solucionados en todos los órdenes y muchos los hogares a quiénes se llevó un alivio del cuerpo y del espíritu encauzándolos hacia un mejoramiento integral. (p. 27)

Finalmente, estos campos de acción también se ven reflejados en las propuestas de las primeras tesis y egresadas de la Escuela de Visitadoras de 1943.

**Tabla 2.** Primeras tesis defendidas por visitadoras en el año 1943, conforme a reglamentación

Año	Título de tesis	Nombres y apellidos
1943	<i>Causas de la ilegitimidad en el Paraguay y plan de trabajo social para la solución de este problema.</i>	Juana Prieto
1943	<i>Labor de la visitadora en el campo y plan de acción para solucionar los problemas de agro-paraguayo.</i>	Lidia Barreto Bogado
1943	<i>La vacuna B. C. G. como medio preventivo contra la enfermedad tuberculosa.</i>	Alicia Sosa
1943	<i>Centros de salud en el Paraguay.</i>	María Caro Llano
1943	<i>Fines que persigue la escuela de visitadoras de higiene.</i>	Angélica Torres Kallsen

1943	<i>Observaciones médicas – sociales del barrio obrero Intendente Guggiari.</i>	Josefina Campos
1943	<i>Aspectos sociales de madres solteras.</i>	Carolina López Armoa
1943	<i>La visitadora y el niño en nuestro medio social.</i>	Isabel Franco

[ 57 ]

Fuente: elaboración propia a partir de la lista de tesis de la carrera de Trabajo Social, Archivo digital de Biblioteca Facso UNA (2023).

Como final del primer periodo, se presenta la reorganización de las Escuelas Técnicas “Dr. Andrés Barbero” mediante el Decreto n.º 13.274 de 1952, siendo el presidente de la República del Paraguay el Dr. Federico Chaves.

Ese mismo año se había creado un Comité de Reorganización de las Escuelas Técnicas “Dr. Andrés Barbero”, y el decreto menciona que la “experiencia y la evolución de la enseñanza del arte del servicio social impone nuevas normas cuya asimilación es necesaria”, y se indicaba que se deberían elaborar reajustes en la organización y los planes de estudios de las distintas escuelas. Este decreto estableció la actuación de las egresadas en el campo de la asistencia social.

Es entonces que en 1952 aparece la denominación Escuela de Servicio Social, como parte del también modificado en su nominación Instituto de Enseñanza Dr. Andrés Barbero.

Este último decreto reorganizó la administración del Instituto, estableciendo a un consejo ejecutivo compuesto por miembros permanentes y ejecutivos. Sus funciones serían establecidas por un reglamento interno que debía ser elaborado y aprobado por decreto.

Los miembros permanentes eran un representante del Ministerio de Salud, la directora administrativa, un representante de profesores designado por estos, un representante del Instituto de Asuntos Interamericanos y, en caso de que otra organización interviniere en el funcionamiento del instituto, designaría a un representante.

Como miembros consultivos fueron nombrados un representante del Ministerio de Educación, las directoras de cada una de las escuelas —en este momento había 4 escuelas—, las representantes de las Asociaciones —visitadoras, enfermeras y obstetras—, y un asesor jurídico. Estos miembros consultivos solo participarían en las sesiones a las que recibieran invitación.

[58]

También se habían establecido requisitos para el ingreso a la Escuela de Servicio Social, como tener mínimo 17 años y máximo 35, contar con un certificado de estudio secundario o normal completo. Así mismo, se debían presentar certificados de salud física y mental, como de honorabilidad.

El plan de estudios incluyó asignaturas como Sociología; Servicio Social: Introducción, Estudios de Caso, de Grupo y de Organización de la Comunidad; Higiene Mental e Higiene Social; Estadística y Método de la Investigación Social; Legislación Social y Nociones del Derecho; entre otras. En ese año, solo dos habían egresado mediante la culminación del proceso de presentación y defensa de tesis (tabla 3).

