



## LA REFORMA EDUCATIVA PARAGUAYA: BASE CONCEPTUAL, POLÍTICAS, PLANES Y PROGRAMAS

Rodolfo Elías



### RESUMEN

El objetivo del estudio es analizar los principios en que se ha basado la política educativa durante la reforma, su proceso de implementación, los actores involucrados, los factores que la facilitaron u obstaculizaron y los cambios que se pueden constatar en el período 1990–2012. El trabajo se basó en una revisión documental, entrevistas a actores y análisis de indicadores cuantitativos.

Un aspecto destacable de la reforma educativa paraguaya es que la misma surge como un imperativo para la construcción de una sociedad democrática al inicio de la transición política que se produjo con la caída de la dictadura en 1989.

De la revisión de los marcos normativos y programáticos de la reforma se puede afirmar que algunos principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) y de las políticas neoliberales, tales como los estándares explícitos, el control de resultados a través de evaluaciones, la descentralización, la focalización, las estrategias *top-down* para la formulación y ejecución de las políticas, aparecen en el discurso expresado en los planes y programas.

#### Rodolfo Elías

Licenciado en Psicología y máster en Psicología Social. Trabajó como investigador en el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), coordinó proyectos sociales para Unicef, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), entre otros. Es coordinador del Área de Educación del Instituto Desarrollo (Asunción) y docente de Flacso Paraguay.



En el terreno de la implementación se han dado ciertas acciones consistentes con estos principios. Otros conceptos que se encontraban en el discurso no tuvieron mayor presencia práctica. Entre los aspectos que se impulsaron se pueden citar: los procesos de focalización, con atención a ciertos sectores en condiciones de mayor exclusión, y el montaje de estructuras paralelas a las plantas permanentes de los ministerios de Educación. Temas como la descentralización y la privatización no tuvieron mayores impactos en la política educativa paraguaya.

## 1. INTRODUCCIÓN

En Paraguay, una vez producida la caída de la dictadura de Stroessner en 1989, se inicia una reforma de la educación como un imperativo para la construcción de una sociedad democrática. En ese momento el Estado promovió una serie de iniciativas en el ámbito educativo: la creación en 1990 del Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) con el objetivo de formular una reforma integral del sistema educacional paraguayo, previa elaboración de un diagnóstico de la situación general, a fin de plantear propuestas y alternativas que puedan solucionar las deficiencias del sistema (CARE, 1992); la realización entre 1992 y 1993 de dos congresos educativos nacionales y 19 regionales, convocados por el parlamento, con la participación de docentes y otros actores educativos en los que se discutieron diferentes temas, por ejemplo, entre otros: principios y filosofía de la reforma educativa, bilingüismo, formación docente, administración educativa o educación indígena (MEC, 2000); la formulación de una ley general que redefinió el marco normativo e institucional del sistema educativo (MEC, 1998); y la introducción progresiva de nuevos programas de estudios en todos los niveles educativos (Molinas, Elías y Vera, 2004).

En Paraguay no se ha analizado lo suficiente el modelo, la implementación y los resultados de la reforma educativa, así como tampoco los cambios en la política educativa a partir del año 2008. Existen algunos estudios de corte cuantitativo que realizan un seguimiento a un conjunto de indicadores de cobertura y eficiencia del sistema, pero el análisis sobre los modelos educativos y sobre los diferentes actores vinculados a la educación ha estado prácticamente ausente.

El objetivo general de este trabajo es analizar los principios en que se ha basado la política educativa durante la reforma, el proceso de implementación, los actores involucrados, los factores que la facilitaron u obstaculizaron y los cambios que se pueden constatar para el periodo 1990–2012. En términos más concretos, el estudio examina los problemas educativos identificados, las estrategias propuestas para superarlos y los principios en que se ha sustentado la política educativa, su continuidad o las rupturas que se han dado en el periodo analizado (reforma y posreforma); identifica los principales hitos en su implementación desde la caída de la dictadura; analiza el rol que han tenido los principales actores y su incidencia en la política educativa, sus posturas y los acuerdos y conflictos que se dieron entre estos actores en el periodo analizado.

El trabajo se basó en una revisión documental, entrevistas a actores y el análisis de indicadores cuantitativos. La revisión documental consistió en identificar, organizar y analizar los principales documentos producidos en torno a la reforma y a las políticas

educativas, como la Ley General de Educación, los planes educativos nacionales (Plan 2020, Plan 2020 actualizado y Plan 2024), los diagnósticos y análisis de situación producidos por el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) y, posteriormente, por el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), además de investigaciones y evaluaciones sobre la reforma. En las entrevistas a actores claves de la política educativa se reflejan las percepciones de los problemas y los logros alcanzados por el sector educativo desde la perspectiva de personas que han tenido un rol preponderante en esta política. Se espera que este estudio contribuya a incentivar un debate con bases conceptuales y empíricas sobre la situación de la educación en Paraguay y que sus conclusiones permitan identificar líneas de investigación considerando el nuevo escenario político y educativo del país.

## 2. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y LA REFORMA EDUCATIVA

*“Una característica resaltante de la transición política que se inició en 1989 fue la reforma educativa. A diferencia de la mayoría de los países de la región que en las últimas décadas han puesto en marcha procesos de reforma educacional, el caso paraguayo se distingue por darse dicha iniciativa con el trasfondo de un largo ciclo autoritario” (Rivarola, 2000).*

En febrero de 1989 se produjo el golpe de Estado que acabó con los treinta y cinco años del régimen de Stroessner. El golpe fue conducido por un sector del ejército y el general Rodríguez, líder de la acción, asume la Presidencia y se consolida en el poder a partir de una elección presidencial realizada ese mismo año. En este marco se inició la transición a la democracia, en cuyo contexto se elaboró la nueva Constitución Nacional, aprobada en 1992, que sentó las bases formales para la instalación del Estado de derecho y la construcción de un régimen democrático.

En este periodo, iniciado en 1989, el debate educativo estuvo presente, ya que no era posible pensar en una sociedad democrática sin transformar un sistema educativo que sirvió de soporte a la dictadura. Por lo tanto, la reforma educativa se instaló desde el comienzo en la agenda de la transición y se inició su desarrollo desde 1991 con continuidad aunque con periodos de altibajos (Rivarola, 2000).

En esta etapa el Estado promovió una serie de iniciativas en el ámbito educativo, las cuales ya han sido señaladas en la introducción a este estudio y a las cuales nos remitimos para su revisión.

En este capítulo se analizarán aspectos que han sido temas centrales durante las dos décadas de la reforma educativa. Así, se incluye una revisión de los fundamentos de la reforma tal y como se expresa en los documentos elaborados por el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) y por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC); también se hará referencia al marco normativo nacional e internacional que ha servido de base a la política educativa. De igual modo, se hará una reseña acerca de la constitución y de las funciones del Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE), posteriormente substituido por el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC).

Un aspecto interesante mencionado en esta sección es el convenio suscrito por el MEC con el Instituto de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (HIID, por sus siglas en inglés) y con el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES). Más adelante se analizarán otros temas vinculados con la implementación de la reforma: los programas de mejoramiento y fortalecimiento de la educación inicial, básica, media y de personas jóvenes y adultas, así como la educación bilingüe en castellano y guaraní. Finalmente, se tratará otros dos temas: la participación de las organizaciones de docentes en la reforma, así como el financiamiento de la educación y la descentralización del sistema educativo. Este capítulo se inicia con una discusión de las reformas educativas en América Latina, sus fundamentos, sus críticas y las propuestas que se han desarrollado en respuesta a las reformas de los años noventa.

## 2.1. El debate sobre las reformas educativas en América Latina

¿Se puede hablar de una reforma educativa neoliberal y de una contrarreforma o respuesta posneoliberal en América Latina? Esta discusión ha tenido una amplia repercusión en los últimos años, ya que el nuevo escenario político ha permitido comparar las reformas educativas ejecutadas en la década de los noventa con las implementadas en la primera década del presente siglo, con un predominio, en esta segunda etapa, de gobiernos con orientación progresista.

En esta sección se analizan los conceptos básicos que sirvieron de base a la reforma de los noventa, las críticas que se generaron y algunas respuestas emergentes más recientes en términos de política educativa.

### a. La Nueva Gestión Pública (NGP) y la presión por los resultados

Según Navas, los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) han tenido un impacto directo en la administración de los sistemas educativos en América Latina y en la definición de sus metas. La NGP surge como un paradigma de la administración que adapta las herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, y propugna la prestación de servicios con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales (Navas, 2010).

El concepto de NGP deriva del estudio de Christopher Hood publicado en 1991 y titulado “A Public Management For All Seasons”, en el que este autor constató la ruptura de las tendencias internacionales desde las cuales se entendía la administración pública a partir de las reformas llevadas a cabo en el Reino Unido con la modernización de su administración. La propuesta de Hood (citado por Araya y Cerpa, 2008) se resume en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1. Principios de la Nueva Gestión Pública (NGP)**

Nº	DOCTRINA	SIGNIFICADO	JUSTIFICACIÓN
1	Profesionales prácticos en la administración del sector público	Control discrecional activo y visible en las organizaciones	La rendición de cuentas (accountability) requiere claridad en la asignación de responsabilidad
2	Estándares explícitos de medición en el actuar	Definición de metas, objetivos e indicadores de éxito preferentemente expresados en términos cuantitativos	La rendición de cuentas (accountability) requiere claridad en la declaración de metas
3	Gran énfasis en el control de los resultados	La asignación de recursos e incentivos, unidos a la medición del desempeño disuelven el extenso centralismo burocrático	Poner la atención más en los resultados que en los procedimientos
4	Cambio en la desagregación de las unidades en el sector público	Cambios en las anteriores unidades monolíticas no atándolas a los formularios y descentralizándolas en base a un presupuesto propio con un control básico	Necesidad de crear unidades administrables separadas de la provisión de intereses, obteniendo ganancias y ventajas en la eficiencia
5	Hacer competitivo el sector público	Cambiar los términos contractuales del personal y procedimientos públicos	La rivalidad es la llave para disminuir los costos y mejorar los estándares
6	Poner atención en el sector privado y en sus estilos de administración	Erradicar el estilo militar de administración por mayor flexibilidad en la contratación y premiación	Necesidad de provisión de herramientas del sector privado al sector público
7	Poner atención en el uso de los recursos	Disminución de los costos directos, aumento de la disciplina laboral, resistencia a la unión de demandas limitando los costos complacientes de los negocios	Necesidad de frenar la demanda por el uso de recursos públicos "hacer más con menos"

Fuente: Hood, 1991 (en Araya y Cerpa, 2008).