**Tabla 3.** Tesis defendidas por las asistentes sociales en 1952.

Año	Título	Nombres y apellidos
1952	Programa de reorganización de la Cárcel Pública de Asunción – necesidad del servicio social	María de la Paz Morínigo
1952	Problema social del abandono del niño a través de la Casa Cuna	Natalicia González Caballero

Fuente: elaboración propia con base en el Archivo Biblioteca Facso UNA (2023).

No obstante, resulta relevante mencionar que de acuerdo con los registros de tesis elaboradas desde 1943 hasta 1952, fueron 34 las visitadoras sociales/asistentes diplomadas.

Estas no incluyen a las visitadoras como Ana María Morínigo, Catalina Stoduto de Bismark Sussman y Victoriana Ibarrola a quienes esta investigación considera las pioneras del Trabajo Social paraguayo, ya que fueron las primeras graduadas.

Posteriormente, Ana María Morínigo asumió el cargo de directora de la escuela de visitadoras en el Instituto Andrés Barbero.

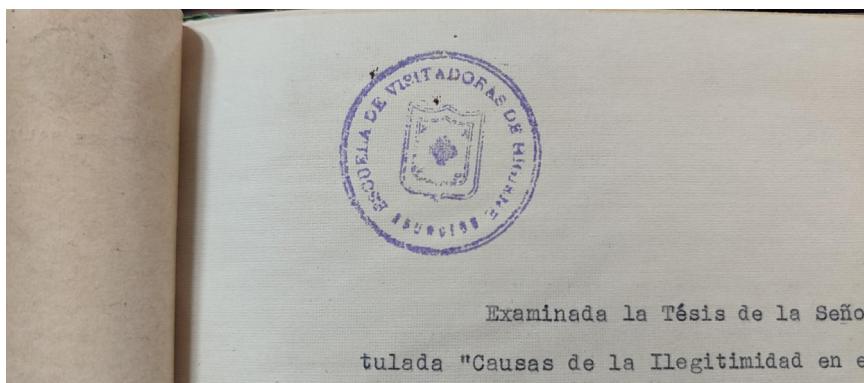
Finalmente, el proceso de transición de Visitadoras de Higiene a Asistentes Sociales fue un proceso complejo que asiste a la transformación del Estado paraguayo y sus reformas. La tabla 4 resume las denominaciones de la escuela en el periodo de estudio, acompañada del documento oficial.

**Tabla 4.** Denominaciones oficiales de la escuela en periodo 1939-1952

1939	1941	1943	1952
Decreto N.º 12.561	Decreto N.º 8.925	Decreto N.º 17.865	Decreto N.º 13.274
Escuela de Visitadoras de Higiene	Escuela Polivalente de Visitadoras de Higiene	Instituto de Enseñanza del personal femenino auxiliar de Salud Pública “Dr. Andrés Barbero”	Instituto de Enseñanza “Dr. Andrés Barbero” Escuela de Servicio Social

[ 59 ]

Fuente: elaboración propia.

**Figura 3.** Sello de la escuela de Visitadoras de Higiene de Asunción.

Fuente: Prieto (1943).

Por último, es importante mencionar que el establecimiento de becas para concretar los estudios inicia en este primer periodo. En 1940, el Ministerio de Salud al momento de la contratación de Baena le había otorgado a esta la tarea de administrar diez becas (Ministerio de Salud Pública, 1940) con la intención de “obtener alumnas de las zonas rurales” (p. 126). En 1941, mediante el decreto n.º 8.925 se establecieron disposiciones para la adjudicación de becas, las cuales eran limitadas. Se instauraba la adjudicación mediante criterios relacionados con condiciones socioeconómicas y cualidades vocacionales de la solicitante.

Asimismo, se estableció que se tendría preferencia por las solicitantes que contaran con mayor rendimiento en las áreas técnicas, así como con cualidades

y aptitudes profesionales. Esta adjudicación implicaba una prestación de servicios obligatoria al Ministerio de Salud Pública durante dos años.