Según Mons, la teoría política que se encuentra en la base de la NGP se fundamenta en los siguientes principios (Mons, 2009):

- cuantificar los productos del sector público;
- medir los productos utilizando herramientas científicas;
- dar a las instituciones públicas mayor autonomía de acción;
- administrar las organizaciones públicas con base en los productos (*outputs*) y no sólo con base en procedimientos y recursos (*inputs*).

Uno de los puntos centrales de la NGP es la presión por los resultados, teniendo como instrumento de gestión el uso de incentivos para alcanzar esos resultados (Plis-coff, 2012). Las evaluaciones encajan con la visión de secuencialidad y racionalidad en la acción pública, creando e implementando políticas públicas que siguen una serie de pasos lógicos, dado que las metas en política social pueden ser logradas si los recursos correctos son combinados con objetivos claramente formulados. Esta escuela de pensamiento refleja una visión de arriba para abajo (*top-down*) de la acción pública (Mons, 2009).

Los argumentos económicos sirven de apoyo para las evaluaciones estandarizadas (Mons, 2009). De acuerdo con la teoría del capital humano, la educación es vista como una inversión que va a producir un capital adicional. La combinación de las habilidades individuales va a reflejar un componente del poder económico de un país. El análisis económico utiliza el modelo de función de producción, tomado del mundo empresarial, por el cual las compañías combinan factores de producción (*inputs*) a fin de crear un producto (*output*). Cuando se aplica a la educación, el modelo se traduce de la siguiente forma: la escuela combina diferentes *inputs* (materiales didácticos, docentes con características específicas, etc.) para producir una educación que puede ser medida en términos de cantidad (años de permanencia escolar) y de calidad (logros de aprendizaje). Por tanto, los economistas requieren de información sobre los *inputs* y los resultados del sistema educativo para construir modelos estadísticos y demostrar cuál estructura institucional es efectiva. De ahí que defiendan un modelo basado en resultados para la evaluación de los sistemas educativos.

Por otra parte, Sottoli identifica la reorientación conceptual que bosquejan las reformas neoliberales en América Latina en los ochenta y los noventa: compensación, selectividad y focalización, privatización y descentralización. “En general, la investigación de las nuevas formas de la política social señala que en realidad existe un espectro mucho más amplio de opciones para el diseño de políticas sociales que lo que sugieren dicotomías simplificadoras tales como ‘privado – estatal’, ‘centralizado – descentralizado’, ‘universal – focalizado’, las cuales son frecuentemente objeto de discusiones tan polémicas como estériles” (Sottoli, 2000:17).

Basados en los principios señalados por Sottoli (compensación, focalización, privatización y descentralización), las reformas educativas impulsaron la formulación de nuevas leyes de educación, la participación de nuevos actores y el montaje de estructuras paralelas a las plantas permanentes de los ministerios de Educación (Braslavsky, 2006).

## **b. Las críticas a las reformas educativas de los noventa**

Dubet plantea que en la década de los noventa se da un agotamiento del programa institucional de la escuela tradicional que se basaba en un conjunto de valores y en la vocación del docente. Se ha producido un desencantamiento del mundo y la profesión reemplaza a la vocación, entre otras cosas, y de alguna forma se proponen una serie de medidas y acciones en el marco de las políticas sociales neoliberales como respuesta o solución a la crisis y declinación del modelo tradicional. Según el autor, se corre el riesgo de que “una respuesta liberal” se convierta en la solución (Dubet, 2004).

Para Cardozo, las reformas de los noventa constituyen un retroceso en el rol central que había tenido el Estado durante el siglo XX. Dichas reformas adecuaron la educación al proceso económico que se basaba en la *fetichización* de la sociedad civil y en la consideración del Estado como negativo e ineficiente (Cardozo, 2009).

Bonal señala que los efectos de los programas de ajuste sobre la educación no se deben solamente a las políticas sectoriales, sino a la orientación de una determinada política económica que persigue el objetivo de incorporar las sociedades latinoamericanas a la economía global. En el Consenso de Washington se establecieron medidas

que pretenden la inclusión de América Latina en la economía global a través de su estabilización macroeconómica y de su apertura al mercado internacional. Según este mismo autor, se pueden identificar efectos directos e indirectos de los programas de ajuste en la educación. Entre los efectos directos menciona la mayor dependencia de las políticas educativas de la financiación proveniente de las instituciones multilaterales y de las corporaciones financieras, la contracción del gasto público, la privatización, la descentralización, el papel central de los sistemas de evaluación educativa y la presión sobre el profesorado. Entre los indirectos Bonal se refiere a los aumentos de los costes privados de la educación y a los cambios en la política económica y sus efectos sobre la oferta y demanda educativas (Bonol, 2002).

Un hecho importante en América Latina es que las reformas educativas se empiezan a desarrollar coincidentemente con el fin de los gobiernos autoritarios y el inicio de una transición a modelos democráticos (Bonol, 2002). De acuerdo con Molyneux, la especificidad política de América Latina a raíz de la finalización de las dictaduras estampó su huella en cómo serían recibidas las nuevas agendas políticas (Molyneux, 2008). En un contexto de desconfianza generalizada hacia el Estado y con un sistema de protección social débil y segmentado, la reconfiguración de las relaciones Estado-sociedad que ofrecía la nueva política recibió una respuesta mixta, no siempre negativa por parte de diferentes sectores. El núcleo de las ideas, al menos, parecía ofrecer un potencial para avanzar en la tan necesaria reforma: descentralización, gobernabilidad, responsabilidad, participación y atención urgente a la pobreza. Estas políticas resonaron positivamente con los programas de reforma de los partidos democráticos, y con los movimientos y organizaciones de la sociedad civil que estaban trabajando para democratizar la política y la sociedad en los años que siguieron a los gobiernos militares.

### **c. Las políticas educativas emergentes en la primera década del siglo XXI**

Algunos autores hablan de generaciones de reforma (Martinic, 2010). Esto implicaría una continuidad de las políticas donde se van profundizando o priorizando ciertos aspectos en cada generación. Así, Martinic plantea que se han dado tres ciclos o generaciones de reformas educativas en América Latina: a) reformas institucionales (los ochenta); b) reformas de los noventa que se concentran en los modos de gestión y evaluación del sistema; y c) un tercer ciclo de reformas que redefinen las relaciones entre escuela y sociedad.

En la primera generación (años ochenta) las reformas fueron institucionales y orientadas a reorganizar la gestión, el financiamiento y el acceso al sistema mediante, por ejemplo, la descentralización y la privatización con las que el Estado transfiere la gestión educativa a los gobiernos locales y al sector privado. La segunda generación (años noventa) estuvo centrada en los procesos y resultados de los sistemas educativos. Se centra en los procesos pedagógicos, se otorga mayor autonomía y poder a los directores de escuelas, y se dan importantes inversiones en infraestructura, textos e insumos para las escuelas más pobres. La tercera generación de reformas (primera década del siglo XXI) transforma las relaciones del Estado con las escuelas y los modos de pensar, organizar y poner en práctica los procesos educativos. Se da una mayor interconectividad y colaboración en red, y se pone el acento en la calidad de los resultados.

**Cuadro 2. Ciclos de las reformas en América Latina**

	Ciclos		
	Primero (años 80)	Segundo (años 90)	Tercero (primera década del siglo XXI)
<b>Control</b>	Recursos	Currículum	Resultados
<b>Actor clave</b>	Privados/municipios/provincias	Estado/universidades	Escuelas/ciudadanos
<b>Política eje</b>	Descentralización	Cambio curricular	Calidad/regulación
<b>Procesos clave</b>	Gestión	Interacción aula	Rendición de cuentas
<b>Gestión Unidades</b>	Desconcentradas	Descentralizadas	Autónomas
<b>Decisiones Escuela</b>	Dependientes	En consulta	Autónomas
<b>Currículum centrado en</b>	Información	Conocimientos	Competencias
<b>Pedagogía</b>	Directiva	Directiva-Flexible	Flexible
<b>Profesor</b>	Funcionario/dependiente	Profesional/regulado	Profesional/autónomo
<b>Evaluación</b>	Eficacia	Aprendizajes absolutos	Aprendizajes relativos
<b>Medición con base en</b>	Normas	Criterios	Estándares

Fuente: Martinic, 2010.

Para otros autores, las políticas sociales que se diseñan e implementan en la primera década del siglo XXI suponen una ruptura (o intento de ruptura) con las políticas de los noventa, redefiniendo principalmente el rol del Estado en la conducción de las políticas.

Sottoli identifica una tercera posición ya a principios de la primera década de este siglo más allá de la política social tradicional y de la predominante en los ochenta y noventa, que denomina una “política social emergente” (Sottoli, 2002). Esta política social emergente propone nuevos principios y líneas de acción: reducción de la exclusión social, cobertura universal de servicios, Estado como garante, reconocimiento de los efectos inequitativos del mercado en el ámbito social, participación ciudadana, énfasis en la integralidad y multisectorialidad, reconocimiento de la necesidad de consensos políticos básicos y otros nuevos temas (equidad, integración social de grupos excluidos, equidad de género, calidad de los servicios sociales, etc.), así como una política social integrada y complementaria a la económica, la equidad, la ciudadanía y los derechos humanos.

Esta nueva política posiciona al Estado como un actor principal (Draibe y Riesco, 2009). En este sentido, Vassiliades señala como intención de estas políticas la de recuperar un rol principal para el Estado, al igual que la centralidad del Estado en la definición e implementación de una política educativa nacional, pero concertada con los actores locales (provinciales). En síntesis, propugna el reposicionamiento del Estado en el cumplimiento de su papel principal como garante del derecho a la educación (Vassiliades, 2008).

Por otro lado, Pini esquematiza las concepciones o corrientes ideológicas en educación que se han dado en América Latina y sus principales características (Pini, 2008):

**Cuadro 3. Corrientes de pensamiento y sus prioridades en las políticas educativas**

<b>Liberal</b>	<b>Progresista</b>	<b>Neoliberal/neoconservadora</b>
Necesidades del Estado y de la sociedad	Necesidades de los estudiantes	Rendimiento de los estudiantes, calidad y eficiencia
Agenda cívica, nacional	Agenda social	Agenda empresarial
Universalidad	Integración	Diferenciación/selección
Igualdad de oportunidades	Justicia social	Equidad/exclusión
Socialización/control	Cooperación, solidaridad	Competencia/individualismo/orden
Ciudadanía	Comunidad	Consumo
Bien común	Bien social	Bien privado/ de consumo
Servicio público	Para y en la comunidad	Para el individuo
Burocracia	Cogobierno	Nuevo gerenciamiento
Centralización	Participación	Descentralización
Valor intrínseco y político	Valor político y social	Valor instrumental y económico

Fuente: Pini, 2008.

Esta clasificación permite establecer un conjunto de indicadores para evaluar los avances de la educación desde una perspectiva liberal, progresista o neoliberal. Sin embargo, como señala la autora, estas categorías responden a tipos ideales o puros, que esconden procesos complejos. En este sentido, Molyneux afirma que la experiencia de América Latina sugiere que el término “neoliberalismo” sería un descriptor muy genérico ya que la política social ha sido más variable y fragmentada de lo que usualmente se considera. Para esta autora, aquellos que ven al neoliberalismo con coherencia programática, se olvidan de que en el terreno de la política, sea social o económica, siempre se da una contestación, y de que la política adquiere su forma a partir de diferentes y, muchas veces, discursos opuestos, por lo que es necesario desarrollar aproximaciones más finas para capturar los diferentes momentos de la transformación de la política (Molyneux, 2008).

Por otra parte, es difícil hablar de una política educativa progresista o posneoliberal. Así lo afirman Pini y Gomes Melo: “... el discurso oficial intenta recuperar esa utopía universalista, pero no alcanza a construir una realidad diferente en las políticas y las prácticas específicas. Las contradicciones y ambivalencias parecen dominar esta época de clima posneoliberal llena de profundas marcas neoliberales, tanto en las políticas sociales como en las educativas. (...) Los discursos han cambiado radicalmente, cumpliendo una importante función de abrir alternativas, pero la dinámica Estado – sociedad, que es donde se juega la posibilidad de potenciar lo colectivo y los derechos de todos, sigue profundamente fracturada” (Pini y Gomes Melo, 2011:17).

Algunos programas concretos que se ejecutan en la actualidad reflejan esta ambigüedad o “heterodoxia” de las políticas educativas. Así, Vassiliades analiza la propuesta del Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) de Argentina. Según el autor, de la lectura de la propuesta del PIIE se desprenden elementos que pueden calificarla

de política focalizada. Sin embargo, también afirma que “la propuesta del PIIE incorpora elementos que suponen una ruptura respecto de las lógicas subyacentes en las reformas educativas de la década pasada, a la vez que también parece estar atravesada por las ideas de responsabilización institucional e individual de los sujetos por el alcance de situaciones de mayor desarrollo y prosperidad en el futuro” (Vassiliades, 2008).

En síntesis, las reformas educativas desarrolladas en América Latina en los años noventa han tenido la impronta, la marca del neoliberalismo, aunque con una gran variedad de respuestas y adaptaciones de acuerdo al contexto político, económico y social de los países. Si bien se pueden identificar lineamientos comunes (descentralización, privatización y focalización), los procesos de construcción democrática, las políticas económicas y las características socioculturales han dado una orientación particular en el discurso y en las acciones desarrolladas. Algo similar está ocurriendo en términos del desarrollo de nuevas políticas que buscan reposicionar al Estado como responsable principal del diseño y ejecución de las políticas, propiciar la participación social en el debate de las políticas y la construcción de consensos para el diseño de los programas y proyectos (en contraposición a una estrategia *top-down*), así como promover la universalidad de las políticas educativas desde una perspectiva de derecho. Pero aún subsisten elementos que no se han desmontado ni cuestionado referentes a las reformas de los años noventa, dándose, en muchos casos, una situación de continuidad y ambigüedad.

## 2.2. La reforma educativa paraguaya: base conceptual y programática

Son tres los principales documentos que sirven de base conceptual y programática para la reforma educativa: “La reforma educativa, compromiso de todos” (CARE, 1992), “El desafío educativo. Una propuesta para el diálogo sobre las oportunidades educativas en el Paraguay” (CARE, 1996) y “Paraguay 2020: enfrentemos juntos el desafío educativo” (CARE, 1996). En 1998 el CARE publicó un compendio de todos estos documentos denominado “Avances de la Reforma Educativa” (CARE, 1998). La elaboración de estos documentos fue liderada por el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE), al cual se hará referencia más adelante en este informe.

### a. “La reforma educativa: compromiso de todos” (CARE, 1992)

Este documento define a la reforma educativa como un proceso permanente, participativo y abierto que compromete a todas las esferas de la gestión oficial, a las instituciones y a los grupos de relación, desde la familia hasta el vecindario, al igual que al municipio y al Estado. La reforma propone el cambio del sistema educativo, del cual a su vez se esperan otros cambios sociales y culturales. La reforma pretende, según el documento, la plena vigencia del concepto de comunidad educativa como un sistema que involucra y compromete a todos en los procesos de cambio.

En cuanto a los fines de la educación paraguaya, se señala que la misma busca la formación de mujeres y varones que, en la construcción de su propia personalidad,

logren suficiente madurez humana, haciéndolos capaces de relacionarse comprensivamente con los demás, con la naturaleza y con Dios, en un diálogo transformador con el presente y el futuro de la sociedad a la que pertenecen, y con los principios y valores en que ésta se fundamenta.

Al garantizar la igualdad de oportunidades, la educación busca que varones y mujeres, en diferentes niveles, conformen con sus propias potencialidades y se cualifiquen profesionalmente para participar con su trabajo en el mejoramiento del nivel y calidad de vida de todos los habitantes del país. También se menciona en el documento la necesidad de afirmar y dinamizar la identidad de la nación paraguaya y de sus culturas, de la comprensión, la convivencia y la solidaridad entre las naciones.

Las necesidades más urgentes definidas en el documento son: a) la transformación de la estructura administrativa del MEC; b) el fortalecimiento del sistema de selección y promoción del personal; y c) la descentralización como medida conducente a la democratización y a la mayor eficiencia de la gestión educativa.

#### **b. “El desafío educativo. Una propuesta para el diálogo sobre las oportunidades educativas en el Paraguay” (CARE, 1996)**

En este documento se formula un plan estratégico que apunta a dos grandes objetivos estratégicos: fortalecer la convivencia democrática y aumentar la competitividad de la fuerza de trabajo paraguaya, reduciendo la pobreza. Para el logro de estos objetivos se proponen cinco propósitos:

- a) promover la participación de la sociedad paraguaya en la construcción de una concertación para un plan de reforma educativa;
- b) reforzar la integración social, reducir la pobreza y promover la educación general efectiva;
- c) incrementar la productividad del recurso humano en general;
- d) disminuir los desajustes en el mercado de trabajo causados por el MERCOSUR;
- e) favorecer la creatividad, la innovación y la iniciativa autogestionaria.

En este documento se realiza un exhaustivo análisis de situación que permite comprender los motivos que justifican una reforma educativa en el Paraguay; posteriormente, desarrolla la estrategia y sus dos ejes prioritarios, definiendo la visión y el conjunto de acciones específicas que habría que llevar a cabo bajo la estrategia.

#### **c. “Paraguay 2020: enfrentemos juntos el desafío educativo” (CARE, 1996)**

Este documento se define como un instrumento de gestión basado en los trabajos del Grupo de Diálogo Estratégico, con los aportes de diferentes grupos sociales y con el apoyo técnico del Instituto de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (HIID, por sus siglas en inglés). En el documento se presentan las grandes prioridades de la reforma y las acciones específicas que corresponden a cada una de esas prioridades. En el documento se incluye el marco lógico que permite examinar, en su lógica

vertical, las metas, propósitos, resultados y actividades; y en su lógica horizontal, la correspondencia entre metas, propósitos, resultados y actividades; y, por último, la correspondencia entre tareas, indicadores verificables, medios de verificación y supuestos importantes.

## 2.3. Marco normativo nacional

La Constitución Nacional, promulgada en 1992, en la primera etapa de la transición democrática, además de la Ley General de Educación de 1998, elaborada por el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE), constituyen las bases normativas de la política educativa paraguaya, vigentes hasta la actualidad. De igual modo, existen otras leyes a las que cabe hacer referencia: el Código de la Niñez y la Adolescencia y la Ley del Estatuto del Educador, ambas en vigencia.

### a. La Constitución Nacional del Paraguay

Los artículos 73 al 80 de la Constitución Nacional del Paraguay hacen referencia al marco jurídico general en que se sustenta la política educativa paraguaya.

En el artículo 73 se sostiene que toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, y que los fines de la educación son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos, el respeto a los derechos humanos y a los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la Patria, de la identidad cultural y de la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. Además, en este artículo se afirma que la erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo.

El artículo 74 hace referencia al derecho de aprender y a la igualdad de oportunidades de acceso a los beneficios de la cultura humanista, la ciencia y la tecnología. También se garantiza la libertad de enseñar sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética.

En el artículo 75 se afirma que la educación es responsabilidad de la sociedad y que recae en particular en la familia, el municipio y el Estado. Además, el Estado promoverá programas de complemento nutricional y suministro de útiles para alumnos de escasos recursos.

En el artículo 76 se señalan las obligaciones del Estado. En este artículo se hace referencia a la obligatoriedad y gratuidad de la educación escolar básica. Además, el Estado fomentará la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y superior.

El artículo 77 hace referencia a la enseñanza en la lengua materna, afirmando que en los comienzos del proceso escolar se realizará la enseñanza en la lengua oficial materna del niño.

Los siguientes artículos se refieren a la educación técnica (artículo 78), a las universidades e institutos superiores (artículo 79) y a los fondos para becas y ayudas (artículo

80). Es también destacable el artículo 85 en el que se expresa que los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y las donaciones.

## **b. La Ley General de Educación**

En 1998 fue promulgada la Ley n° 1.264 General de Educación. Esta ley confiere a la educación un lugar prioritario para consolidar la democracia, disminuir los índices de pobreza y marginalidad y abrir nuevas oportunidades para todos los habitantes del país. La ley asegura de manera explícita la igualdad de oportunidades para acceder a los beneficios de la cultura y de la educación y elimina cualquier traba para trabajar en la docencia. Además, vino a llenar un vacío legal existente y sirve de base para la formulación de una política de Estado en el campo de la educación.

La Ley 1.264 hace referencia a los principios generales de la educación, a la educación de régimen general (inicial, escolar básica, media, profesional media, superior, postgrado, no formal, refleja, a distancia, pública y privada), a la educación de régimen especial (artística, música, danza, lenguas), a las modalidades de atención educativa, a la organización y administración del sistema educativo nacional, al régimen escolar, a los miembros de la comunidad educativa, a los establecimientos educativos, a la financiación de la educación, así como establece una serie de disposiciones transitorias y complementarias.