### Reflexiones finales

[ 60 ] El Estado paraguayo, entre 1939 y 1952, fue controlado por las fuerzas armadas quienes instalaron al nacionalismo heroico como reafirmación política ideológica de postguerra, lo cual legitimaba un proyecto de reconstrucción nacional conservador alineado y dependiente de las disposiciones económicas y políticas de Estados Unidos.

La educación en Paraguay se había convertido en un mecanismo operativo-ideológico de un modelo de Estado autoritario que, bajo las consignas del nacionalismo heroico, habría de permear toda la educación paraguaya y más aún las instituciones que estuvieran bajo la administración pública.

La Escuela de Visitadoras de Higiene de 1939 inició ligada a la acción del Estado y es el principal antecedente de constitución del Trabajo Social paraguayo. Con la creación de la sección “Escuela de Visitadoras” se inauguró una profesión estudiada y posteriormente ejercida mayoritariamente por mujeres.

La escuela fue partícipe de las transformaciones suscitadas a nivel político, económico y cultural que pondría en marcha el Estado paraguayo, dada la necesidad de intervenir en procesos sociales complejos, incluida la reproducción discursiva del nacionalismo heroico.

La escuela fue transitando modificaciones de nominación, dado que al mismo tiempo se ajustaba a los procesos de transformación institucional del Estado paraguayo; por lo tanto, la aparición de la Escuela de Visitadoras tiene que ver con una orientación académica que diera prioritariamente respuestas desde el Estado a determinados grupos sociales subalternizados.

También los planes de estudios fueron modificándose, lo que dio lugar a una ampliación de sentidos y representaciones en las futuras intervenciones. Así mismo se otorgó un lugar a la investigación con la elaboración y la presentación de una tesis ante un tribunal.

En el periodo comprendido entre 1939 y 1952, el cual puede denominarse como *primer periodo*, se concentra el proceso de institucionalización, el cual posee atributos constitutivos como: la educación autoritaria con valores del nacionalismo heroico; la educación normalista con su

componente clave, el higienismo; la polivalencia de la intervención enfocada en problemas nacionales de postguerra.

Estos aspectos locales no eximen la influencia e intercambio internacional que se desarrollaba en el interior del Trabajo Social paraguayo en su primer periodo.

La Oficina Central de Servicio Social del Ministerio de Salud se constituyó en un nexo de relacionamiento de la escuela con otras instituciones públicas y privadas, quienes desarrollaban su quehacer en lo social en el marco de acciones de asistencia y beneficencia, siendo estas acciones previas a la institucionalización de la profesión.

[ 61 ]

La propuesta formativa en los años 1939-1952 sin duda se encuentra relacionada con el paradigma médico-higienista, pero debe aclararse que el higienismo también se encontraba inscripto en el sistema educativo paraguayo, lo cual se traduce en la herencia de las escuelas normales y las docentes normalistas que de alguna manera se vincularon a la Escuela de Visitadoras.

La constitución de la profesión involucra entonces una propuesta pedagógica interventiva, y viene a inaugurar un tipo de institucionalidad específica como un lugar intermedio para el abordaje de aspectos sociales, conjugado en una figura determinada: las visitadoras, de modo que consecuentemente construye una profesión feminizada.

Por lo tanto, en el primer periodo el Trabajo Social paraguayo también había adoptado al higienismo en su carácter socio educativo, ya que la propuesta de intervención estuvo cargada de la intencionalidad desde el Estado para atender los problemas sociales. Ello se tradujo en un proceso fiscalizador de la vida de grupos subalternizados en el contexto del Paraguay de postguerra.

Esto solo expone una necesidad de ampliación de investigaciones que permitan ampliar el debate y la interpretación del pasado para pensar tanto en el futuro como en el presente de la profesión.