El artículo 9 de la Ley General de Educación declara que los fines de la educación nacional son los siguientes:

- a) el pleno desarrollo de la personalidad del educando en todas sus dimensiones, con el crecimiento armónico del desarrollo físico, la maduración afectiva, la integración social libre y activa;
- b) el mejoramiento de la calidad de la educación;
- c) la formación en el dominio de las dos lenguas oficiales;
- d) el conocimiento, la preservación y el fomento de la herencia cultural, lingüística y espiritual de la comunidad nacional;
- e) la adquisición de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos, históricos, estéticos y de hábitos intelectuales;
- f) la capacitación para el trabajo y la creatividad artística;
- g) la investigación científica y tecnológica;
- h) la preparación para participar en la vida social, política y cultural, como actor reflexivo y creador en el contexto de una sociedad democrática, libre y solidaria;
- i) la formación en el respeto de los derechos fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad;
- j) la formación y capacitación de técnicos y profesionales en los distintos ramos del quehacer humano con la ayuda de las ciencias, las artes y las técnicas; y,
- k) la capacitación para la protección del medio ambiente, las riquezas y bellezas naturales y el patrimonio de la nación.

Los enunciados de la Constitución Nacional y de la Ley General de Educación se concretan a través de planes nacionales. Actualmente está vigente el Plan Nacional 2024.

### **c. El Código de la Niñez y la Adolescencia**

La Ley n° 1680 que aprueba el Código de la Niñez y la Adolescencia, sancionada en 2001, incluye en el artículo 20 el derecho a la educación, y sostiene que el niño y el adolescente tienen derecho a una educación que les garantice el desarrollo armónico e integral de su persona, y que les prepare para el ejercicio de la ciudadanía.

El artículo 21 hace referencia al sistema educativo y garantiza el derecho a que el niño o adolescente sea respetado por sus educadores, el derecho de organización y participación en entidades estudiantiles, la promoción y difusión de sus derechos, el acceso a escuelas públicas gratuitas y el respeto a su dignidad. En el artículo 22 se hace referencia a los derechos educativos de niños y niñas con necesidades educativas especiales a fin de evitar su discriminación o aislamiento social.

### **d. La Ley del Estatuto del Educador**

La Ley n° 1.725 que establece el Estatuto del Educador, sancionada en septiembre de 2001, así como su reglamentación hacen referencia a la formación continua de los educadores, al escalafón, al ejercicio de la profesión de educador, al ingreso, ascenso, duración y permanencia en la carrera, a la matrícula, al permiso por maternidad y guardería infantil escolar, a la bonificación familiar, al abandono de cargo, al régimen de relación de servicios, que incluye derechos y obligaciones, a las incompatibilidades para el ejercicio de la profesión, a las prohibiciones a los educadores, a la participación y a la jubilación.

## **2.4. El Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) y el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC)**

El CARE se constituye a principios de los noventa como una instancia de consulta del Ministerio de Educación y Culto<sup>1</sup> y se mantuvo hasta el año 1998 cuando la Ley General de Educación crea el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC).

Según Rivarola, este organismo dio señales de credibilidad y seguridad a la reforma educativa: “Su rápida legitimación y la decisiva influencia que desde entonces adquirió en la orientación de la reforma educativa fue el resultado de la convergencia de varios factores. Por un lado, el criterio de pluralismo utilizado en su conformación y la alta consideración pública de sus componentes; por otro, la consistencia, equidistancia y globalidad impresa en sus análisis y propuestas de reforma (...) y finalmente la postura intransigente de denuncia y rechazo ante los frecuentes intentos de partidización del Ministerio de Educación y Cultura” (Rivarola, 2000:17).

<sup>1</sup> El Ministerio de Educación y Cultura se denominaba Ministerio de Educación y Culto hasta la aprobación de la Ley General de Educación en el año 1998 que le cambia el nombre para pasar a denominarlo Ministerio de Educación y Cultura.

El CARE fue el responsable de la preparación de varios documentos, mencionados anteriormente, que sirvieron de base conceptual y de planificación para la reforma y para la formulación de la Ley General de Educación.

El CONEC, que, como se mencionó, surge con la Ley General de Educación, reemplaza al CARE. Entre los artículos 92 y 102 de dicha ley se establecen la estructura, las funciones y las responsabilidades del CONEC, siendo los más relevantes los siguientes:

Artículo 92.- El Consejo Nacional de Educación y Cultura es el órgano responsable de proponer las políticas culturales, la reforma del sistema educativo nacional y acompañar su implementación en la diversidad de sus elementos y aspectos concernientes.

Artículo 95.- El Consejo Nacional de Educación y Cultura tendrá como objetivos principales:

- a) participar en la formulación de la política cultural y educativa nacional, en diálogo con el Ministro de Educación y Cultura y presentándole formalmente sus propuestas;
- b) cooperar en su ejecución a corto, mediano y largo plazo;
- c) colaborar para la coordinación entre los diferentes sectores y niveles de las diversas instancias administrativas, que se ocupan de la educación y la cultura; y,
- d) evaluar periódicamente e informar al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo sobre la situación y evolución del sistema educativo nacional, por los conductos correspondientes.

Artículo 96.- Son funciones principales del Consejo Nacional de Educación y Cultura:

- a) asesorar en lo atinente a la implementación de la política educativa y cultural del país;
- b) proponer al Ministro de Educación y Cultura las acciones y medios que ayuden a la corrección de los defectos del sistema, a la solución de los problemas, y a desarrollar y mejorar la educación en todo el país;
- c) elaborar y actualizar los diagnósticos de la situación general de la educación y la cultura;
- d) acompañar la actualización permanente de la educación;
- e) dictaminar sobre el desarrollo de las instituciones de educación superior; y,
- f) asesorar en la formulación de la política nacional referente a la investigación científica y tecnológica, en coordinación con los organismos competentes.

Artículo 98.- El Ministro de Educación y Cultura es miembro nato de dicho Consejo y lo preside durante el tiempo que permanezca en el ejercicio de sus funciones en el Ministerio.

El CONEC continúa funcionando a pesar de haber pasado por varios gobiernos, por la alternancia política y de haber sido presidido por una cantidad importante de ministros del MEC. Sin embargo, su influencia ha disminuido en los últimos años y su producción ha sido muy inferior en términos de informes y documentos respecto a su etapa inicial.

Según un exmiembro del CONEC y del CARE entrevistado, esta pérdida de protagonismo del CONEC se debe, por una parte, a que el organismo empieza a ocupar su atención en la educación superior, particularmente en las universidades, en desmedro de la educación básica. Una importante preocupación del CONEC ha sido el debate de una nueva ley de educación superior. Por otra parte, empiezan a darse fisuras en el Consejo debido a divergencias y diferencias personales entre sus miembros, hecho que se profundizó luego del cambio de algunos de sus integrantes en el año 2008.

Un hecho interesante en los inicios de la reforma fue el papel que tuvieron el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), institución privada dedicada a la investigación social con prestigio nacional e internacional, y el Instituto de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (HIID, por sus siglas en inglés). Ambas instituciones llevaron adelante un diagnóstico de la situación educativa del Paraguay a principios de los años noventa a solicitud del MEC y elaboraron una propuesta de políticas tendientes a iniciar la reforma. A partir de esto, el CARE estableció con el HIID un convenio de cooperación cuyo fin era dar impulso al proceso de cambio del sistema educativo y a contribuir en la preparación de un plan estratégico de la reforma educativa” (Rivarola, 2000).

Rivarola señala que el Grupo de Diálogo Estratégico entró en funcionamiento con la coordinación del HIID, el MEC y el CARE. Esta iniciativa consistió en la formación de un grupo integrado por directores del MEC, miembros del CARE y de la Unidad de Análisis de Políticas. El grupo recibía informes preparados sobre diferentes áreas educativas, procedía a su análisis y a identificar alternativas de políticas y programas. También evaluaba las acciones en curso y la marcha del proceso educativo nacional (Rivarola, 2000)

Según uno de los entrevistados, con el Grupo de Diálogo Estratégico se trataba de incorporar a nivel ministerial, en primer lugar, un espacio de objetivación de los diagnósticos y, en segundo lugar, la introducción de una tarea crítica.

## **2.5. Acciones desarrolladas en el marco de la reforma: los programas de mejoramiento y fortalecimiento de la educación inicial, básica, media y de personas jóvenes y adultas**

Una de las características de la reforma educativa paraguaya, tanto en la década de los noventa como en la primera década de este siglo, fue la implementación de programas educativos para los niveles inicial, primario y secundario a través de fondos no reembolsables y préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial. El BID trabajó con el MEC principalmente en los programas dirigidos al nivel inicial, preescolar y educación primaria, mientras que el trabajo con el Banco Mundial se dirigió a los programas destinados a la educación secundaria, es decir, la media. Además, todos los programas tuvieron componentes orientados a mejorar la gestión del sistema educativo y a desarrollar las estadísticas y los sistemas nacionales de evaluación.

Cada programa tuvo sus características, dinámicas y resultados particulares, por lo que no pueden ser analizados de forma uniforme. Una de las características, compartida en especial por los primeros programas, fue la creación de unidades coordinadoras de proyectos, que funcionaban con bastante autonomía e independencia del MEC y que respondían de forma más directa a las autoridades máximas del ministerio (ministros y viceministros) antes que a las direcciones del MEC con las cuales tenían un vínculo menor. Estas unidades contaban con personal más calificado (dentro de los parámetros nacionales) y mejor remunerado, aunque bajo un régimen de consultoría (no eran funcionarios). Los programas que gestionaban, igualmente, disponían de recursos provenientes de préstamos o fondos no reembolsables y, además, contaban con un sistema administrativo que les permitía la ejecución de componentes y actividades tal y como habían sido previstas. Esta situación era mucho mejor que la del MEC, el cual debía operar en condiciones más difíciles, con una estructura menos eficiente y respondiendo a los procesos administrativos del Estado. No obstante, esta situación fue cambiando y en los programas iniciados a principios del presente siglo se buscó superar estas estructuras paralelas e instalar los componentes de los programas en las direcciones del MEC. Estos cambios generaron transformaciones internas, aunque no sin dificultades, en la constitución de los equipos y en la gestión de las actividades de los programas frente a las demandas habituales que enfrentaba el MEC.