## Referencias

- Alayón, N. y Molina, M. (2004). Acerca del movimiento de reconceptualización. *Prospectiva*, (9), 31-40.
- Alegre, C. (2022). Adela Speratti: sueño y realización del magisterio en Paraguay. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 24 (38), 295-309. <https://www.redalyc.org/journal/869/86974878014/html/>
- Archivo de Bogotá. (2023). Fuentes para las historias sobre las mujeres. Decreto N.º 18 de 1939. <https://archivobogota.secretariageneral.gov.co/sites/default/files/DECRETO%2018%20DE%201939%20proteccion%20infantil.jpg>
- BACN. (1941). Decreto N.º 8.925. Por el cual se aprueba el reglamento de la escuela polivalente de visitadoras de Higiene. En *Registro Oficial* (pp. 1275-1280). Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional.
- BACN. (1952). Decreto N.º 13.274. Por el cual se reorganizan de las escuelas técnicas “Dr. Andrés Barbero”. En *Registro Oficial* (pp. 1551-1553). Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional.
- BACN. (2017). *Constitución de 1940*. <https://www.bacn.gov.py/conoce-tuley/5235/constitucion-nacional>
- Baena, I., y Fernández, G. (1943). *Memoria del Instituto de enseñanza del personal femenino auxiliar de salud pública “Doctor Andrés Barbero”*. Ministerio de Salud pública y Previsión Social. Paraguay.
- Barreto Valinotti, A. (2012). *Voces de mujer en la historia paraguaya*. AGR.
- Bertrand, M. (2011). En torno a los usos de la historia: conmemorar, celebrar, instrumentalizar las independencias latinoamericanas. *Estudios del ISHir*, 1(1), 24-39.
- Carballeda, A. (1992). Lo normativo y la educación. *Margen*, (1). <https://www.margen.org/suscri/margen01/carballeda-01.pdf>.
- Constitución Nacional del Paraguay (1940). (Formato PDF). Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc2n724>
- Devoto, F. (2002). *Nacionalismo, fascismo y tradicionalismo en la Argentina moderna. Una historia*. Siglo XXI Editores.
- Díaz Herrera, C. (2018). Investigación cualitativa y análisis de contenido temático. Orientación intelectual de Revista Universum. *Revista General de Información y Documentación*, 28, 119-142.
- Earlham, C. (1999). *Alice Shaffer Papers*. <https://archives.earlham.edu/repositories/2/resources/1512>

- Gallerano, N. (1995). Historia y uso público de la Historia. En *El presente en la Historia* (pp. 87-97). <https://core.ac.uk/download/pdf/71044919.pdf>
- García, S. (2017). Registros del médico higienismo en la génesis e institucionalización de las políticas sociales y el Trabajo Social en Paraguay. *Kera Yvoty: Reflexiones sobre la Cuestión Social*, 2, 16-27.
- García, S. (1996). *Bases para un análisis del origen del Trabajo Social en Paraguay. Documento de Trabajo N.º 76*. BASE Investigaciones Sociales.
- García, S. (2019). *La cuestión social en el Paraguay del siglo XX: Trabajo Social y Políticas Sociales*. Arandurá.
- Goméz Granados, I. (2001). Inés Gómez Granados y el jardín infantil Obrero “La Perseverancia”. *Revista de Trabajo Social* 3. (M. Martínez, entrevistador).
- González de Bosio, B. (2001). *La generación del 900 un siglo más tarde. Ejemplo obras y legado*. <https://corredordelasideas.org/wp-content/uploads/2020/03/GENERACION-DEL-900.pdf>
- Grande, P. (2019). Los grupos subalternos y las clases populares en la enseñanza de la historia en Argentina. Relaciones bajo tensión entre las producciones historiográficas y las innovaciones de la historia escolar bonaerense. *Polifonías Revista de Educación*, VII(15), 79-107.
- Guerra Vilaboy, S. (1997). Etapas y procesos en la historia de América Latina. *Cuadernos de Trabajo n.º 2*. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.
- Guevara-Peña, N. y Beltrán, R. (2021). Surgimiento del trabajo social en Colombia: análisis histórico-crítico de 1920 a 1950. *Revista Eleuthera*, 23(1), 109-118.
- ICBF. (2015). *Resolución número 3467, por la cual se aprueba reforma de estatutos a la entidad denominada Jardín Infantil Obrero*. <https://vlex.com.co/vid/resolucion-numero-3467-2015-588059466>
- Kenworthy, L. (1984). Alice C. Shaffer: Champion of the World’s Children. En *Living in the light. Some Quaker pioneers of the 20th century*, vol. 1 (pp. 205-220). Quaker Publications.
- Leal, G. (2014). Las escuelas de servicio social en Colombia 1936-1958. *Tendencias & Retos*, 20, (1), 35-49.
- Levi, G. (1939). *Microhistorias*. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales.
- López, M. (2021). Estado y Constituciones en Paraguay: un análisis de las Cartas Magnas de 1844, 1870 y 1940. *Res Gestae*, (57), 207-235. Instituto de Historia – Fac. Der. y Cs. Ss. del Rosario.
- M. de Fernández, M. (1912). *Inventarios y cuadros estadísticos del Asilo de Mendigos y Huérfanos. Manicomio*. Zamphirópolos & Cia.