Según un especialista internacional entrevistado, en cuanto a los objetivos, a las áreas de intervención y a las metodologías, algunos de estos programas se han basado o tomado elementos de experiencias desarrolladas en otros países de la región como, por ejemplo, el programa Escuela Viva, que incorpora algunos elementos de otros programas que se estaban desarrollando en América Latina como el P900 en Chile o el Escuela Nueva en Colombia; no obstante, este programa también se basó en experiencias nacionales como la ejecutada con el programa Escuela Activa. Como afirma un entrevistado:

*“... venían envueltas en una gran legitimidad internacional que, a la vez, se avalaba con el aporte financiero de grandes instituciones financiadoras de la educación. Pero, aun así, son programas que fueron muy debatidos internacionalmente y también en nuestro país (...) porque esto uno tiene que comparar con su propia capacidad de crítica”.*

Un modelo de programa con matices diferentes fue el promovido por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el área de la educación de personas jóvenes y adultas. En ese marco se creó el Programa de Educación de Personas Adultas (PRODEPA). Este programa tuvo una duración de doce años, y con él se logró la continuidad y la estabilidad gracias al modelo de codirección paraguayo-española a pesar de los cambios políticos nacionales y en las administraciones del MEC. Este programa, finalmente, fue asumido por el MEC y sus líneas de acción incorporadas al presupuesto nacional. A continuación se presenta una reseña de los principales programas desarrollados en las dos décadas:

#### **a. Década de los noventa**

##### **Programa de Mejoramiento de la Educación Primaria (1994-2000)**

Este programa tenía como objetivo mejorar la calidad de la educación preescolar

y primaria, aumentar su eficiencia interna y optimizar el uso de los recursos que se destinan a su financiamiento. Fue financiado a través de un préstamo del BID con contrapartida nacional.

### **Programa de Fortalecimiento de la Educación Bilingüe (1998-2002)**

Implementado para fortalecer la educación bilingüe en el marco de la reforma educativa, tuvo logros importantes en la formación de recursos humanos especializados para dicha área. También se realizaron gracias a este programa estudios e investigaciones que permitirán responder a las demandas técnicas en torno a la implementación de la educación bilingüe en el país. Este programa se ejecutó en el periodo 1998-2002 a través de una cooperación técnica no reembolsable del BID. Su objetivo fue mejorar y consolidar la implementación del plan de educación bilingüe para la modalidad guaraníhablante en el nivel de la educación escolar básica.

### **Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Media (MECES) (1996-2000)**

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) ejecutó el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria (MECES) entre los años 1996 y 2000. En el transcurso de esos años, el MECES ha realizado acciones en el campo de los recursos humanos, de los materiales e infraestructura en los grados 7º, 8º y 9º de la Educación Escolar Básica (EEB). En el Manual Operativo (1995) del proyecto se detallan los objetivos, los componentes y subcomponentes.

El MECES fue desarrollado por el MEC con financiamiento tanto del presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) como por un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). El programa estuvo estructurado en cinco componentes, los cuales, a su vez, están conformados por subcomponentes. Los componentes del MECES fueron: a) fortalecimiento institucional del MEC; b) provisión de textos, materiales educativos y apoyo curricular; c) desarrollo de recursos humanos; d) infraestructura Física; y e) Programa Piloto para Innovaciones Básica Escolares (PIE).

### **Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y Resultados para las Mujeres en la Educación (PRIOME)**

Otro campo sumamente relevante es la educación de las niñas. Si bien en Paraguay no se observan diferencias entre niñas y niños en matrícula ni en rendimiento escolar, aún persisten prácticas que fortalecen los modelos de género tradicionales (Sottoli y Elías, 2001). El MEC, conjuntamente con la Secretaría Nacional de la Mujer y con apoyo de la AECID llevó adelante un programa denominado Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y Resultados para las Mujeres en la Educación desde mediados de los años noventa. El objetivo del programa fue coordinar acciones que propendan a la incorporación y desarrollo efectivos del componente de género en educación. Sus líneas de acción fueron las siguientes:

- incorporación del componente de género en el Currículum nacional en todos los niveles del sistema educativo;
- análisis y propuestas para textos y materiales educativos desde una perspectiva de género;
- capacitación docente desde la perspectiva de género;
- sensibilización de la comunidad educativa sobre la importancia de la igualdad de oportunidades y resultados para las personas en el ámbito educativo.

## **b. Del año 2000 en adelante**

### **Programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa de la Educación Escolar Básica o Programa Escuela Viva “Hekokatúva” (2001–2007)**

Este programa contó con un financiamiento a través de un préstamo del BID. El objetivo general fue mejorar la calidad y equidad de la educación escolar básica paraguaya, contribuyendo así a la disminución de la pobreza y al desarrollo social y económico del país. Los objetivos específicos eran los siguientes: a) mejorar los procesos pedagógicos y de gestión de las escuelas del primer y segundo ciclo; b) disminuir la desigualdad dentro del sistema educativo; c) mejorar el acceso al tercer ciclo de la educación escolar básica; d) promover la participación de los padres en la escuela a través de las asociaciones de cooperadoras escolares o ACE; e) mejorar la calidad de la formación inicial de maestros; y f) fortalecer la gestión del MEC.

Los componentes del programa fueron: intervenciones en las escuelas básicas, mejoramiento de la formación inicial de los maestros, infraestructura y equipamiento para la expansión del tercer ciclo básico y apoyo estratégico a las acciones del MEC.

Evaluaciones realizadas muestran una mejora en las tasas de retención y repetición en el conjunto de las escuelas que participaron en este programa. La comparación entre los datos de 2000 y los de 2004 indica que la tasa de retención mejoró tanto en las escuelas rurales (aumento de un 3%) como en las escuelas urbanas (aumento de un 11,7%). Al mismo tiempo, la tasa de repetición disminuyó tanto en las escuelas rurales (de un 16% a un 7%) como en las escuelas urbanas (de un 12,5% a un 6,3%).

En cuanto al impacto del programa en la calidad educativa, un estudio que compara los resultados de las pruebas de logro realizadas en los años 2000 y 2004 en las escuelas rurales que llevan participando tres o más años en el Programa Escuela Viva, con los resultados promedio en las escuelas del país, indica un aumento en los alumnos de las escuelas intervenidas por el programa y sugiere un efecto positivo en dichas escuelas. En comunicación, los alumnos de 3° y 6° grado del Programa Escuela Viva mejoraron entre un 4% y un 5% sus puntajes, mientras que sus contrapartes de la muestra nacional mejoraron en menos de un 2% sus puntajes.

El programa apoyó a 91 escuelas indígenas (el 30% de las escuelas indígenas del país) y a cerca de 2.000 alumnos pertenecientes a ocho grupos étnicos. En estas escuelas, la lengua nativa se incorporó en el proceso educativo, los docentes indígenas recibieron capacitación y el currículum se ha ajustado en función de las características

del grupo étnico, y se ha avanzado en la definición de los lineamientos generales del perfil docente indígena.

El componente de formación docente tuvo los siguientes resultados: 31 institutos de formación docente (IFD) han ejecutado proyectos de mejoramiento, y todos los IFD oficiales han adoptado prácticas de autoevaluación que han resultado en ajustes a la gestión de sus instituciones. Adicionalmente, los egresados de los IFD muestran un leve mejoramiento en sus niveles de aprendizaje según mediciones del Sistema Nacional de Evaluación del Sistema Educativo (SNEPE).

### **Programa de Reforma Educativa de la Educación Media (2003–2008)**

El objetivo general del programa fue mejorar la gestión y la eficacia del sistema y los resultados educativos, así como la igualdad de oportunidades a nivel de la educación media. Este programa fue financiado a través de un préstamo del Banco Mundial.

Los objetivos específicos fueron: a) incrementar la cobertura y la calidad de la educación media para aumentar el suministro de mano de obra calificada; b) mejorar la calidad y la eficacia de la educación media; c) aumentar la capacidad para la toma de decisiones basadas en la información del MEC; y d) promover la participación descentralizada de la comunidad educativa.

El programa contó con dos fases de tres años cada una. Las líneas de acción de la primera fase fueron: a) consolidar el sistema del personal existente y establecer mecanismos de contratación más eficientes y más transparentes en todos los niveles; b) integrar y fortalecer los Consejos Departamentales de Educación y las Unidades Departamentales de Estadísticas; c) diseñar e implementar las estrategias de comunicación social para concientizar sobre los temas de la reforma; d) diseñar e implementar el liderazgo y los componentes de la formación docente; e) diseñar textos en línea con el nuevo currículo del nivel medio, y establecer y evaluar los centros de recursos de aprendizaje y laboratorios científicos; f) diseñar y examinar el establecimiento de los Planes Educativos Institucionales (PEI) y de los proyectos socio-productivos relacionados, incluyendo el rol de las Asociaciones de Cooperadoras Escolares (ACE) en el diseño y la implementación de estos instrumentos; g) usar la microplanificación para optimizar el uso de los espacios disponibles e identificar las áreas claves para la ubicación de los beneficiarios de las becas y los programas alternativos de educación media; h) poner a prueba y evaluar los programas de becas y establecer un mecanismo para garantizar su sostenibilidad; e i) poner a prueba y evaluar modelos alternativos de educación media y construir colegios prototipo.

Para su segunda fase se establecieron las siguientes líneas de acción: a) implantar el nuevo sistema de manejo del personal; b) apoyar el proceso de descentralización a través de un continuo fortalecimiento de los agentes a nivel departamental; c) finalizar las actividades de formación docente; d) extender la provisión de materiales de aprendizaje, centros de recursos y laboratorios; e) estimular la implementación de PEI y los proyectos socio-productivos; f) expandir las becas y programas alternativos de la educación media y finalizar la construcción de colegios prototipo adicionales.

## **Programa de Educación Básica Bilingüe de Jóvenes y Adultos o PRODEPA-KO'É PYAHU (2000–2012)**

El PRODEPA es uno de los programas de alfabetización y educación básica de personas jóvenes y adultas que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ha apoyado en Iberoamérica, y que tienen su origen en la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Madrid en 1992.

La línea de acción adoptada por la AECID fue promover los programas de alfabetización y educación básica de adultos o PAEBA en varios países de la región. Paraguay solicitó la realización de un PAEBA en 1997 y su ejecución se comprometió en la III Comisión Mixta Hispano-Paraguaya de Cooperación Científica, Técnica y Cultural, celebrada en Asunción en junio de 1999.