[ 63 ]

- Malagón Bello, E. (2012). *Fundamentos de trabajo social*. Universidad Nacional de Colombia.
- Malagón Bello, E. (2012). Tercera Parte. La historia del trabajo social. En *Fundamentos de trabajo social* (pp. 267-275). Universidad Nacional Colombia, Facultad de Ciencias Humanas.
- [ 64 ] Manrique Castro, M. (1982). *De Apóstoles a agentes de cambio: el Trabajo Social en la historia latinoamericana*. CELATS.
- Milstein, D. (2002). *Higiene, autoridad y escuela. Madres, maestras y médicos. Un estudio acerca del deterioro del Estado en Río Negro*. Tesis de Maestría en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales.
- Ministerio de Justicia Culto e Instrucción Pública (1939) Notas varias del Ministerio de Justicia Culto e Instrucción Pública correspondiente a los meses septiembre, octubre, noviembre y diciembre del año 1939. Sección Educación. PY-ANA-SE-NOTAS-36.A-1-655. Archivo Nacional de Asunción
- Ministerio de Salud Pública. (Agosto de 1940). Escuela Visitadoras de Higiene. *Boletín del Ministerio de Salud Pública N.º1*. La Colmena S. A.
- Montoya, A. (2005). Trabajo Social y desarrollo académico en la Facultad de Trabajo Social. *Revista de la Facultad de Trabajo Social*, 21(2), 97-119.
- MSPYBS. (2016a). *Breve historia del Trabajo Social en el Paraguay*. Dirección de Documentación Histórica, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- MSPYBS. (2016b). *Historia del Hospital de Clínicas*. Dirección de Documentación Histórica, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- MSPYBS. (2016c). *Reseña histórica de la Salud Pública en el Paraguay*. Dirección de Documentación Histórica, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- MSPYBS. (2017). *Historia de la enfermería en el Paraguay*. Dirección de Documentación Histórica, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- MSPYBS.. (2019a). *Cronología histórica de la Salud Pública del Paraguay. 1663-1954. Tomo I*. Dirección de Documentación Histórica, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- MSPYBS. (2019b). *La asistencia pública en la Postguerra del Chaco. 1936-1953*. Dirección de Documentación Histórica, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- MSPYBS. (2023). *El Ministerio de Salud y sus ministros*. Dirección de Documentación Histórica, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- Piovani, J. (2007). El análisis de contenido. En A. Marradi, N. Archenti y J. Piovani (Eds.), *Metodología de las ciencias sociales* (pp. 290-294). Emecé.
- Prieto, J. (1943). *Causas de la ilegitimidad en el Paraguay y plan de trabajo social para la solución de este problema*. [Tesis inédita].