El PAEBA en el Paraguay tuvo estrategias que lo diferencian de otras experiencias. Tras un acuerdo con el Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay, el programa pasó a denominarse PRODEPA. Este proyecto se ha elaborado y ejecutado, ya con este nuevo nombre, con la asistencia técnica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España. Se divide en dos fases, además de una intermedia de transición, y ha sido desarrollado con apoyo de la AECID, al que se sumaron otros actores de la cooperación española. La ejecución del programa estuvo a cargo de una codirección integrada por un codirector del Paraguay, cargo ejercido por el director general de Educación Permanente, y por una persona de la Cooperación Española, especialista designado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España.

El PRODEPA, implementado entre los años 2002 y 2012, se dividió en las tres fases mencionadas más arriba cuyos lapsos temporales fueron de 2002 a 2006 para la primera fase; de 2006 a 2007 para la fase de transición; y de 2008 a 2012 para la segunda fase. Si bien los objetivos generales son comunes, hubo cambios en los objetivos específicos y en los resultados.

El PRODEPA ha logrado una continuidad más allá de los cambios que se han dado en la conducción del Estado y del Ministerio de Educación y Cultura.

## **2.6. Financiamiento de la educación**

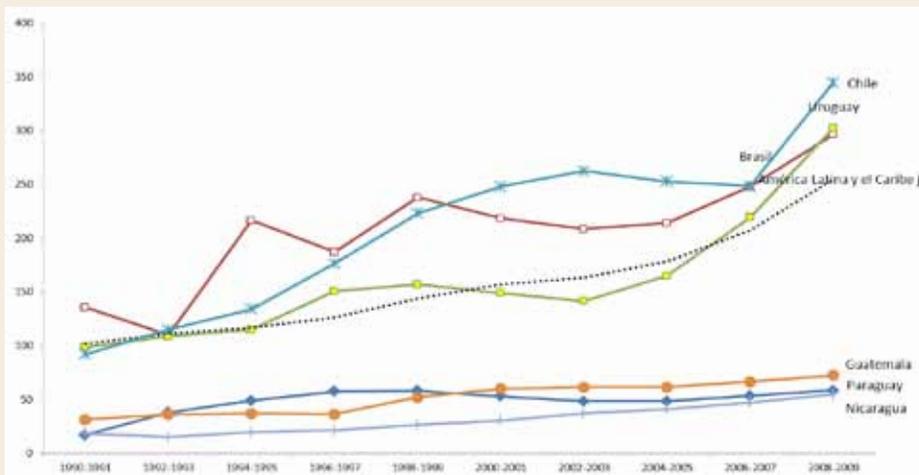
El presupuesto para educación viene determinado por el Poder Legislativo a través de la ley que aprueba anualmente el presupuesto general de la nación, siendo el Ministerio de Hacienda el responsable de planear y monitorear el presupuesto conjuntamente con el Ministerio de Educación. Durante los últimos seis años, se han producido ligeros aumentos en los gastos en educación.

El poco crecimiento del gasto público en educación y la lentitud de los procesos de gestión generaron dificultades en la ejecución de proyectos orientados al mejoramiento de la infraestructura de los locales escolares y el equipamiento con materiales didácticos y otros insumos, como la merienda escolar.

Los datos indican que Paraguay tiene un gasto per cápita en educación considerablemente menor al de los países del Mercosur y al promedio de América Latina y el

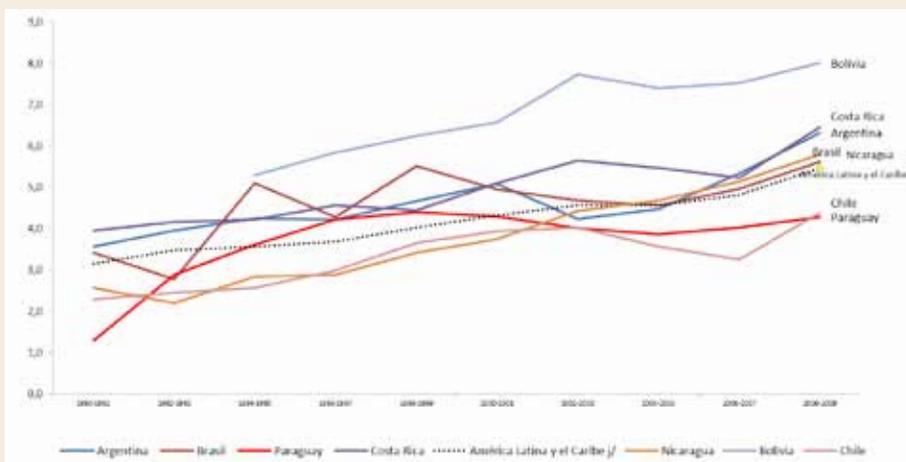
Caribe en general, y que la tendencia es que dicha brecha aumente. Un hecho similar sucede con el gasto público en educación como porcentaje del PIB.

**Gráfico 1. Evolución del gasto social público per cápita en educación**



Fuente: CEPAL, Panorama Social 2010.

**Gráfico 2. Gasto público en educación como porcentaje del PIB**



Fuente: CEPAL, Panorama Social 2010.

Se puede señalar, en términos generales, que la inversión en educación en Paraguay es baja, incluso con una tendencia a disminuir, a diferencia de los demás países de la región. El análisis del gasto público en educación muestra que en Paraguay se ha dado una disminución del porcentaje del PIB destinado al sector educativo, habiendo alcanzado el 5,1% en el año 1999 y reduciéndose al 4,1% en 2010 (gráfico 3). La reducción del gasto en educación respecto al porcentaje del PIB se registra en el marco de una etapa en donde el PIB ha crecido de forma significativa. La situación paraguaya mues-

tra una tendencia opuesta a lo que sucede en otros países de la región, ya que Paraguay tenía en el año 1999 un gasto público superior al de Argentina, Brasil y Chile, mientras que en 2010 se encuentra por debajo de todos estos países.

### **3. ALTERNANCIA POLÍTICA Y CRÍTICA A LA REFORMA EDUCATIVA: ¿SURGE UNA NUEVA POLÍTICA EDUCATIVA?**

Tal como se señaló anteriormente, diversos informes indican avances pero también deudas en cuanto al logro de las metas y desafíos trazados en la reforma educativa. Así lo señalan estudios elaborados tanto por organismos nacionales (SNEPE, CONEC) como internacionales (UNESCO, PNUD, PREAL). Según el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, “... queda mucho camino por recorrer respecto a la eficiencia del sistema en todos los niveles” (PNUD, 2008:142). Los indicadores de retención escolar muestran asimetrías según ingreso, lugar de residencia e idioma principal. Los datos indican que, en áreas urbanas, de 100 niños que ingresaron en 1995, sólo 45 culminaron la educación media, mientras que en áreas rurales culminaron sólo 13. Por otra parte, estudios nacionales e internacionales indican que los estudiantes de diferentes ciclos (escolar básica, educación media) no han logrado los niveles esperados en áreas básicas como lenguaje y matemática (UNESCO, 2008). En Paraguay, al igual que en otros países de la región, los niveles de calidad, equidad y eficiencia siguieron siendo bajos y el progreso fue escaso (PREAL, 2006; Instituto Desarrollo y PREAL, 2013).

Según unos autores, los resultados de la reforma educativa han sido consecuencia de una serie de factores vinculados tanto a las condiciones socioeconómicas del país y a la ausencia de políticas de desarrollo social como al modelo pedagógico y de gestión del sistema educativo. Se han dado cambios en el contexto social, económico y cultural del país que plantean nuevos desafíos a la escuela: pobreza, migración, trabajo infantil, ruptura de vínculos familiares, así como la presencia de nuevos patrones de comportamiento social promovidos por los medios masivos de comunicación y por las transformaciones del mercado laboral, entre otros. También persisten situaciones relacionadas con la complejidad sociocultural del país que han sido atendidas sólo parcialmente (CONEC, 2007). Según otros, las propuestas pedagógicas y de gestión escolar promovidas por la reforma no han logrado instalarse en la práctica de las instituciones educativas. Desde esta perspectiva, el docente continúa aplicando modelos pedagógicos tradicionales (expositivos, pasivos, unidireccionales) y la gestión del sistema escolar, en el nivel central, en los niveles intermedios (las supervisiones), y en la dirección de las escuelas sigue siendo autoritaria, poco participativa y centrada en aspectos administrativos. También se identifican déficits en los programas de estudios y en los contenidos de los textos escolares (Alonso y otros, 2000; Corvalán, 2008). Según Ortiz, la reforma educativa de los años noventa “fue sustancialmente conservadora” (Ortiz, 2013:98), ya que desvió la atención de los problemas concernientes a las condiciones sociales de la democratización, sin la cual la educación cumple una función legitimadora del sistema.

El cambio político que se produjo en 2008 con la derrota del Partido Colorado, la alternancia política por la vía de las elecciones (por primera vez en Paraguay) y la asunción del Gobierno por una figura asociada a las corrientes progresistas de América Latina, constituyeron, sin duda, un hito en la historia paraguaya que tuvo su influencia en las políticas educativas. La nueva Administración asumió un discurso crítico con la reforma educativa de los noventa y el nuevo Gobierno elaboró un plan donde se definían una serie de principios y prioridades para las políticas sociales, y el MEC, a su vez, formuló un plan educativo: el Plan 2024.

### **3.1. Paraguay para Todos y Todas: Propuesta para el Desarrollo Socioeconómico con Equidad, Igualdad y Universalidad (2010–2020)**

Durante el Gobierno del presidente Lugo se elaboró un plan que definía los principios y las prioridades que debían regir en la política social del país. Entre los principios, cabe mencionar los siguientes:

- a) **Gobernabilidad:** se reconoce y se sostiene que para el logro de los objetivos y el cumplimiento de las metas contenidos en esta política, es necesario el acuerdo, la coordinación y la movilización de los tres poderes del Estado.
- b) **Universalidad:** todos y todas, residentes en el territorio nacional, tienen derecho al acceso a bienes y servicios sociales que presta el Estado. Las poblaciones más pobres tendrán atención prioritaria a través de acciones de focalización con prestaciones específicas. Dada su mayor vulnerabilidad y exclusión, serán objeto de procesos de inclusión y de acciones afirmativas.
- c) **Igualdad:** se reconoce que todas las personas son iguales en dignidad y derechos. Se reafirma lo establecido en la Constitución de la República del Paraguay, que establece la igualdad de oportunidades, la no aceptación de discriminaciones y la obligación de remover los obstáculos que mantengan o propicien la discriminación.
- d) **Equidad:** se adoptarán estrategias de discriminación positiva con el objetivo de llegar a la igualdad de oportunidades a favor de aquellas personas, familias, colectivos, grupos y comunidades que se encuentren en situación de mayor rezago y que tienen necesidades diferenciadas que requieren respuestas particulares.
- e) **Participación social, corresponsabilidad y subsidiariedad:** se fomentará la participación pluralista de toda la sociedad, inculcando una cultura democrática en la población y resaltando los derechos políticos de todos y todas. La participación social busca garantizar que la oferta pública esté basada en las necesidades reales y prioridades establecidas por la población, definidas participativamente y contempladas en planes de desarrollo.
- f) **Diversidad:** se promueve el respeto y promoción de la diversidad y se reconoce que la población paraguaya está constituida por diferentes comunidades, etnias, pueblos y culturas. Se reconoce el aporte de las diversas culturas en la construcción de la identidad y convivencia nacional, por lo que se garantizará el derecho al libre ejercicio y desarrollo de cada una de ellas, así como al idioma propio.

En este plan, se define la educación como un bien público y derecho fundamental de toda persona: “... como tal, debe beneficiar a todos los habitantes de la República sin distinción alguna, de ahí que es responsabilidad fundamental del Estado y del conjunto de la sociedad. El Estado es la entidad que garantiza el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades en el acceso a los conocimientos y a los beneficios de la cultura humanística, artística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna” (Paraguay para Todos y Todas, pág. 38).

Dentro del plan se establecieron programas emblemáticos, incluyendo el programa Paraguay Lee y Escribe de alfabetización de personas jóvenes y adultas cuyo objetivo es “satisfacer las necesidades educativas de personas jóvenes y adultas que no han aprendido a leer y escribir, como puerta de entrada a un proceso de educación a lo largo de toda la vida y una participación más activa en la sociedad” (Paraguay para Todos y Todas, pág. 113).

### 3.2. El Plan Nacional de Educación 2024

El Plan 2024 presenta los desafíos actuales en la educación paraguaya, los cuales incluyen: la universalización y contextualización de las políticas educativas que aseguren la igualdad de oportunidades y la inclusión de toda la población en una educación de calidad; el multilingüismo y la interculturalidad, considerando la realidad pluricultural y pluriétnica; la educación científica y tecnológica; la formación ciudadana y la participación protagónica; la necesidad de contar con un nuevo perfil para los docentes y una nueva política de formación de los educadores, así como la reforma de la educación superior.

En el siguiente capítulo el Plan 2024 hace referencia a los recursos con que cuenta el sistema educativo: el marco legal de la educación (Ley General de Educación) y la estructura del sistema educativo paraguayo. También incluye un diagnóstico de la educación paraguaya donde se menciona el contexto demográfico-cultural, el contexto económico y social y el contexto educativo. En este último punto se presentan datos referidos a la cobertura, a la eficiencia interna, a la calidad de la educación, a la educación superior, al financiamiento de la educación, a la desconcentración y a las supervisiones educativas.

Posteriormente, el plan expresa la visión y la misión del sistema educativo y sus principios orientadores. En cuanto a la visión para el año 2024, el documento aspira a un sistema educativo “democrático, descentralizado, participativo, abierto e intercultural, que desarrolla la educación como bien público y derecho humano fundamental de todas las personas a lo largo de la vida” (Plan 2024, pág. 65). Finalmente, presenta una estructura del plan, que incluye los objetivos generales, los ejes estratégicos, los objetivos estratégicos, las líneas estratégicas, las acciones, los indicadores y metas y los supuestos para su concreción.

Los datos de que disponemos no nos permiten analizar con rigurosidad las rupturas y continuidades que se han dado en la formulación de la política educativa en relación con lo que se había trabajado en el marco de la reforma de los años noventa. Es aún más arduo caracterizarlas, tanto en sus aspectos de gestión del sistema educativo en sus diferentes niveles como en la práctica escolar. Sin embargo, a partir de la revi-

sión de los planes educativos vigentes en este periodo, se puede afirmar que la política educativa no ha variado significativamente desde el inicio de la reforma educativa. Tanto el Plan 2020 como el vigente Plan 2024 formulan metas, objetivos y acciones que no difieren significativamente en sus principios ni en sus metodologías de aplicación.

### 3.3. Universalidad y gratuidad de la educación

Según Molinier, entre los años 2010 y 2012 hubo avances en la gratuidad de los servicios educativos administrados por el MEC con la promulgación en 2010 de la Ley n° 4.088 que establece la Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media, y gracias también a un aumento en la cobertura de los programas de protección social, como, por ejemplo, la universalización de la canasta de útiles escolares y del programa de merienda escolar (Molinier, 2013).

Con la aprobación de esta ley que establece la obligatoriedad y la gratuidad de la educación en esos niveles en las escuelas públicas de gestión oficial se amplió el alcance establecido en la Ley General de Educación de 2008. En el siguiente año el Poder Ejecutivo emitió un decreto que reglamenta dicha ley.

Como ejemplo del aumento de los programas de protección social, se puede citar la distribución de textos y materiales didácticos. La asignación de canastas entre los años 2007 y 2009 se dispuso de acuerdo a la proporción de población pobre por departamento, conforme a los datos suministrados por la Dirección General de Planificación Educativa del Ministerio de Educación y Cultura. A partir del año 2010 la entrega de canastas fue a todos los estudiantes matriculados en todos los niveles y modalidades educativas en instituciones públicas y a parte de las escuelas subvencionadas. Esta ampliación significó en el año 2010 un aumento del 239% en el número de alumnas/os beneficiadas/os que recibieron útiles escolares con relación al año 2007 (Elías, Vázquez y otros, 2011).

Por otra parte, hubo hechos e iniciativas que generaron el debate acerca de las políticas educativas en este periodo: el Marco Rector Pedagógico, que consistía en un plan para abordar el tema de la educación sexual en las escuelas y que fue finalmente derogado, tuvo una reacción en contra proveniente, en especial, de sectores vinculados con las instituciones religiosas; un proyecto de ley para la regulación de la educación superior, en discusión actualmente en el Congreso, implicó un enfrentamiento entre miembros del CONEC y el ministro de Educación; y la creación e implementación del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación.

Sobre el surgimiento de una nueva política educativa en Paraguay, se puede concluir que el cambio político de 2008 aportó nuevas ideas y conceptos para la formulación de las políticas sociales, cuyos principios se contraponen a la política impulsada en los noventa. Hay un énfasis en conceptos de universalidad, derecho, responsabilidad del Estado, inclusión y equidad. Sin embargo, estos conceptos no se han traducido en políticas y acciones concretas, más allá de algunas acciones como la extensión y universalización de programas de protección social, como la canasta de útiles escolares.

Se puede argumentar que los frecuentes cambios en la administración del MEC, así como la destitución del presidente Lugo, conspiraron contra el desarrollo y la consoli-

dación de acciones innovadoras en el sector. Finalmente, los resultados de las elecciones presidenciales de 2013 abren nuevos interrogantes en torno a la política educativa, sus prioridades y enfoques. Por tanto, no se cuenta con elementos para sostener que se ha propuesto e implementado una política educativa sustancialmente diferente a la reforma educativa llevada a cabo en la segunda década analizada.

## CONCLUSIONES

El objetivo general del presente estudio fue analizar los principios en que se basó la política educativa durante la reforma, su proceso de implementación, los actores involucrados, los factores que la facilitaron u obstaculizaron y los cambios que se pueden constatar en el periodo 1990–2012.

El trabajo incluyó una revisión del debate que se viene desarrollando en América Latina en torno a las reformas educativas de los noventa y a las respuestas, en términos de política educativa, que se han venido dando en la primera década del presente siglo. De la revisión de la literatura, se puede afirmar que las reformas educativas desarrolladas en América Latina en los años noventa han tenido la impronta neoliberal, aunque con una gran variedad de respuestas y adaptaciones de acuerdo al contexto político, económico y social de los países. Si bien se pueden identificar lineamientos comunes, como los de descentralización, privatización y focalización, los procesos de construcción democrática, las políticas económicas y las características socioculturales de cada país han dado una orientación particular en el discurso y en las acciones desarrolladas.

Una visión similar se puede deducir del debate de las políticas educativas que se inician en el siglo XXI en la región. En términos generales, las nuevas orientaciones buscan reposicionar al Estado como responsable principal del diseño y ejecución de las políticas, propiciar la participación social en el debate de las políticas y la construcción de consensos para el diseño de los programas y proyectos (en contraposición a una estrategia *top-down*) y promover la universalidad de las políticas educativas desde una perspectiva de derecho. Sin embargo, aún subsisten elementos que no se han desmontado ni cuestionado de las reformas de los años noventa, sobre todo, en el diseño y ejecución de programas y proyectos específicos y en el modelo de gestión del sistema educativo.

De la revisión de los marcos normativos y programáticos de la reforma se puede afirmar que algunos principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) y de las políticas neoliberales, tales como los estándares explícitos, el control de resultados a través de evaluaciones, la descentralización, la focalización, las estrategias *top-down* para la formulación y ejecución de las políticas, aparecen en el discurso expresado en los planes y programas.

En el terreno de la implementación de programas y proyectos, se han dado ciertas acciones consistentes con estos principios. Sin embargo, otros conceptos que se encontraban en el discurso no tuvieron mayor presencia práctica en la reforma paraguaya. Entre los aspectos que se impulsaron se pueden citar: los procesos de focalización, con atención a ciertos sectores en condiciones de mayor exclusión y el montaje de estructuras paralelas a las plantas permanentes de los ministerios de Educación. Otro hecho

relevante fue la participación que han tenido el BID y el Banco Mundial en la financiación, a través de préstamos y fondos no reembolsables, de programas tanto para la educación inicial, primaria y secundaria.

Temas como la descentralización y la privatización no tuvieron mayores impactos en la política educativa paraguaya, donde las condiciones económicas y gerenciales de los gobiernos locales no brindaban las condiciones mínimas para asumir roles del Gobierno central en el campo educativo.

Un hecho destacable al inicio de la reforma educativa paraguaya fue el papel que tuvo el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE), que le dio legitimidad y contribuyó a institucionalizar las políticas educativas. Es interesante destacar el rol que tuvieron centros de producción de conocimiento nacionales e internacionales en el diagnóstico y en la formulación de recomendaciones para la acción y la conformación del Grupo de Diálogo Estratégico que buscó acercar la discusión de la política que se daba, principalmente, en el ámbito del CARE a la gestión del sistema educativo por parte del MEC.