Rivarola, M. (2010) Vagos, Pobres y Soldados. La domesticación estatal del trabajo en el Paraguay del siglo XIX. (2da Ed). Servilibro.

Registro Oficial. (13 de marzo de 1939). *Decreto n.º 12.561. Por el cual se organiza la escuela de Visitadoras de Higiene del Ministerio de Salud* (p. 25). Registro oficial en Biblioteca de la Academia Paraguaya de la Historia.

Rodríguez, J. (2011). *El Paraguay bajo el nacionalismo (1936-1947)*. El Lector.

[ 65 ]

Rodríguez, L. (2019). Cien años de normalismo en Argentina (1870-1970). Apuntes sobre una burocracia destinada a la formación de docentes. *Ciencia, Docencia y Tecnología* 30(59), 200-235.

Rodríguez-Pizarro, A. (2014). Editorial. *Prospectiva Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, (19), 11-16.

Rüsen, J. (1994). Qué es la cultura histórica. Reflexiones sobre una nueva manera de abordar la historia. En K. G. Füssmann (Ed.), *Historische Faszination. Geschichtskultur heute* (pp. 3-26). Editorial BöhlauSamuel, R. (1976). Local History and Oral History. En *History Workshop Journal*, 1(1), 191-208. Editorial Collective, History Workshop Journal, Oxford Academic.

Seiferheld, A. (2007). *La Guerra del Chaco*. Servilibro. ABC Color.

Seiferheld, A. (2019)). *Recuerdos de la Guerra del Chaco*. Servilibro.

Soler, C. (1977). *Andrés Barbero. Su vida y su obra*. Fundación La Piedad.

Torres-Ayala, D. (2020). Historia pública. Una apuesta para pensar y repensar el quehacer histórico. *Historia y Sociedad* (38), 229-249.

Universidad del Valle. (2005). *Historia de la escuela de Trabajo Social y Desarrollo de la Universidad del Valle, Cali. 1953/2003 Cincuenta años aportando al desarrollo de la región*. Universidad del Valle.

Velázquez Seiferheld, D. (2019). MBO'E. *Introducción a la historia de la educación paraguaya*. CAV/Museo del Barro.

Velázquez Seiferheld, D. (2015). Desratizar la enseñanza es una tarea auténticamente nacionalista. La polémica sobre el nacionalismo y la escuela nueva. (1925-1941). *Historia de la Educación. Anuario SAHE*, 16 (2), 140-159.

Velázquez Seiferheld, D. (2016). *Relaciones entre autoritarismo y educación en Paraguay 1869-2012*, vol. II. Servicio Paz y Justicia de Paraguay. <https://www.serpajpy.org.py/biblioteca/relaciones-entre-autoritarismo-y-educacion-en-paraguay-1869-2012-volumen-ii/>

Velazquez Seiferheld, D. (2019). Cap VI. Autoritarismo, Nacionalismo y militarismo en la educación Paraguaya. En MBO'E. *Introducción a la historia de la educación paraguaya* (pp. 241-276). CAV/Museo del Barro.

[ 66 ]

- Vilas, C. (2005). *Pensar el Estado Conferencia del Dr. Carlos M. Vilas en la ceremonia que en homenaje a su trayectoria académica e intelectual*. Universidad Nacional de Lanús.  
[https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/pensar\\_el\\_estado\\_carlos\\_m\\_vilas\\_2017%20Carlos%20Vilas.pdf](https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/pensar_el_estado_carlos_m_vilas_2017%20Carlos%20Vilas.pdf)
- Viñao, A. (2010). Higiene, salud y educación en su. *Educar, Curitiba*, (36), 181-213.
- Visacovsky, S. (2005). “El temor a escribir sobre historias sagradas”. En S. Fréderic, y G. Soprano (Eds.), *Cultura y política en etnografías sobre la Argentina* (pp. 271-313). Universidad Nacional de Quilmes.