Entre los principales déficits en la gestión de la política educativa se puede señalar que no se logró construir una buena base de diálogo con las organizaciones de docentes, quienes consideran haber tenido escasa participación en la formulación e implementación de los distintos programas y proyectos desarrollados. El presupuesto del Estado tampoco acompañó el crecimiento y las demandas generadas por el sistema educativo, lo cual constituyó un importante límite para el desarrollo de innovaciones educativas.

El cambio político iniciado en el año 2008 contribuyó con nuevas ideas y conceptos en la formulación de las políticas sociales en consonancia con las políticas educativas emergentes en la región. Hay un mayor énfasis en los conceptos de universalidad, derecho, responsabilidad del Estado e inclusión.

Sin embargo, estos conceptos no se han traducido en políticas y acciones concretas más allá de algunas intervenciones como la extensión y universalización de programas de protección social, como la canasta de útiles escolares. Los frecuentes cambios en la administración del MEC, así como la inestabilidad política, probablemente conspiraron contra el desarrollo y la consolidación de nuevas propuestas para el sector. Por tanto, no se cuenta con elementos para sostener que se ha implementado una política educativa a partir de 2008 sustancialmente diferente a la de la reforma educativa.

El análisis presupuestario expresa que no se ha dado un crecimiento en la inversión en educación por parte del Estado. Ha aumentado la matrícula de estudiantes, en especial en educación preescolar y educación secundaria (tercer ciclo de la EEB y educación media), pero sin una ampliación presupuestaria que acompañe estas nuevas exigencias asumidas por el sistema educativo.

Finalmente, considerando los datos recientes, se puede notar que persisten brechas entre sectores sociales en cuanto al acceso y permanencia en la escuela, siendo los más desfavorecidos los que habitan en zonas rurales, los que hablan guaraní como lengua predominante y los que tienen menores ingresos. El sistema educativo no ha podido contrarrestar esta situación, generando un proceso de expulsión del sistema educativo que se traduce en pocos años de escolaridad de un sector importante de la población.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, Melquiades; DEBULPAEP, Dominique; DELGADO, Edith; ELÍAS, Rodolfo; KANONNIKOFF, Victoria (2002): *Diseño de la escuela comunitaria*, A.M.A.R, Asunción.
- ARAYA, Eduardo y CERPA, Andrés (2008): “La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena”, en *Revista de Estudios Politécnicos*, vol. VII, nº 11.
- BONAL, Xavier (2002): “Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 64, nº 3, págs. 3-35.
- BRASLAVSKY, Cecilia y COSSE, Gustavo (2006): “Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones”, en *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 4, nº 2, págs. 1-26. Disponible en: <http://www.educadem.oas.org/administrador/investigaciones/docs/artigo%20-%20La%20construcci%C3%B3n%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20educativas%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>.
- CARDOZO, Nelson (2009): “Políticas educativas argentinas en perspectiva comparada. El rol del Estado en la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Nacional”, ponencia presentada en el III Congreso Nacional y II Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación, Buenos Aires, del 25 al 27 de junio de 2009.
- CEPAL (2011): *Panorama social de América Latina 2010*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>.
- CARE (1992): “Reforma educativa, compromiso de todos”, Consejo Asesor de la Reforma Educativa, Ministerio de Educación y Cultura, Asunción.
- CARE (1996): “El desafío educativo. Una propuesta para el diálogo sobre las oportunidades educativas en el Paraguay”, Consejo Asesor de la Reforma Educativa, Ministerio de Educación y Cultura, Asunción.
- CARE (1996): “Paraguay 2020: enfrentemos juntos el desafío educativo”, Consejo Asesor de la Reforma Educativa, Ministerio de Educación y Cultura, Asunción.
- CARE (1998): “Avances de la reforma educativa. Perspectivas, estrategias y políticas de la educación paraguaya”, Consejo Asesor de la Reforma Educativa, Ministerio de Educación y Cultura, Asunción.
- CONEC (2007): “Situación de la educación en el Paraguay”, Consejo Nacional de Educación y Cultura, Asunción.
- DRAIBE, Sonia y RIESCO, Manuel (2009): “Social Policy and Development in Latin America: The Long View”, en *Social Policy & Administration*, vol. 43, nº 4, págs. 328-346.
- DUBET, François (2004): “¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?”, en TENTI FANFANI, Emilio (org.): *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, IPEE-UNESCO, Buenos Aires, págs. 15-43.
- ELÍAS, Rodolfo (2012): “La investigación educativa en Paraguay: su desarrollo en el marco de la transición democrática y la reforma educativa”, en GOROSTIAGA, Jorge; PALAMIDESSI, Mariano y SUASNÁBAR, Claudia (orgs.): *Investigación educativa y política en América Latina*, Noveduc, Buenos Aires, págs. 199-220.

- ELÍAS, Rodolfo; VÁZQUEZ, Víctor; MOLINAS, Margarita; PERALTA, Néstor y BAZZANO, Alejandra (2011): “Evaluación del subprograma ‘Provisión de Textos y Materiales Didácticos’ del Ministerio de Educación y Cultura”, Ministerio de Hacienda, Asunción.
- GENTILI, Pablo (2004): “Entre la herencia y la promesa. La política educativa del gobierno de Lula”, en TENTI FANFANI, Emilio (org.): *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, IIP-UNESCO, Buenos Aires, págs. 135-161.
- INSTITUTO DESARROLLO y PREAL (2013): *Informe de progreso educativo: el desafío es la equidad*, Instituto Desarrollo y Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Asunción.
- MARTINIC, Sergio (2010): “La evaluación y las reformas educativas en América Latina”, en *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 3, n° 3, págs. 30-43. Disponible en: <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol3-num3/art2.pdf>.
- MEC (2000): “Los congresos educativos de la reforma de la educación paraguaya”, Fundación en Alianza, Asunción.
- MEC (2008): “Plan estratégico de educación Paraguay 2020-Actualizado. Bases para un pacto social”, Ministerio de Educación y Cultura, Asunción.
- MEC (2011): “Plan Nacional de Educación 2024”, Ministerio de Educación y Cultura, Asunción.
- MOLINAS, José; ELÍAS, Rodolfo y VERA, Mirna (2004): “Estudio y análisis del sector educativo en Paraguay”, Instituto Desarrollo y JICA, Asunción.
- MOLINIER, Lila (2013): “Caracterización general del sistema educativo. El sistema educativo obligatorio y gratuito, y la educación superior”, Tape’a, Fernando de la Mora: Disponible en: <http://www.tapea.org/news/caracterizacion-general-del-sistema-educativo-el-sistema-educativo-obligatorio-y-gratuituo-y-la-educacion-superior/>.
- MOLYNEUX, Maxine (2008): “The ‘Neoliberal Turn’ and the New Social Policy in Latin America: How Neoliberal, How New?”, en *Development and Change*, vol. 39, n° 5, págs. 775-797.
- MONS, Nathalie (2009): “Theoretical and real effects of standardised assessment”, Eurydice Network. Disponible en: [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/111en.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/111en.pdf).
- NAVAS, Andrés (2010): “La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio”, en *Revista Perspectiva*, n° 23, págs. 36-38. Disponible en: <http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2023/036-038%20PERS%20OK.pdf>.
- NÚÑEZ, Elba (2002): “Incidencia de los movimientos sindicales y gremiales del magisterio nacional en la reforma educativa en Paraguay en la década del noventa”, CLACSO, Buenos Aires. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20110119015023/nunez.pdf>.
- ORTIZ SANDOVAL, Luis (2013): *Educación y desigualdad: Las clases desfavorecidas ante el sistema educativo paraguayo*, CEADUC, Asunción.
- PINI, Mónica (2008): *La escuela pública que nos dejaron los noventa: discursos y prácticas*, UNSAM, Buenos Aires.
- PINI, Mónica, y GOMES MELO, Savana Diniz (2011): “Argentina y Brasil: cambios y contradicciones en las políticas educativas”, ponencia presentada en el IV Congreso Nacional y III Encuentro Internacional de Estudios, Buenos Aires, 16 y 17 de junio de 2011.

- PLISCOFF, Cristian Humberto (2012): “Dilemas teóricos post nueva gestión pública como parte de una revisión de la administración pública para América Latina: reflexiones a partir del eterno problema de la corrupción”, ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, del 30 de octubre al 2 de noviembre.
- PNUD (2008): *Informe de Desarrollo Humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Asunción.
- PREAL (2006): *Cantidad sin calidad: Un informe del progreso educativo en América Latina*, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Washington DC.
- RIVAROLA, Domingo (2000): “La reforma educativa en el Paraguay”, en *SERIE Políticas Sociales*, n°40, CEPAL, Santiago de Chile.
- SOTTOLI, Susana (2000): “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”, en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, n° 68, págs. 3-22. Disponible en: [http://www.cedla.uva.nl/50\\_publications/pdf/revista/68RevistaEuropea/68Sottoli.pdf](http://www.cedla.uva.nl/50_publications/pdf/revista/68RevistaEuropea/68Sottoli.pdf).
- SOTTOLI, Susana (2002): *La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas*”, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.
- SOTTOLI, Susana y ELÍAS, Rodolfo (2001): *Mejorando la Educación de las Niñas en Paraguay*, UNICEF, Asunción.
- UNESCO (2008): “Segundo estudio regional comparativo y explicativo”, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), OREALC/UNESCO, Santiago de Chile.
- UNESCO (2014): “Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2013/4. Enseñanza y aprendizaje. Lograr la calidad de todos”, UNESCO, París.
- UNICEF (2013): *Escuelas de Comunidades Indígenas en Paraguay. Análisis de datos de 2006-2011*, UNICEF, Asunción.
- USAID (1988): *A.I.D. History in Paraguay: A report on the Development Assistance Program to Paraguay by the United States Agency for International Development (USAID) and its Predecessor Agencies 1942 - 1988*, USAID, Asunción.
- VASSILIADES, Alejandro (2008): “Regulación social, gobernabilidad y políticas educativas entre la focalización y la heterodoxia: la propuesta del programa integral para la igualdad educativa”, en *Educación, Lenguaje y Sociedad*, vol. 5, n° 5, págs. 187-212.



**Serie Notas de Política** realizadas en el marco de la plataforma de organizaciones Paraguay Debate. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.

-  /Paraguay Debate
-  @paraguaydebate
- prensa@paraguaydebate.org.py
- www.paraguaydebate.org.py
- Tel.: (021) 452 520



Con el apoyo de:

