

NOTA DE POLÍTICA • DICIEMBRE 2017

EL DESAFÍO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL PARAGUAY



id investigación
para el desarrollo

Rodolfo Elías

py paraguay
debate 2.0



**EL DESAFÍO DE LA CONSTRUCCIÓN
DE LA PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA
EDUCATIVA DEL PARAGUAY**

Autor: Rodolfo Elías

© Proyecto "Paraguay Debate 2.0: innovando en los canales y lenguajes para el debate", implementado por Paraguay Debate y financiado por la National Endowment for Democracy (NED) y la iniciativa Think Tank (ITT) a través de la Iniciativa Latinoamericana para la Investigación de Políticas Públicas (ILAIPP)

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay
Teléfonos: 595 21 452 520 / 454 140 / 496 813
cadep@cadep.org.py

Diseño y diagramación: Juan Heilborn Díaz

Diciembre, 2017

ISBN: 978-99967-849-9-6

El contenido de esta publicación es de responsabilidad exclusiva de Paraguay Debate y las organizaciones que la componen, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la National Endowment for Democracy (NED) y de la Iniciativa Think Tank

Introducción

Los fines y principios de la educación paraguaya, expresados en la Ley General de Educación, incluyen: el pleno desarrollo de la personalidad del educando en todas sus dimensiones; el mejoramiento de la calidad de la educación; la formación en el dominio de las dos lenguas oficiales; el conocimiento, la preservación y el fomento de la herencia cultural, lingüística y espiritual de la comunidad nacional; la adquisición de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos, estéticos y de hábitos intelectuales; la capacidad para el trabajo y la creatividad artística; la investigación científica y tecnológica; 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; la formación y capacitación de técnicos y profesionales; la capacitación para la protección del medio ambiente y el patrimonio de la nación¹. Estos principios nos permiten revisar y valorar cuáles han sido los avances que hemos logrado y, sobre todo, cuáles deberían ser los lineamientos para los planes y programas en el campo de la educación.

Cuando pensamos en la educación, tenemos que considerar en qué sociedad vivimos y cuál será la sociedad que queremos construir. Para Rancière hay política cuando se genera un espacio para el encuentro entre dos procesos heterogéneos: el policial y el reclamo por la desigualdad, entendido este último como el conjunto de las prácticas orientadas por la suposición de la igualdad de todas las personas (Bermúdez y Choi, 2014).

¹ Ley 1264/98 General de Educación.

Tenemos datos que muestran la situación de pobreza y desigualdad del país, del poco respeto a las minorías. La estructura social paraguaya está basada en marcadas desigualdades, “lo que constituye un obstáculo serio para avizorar reformas que apunten a la democratización política de la sociedad” (Ortiz, 2012, p. 65).

Si bien no se puede esperar que la educación sea la única vía para superar las desigualdades, la escuela debería ser un espacio en que los estudiantes vivan y experimenten las prácticas políticas democráticas, como sucede cuando forman un centro de estudiantes, cuando intervienen en los procesos de toma de decisiones (Grimson y Tenti, 2014) y desarrollen capacidades y actitudes que les permita construir una sociedad más justa y solidaria. Tal como lo expresa, Melquiades Alonso: “La educación siempre tiene dos planos, es como una hoja de papel: una cosa es la formación de la persona y otra es la formación para la sociedad. La formación para la sociedad puede ser para esta sociedad, en la que no queremos vivir, o para la sociedad que tenemos que construir”².

En esta nota ponemos el foco en ciertos temas y problemáticas presentes en la discusión de las políticas educativas nacionales. Buscamos, incluso, analizar desde otros ángulos, que en ocasiones van contrarriorrente a las líneas ampliamente aceptadas y promovidas en el discurso educativo. Esperamos que ayude a ampliar y profundizar la discusión educativa, a contrastar opiniones y visiones y que, finalmente, se constituya en un aporte, aunque sea modesto, para reflexionar sobre los objetivos y las estrategias que necesitamos para nuestro sistema educativo.

2 Entrevista realizada por estudiantes de la Facultad d Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), octubre 2017

Las políticas educativas: tensiones entre las políticas globales y las experiencias educativas cultural e históricamente arraigadas

Beech y Meo (2016) señalan que las políticas educativas están siendo creadas por nuevos actores que establecen nuevas fuentes de autoridad. Esto responde a una estructura y diseño global de las políticas que incluye a organizaciones internacionales, empresas multinacionales, organizaciones de la sociedad civil, consultoras y otras organizaciones, como las empresas que usan mecanismos de mercado para abordar problemas sociales y ambientales. Según Ball, "...no importa si miras Kazajistán, Gambia, Nicaragua, Malasia... ellos dicen casi exactamente la misma cosa. Entonces, hay un discurso de las políticas que articula la educación con la competitividad económica. Y en relación con esto, formas específicas de política educativa se volvieron entonces pensables, sensatas, y por cierto, en algún sentido se han vuelto necesarias. Incluyen cuestiones tales como las asociaciones entre lo público y lo privado, el liderazgo, la elección, la mercantilización y la privatización" (Avelar, 2016, p. 10). Según Sellar y Lingard (2013), la industria global de educación es particularmente significativa en la ampliación de las políticas globales a través de las agencias supranacionales, multilaterales y las ONG internacionales, incluyendo también el impacto que tienen los negocios educativos (edu – business) y las organizaciones filantrópicas en el campo de las políticas educativas.

Las políticas globales tienen un impacto en los procesos de privatización y de redefinición del rol del Estado. La privatización de la educación es un fenómeno global que se presenta de forma especialmente acusada en algunas regiones del planeta. América Latina es la región

en que la privatización de la provisión educativa ha crecido de forma más pronunciada y constante en las últimas décadas. De acuerdo con Verger, Moschetti y Fontdevila (2017) la privatización educativa, como parte de la reforma estructural del Estado, puede tomar un carácter estructural, implicando una redefinición drástica del rol del Estado en materia educativa, transitando de un rol de proveedor de educación a un rol de regulador, financiador y evaluador del sistema educativo.

Estas políticas globales de educación apuntan a uniformar, a negar las diferencias de los sistemas, las diferencias culturales, históricas, políticas, sociales. Una forma de minimizar estas diferencias es utilizando un sistema uniforme de medición de resultados que los hace, aparentemente, comparables (Steiner-Khamisi, 2015); y esto se logra, principalmente con estudios internacionales de alto impacto como lo es en estos momentos el estudio PISA.

Por otra parte, existe una amplia experiencia de programas educativos desarrollados y llevados a cabo en nuestro país y en América Latina, que buscan responder a las características socio-culturales de distintos sectores sociales. En el caso paraguayo se pueden citar, por ejemplo, la enseñanza escolar en lengua materna, principalmente en guaraní. Son varias las experiencias de enseñanza en guaraní que se han desarrollado en las últimas décadas, partiendo de la experiencia educativa en las Escuelitas Campesinas de las Ligas Agrarias. Luego en algunos programas del MEC, como en la Modalidad Guaraní hablante, desarrollada en los años noventa y el abordaje que realizan las escuelas de Fe y Alegría, por citar algu-

nos ejemplos. También tenemos ejemplos de escuelas pensadas para niños, niñas y jóvenes campesinos, como la experiencia de la Escuela Agrícola del CECTEC, el Programa de Iniciación Profesional Agropecuaria (IPA), implementado por el MEC, entre otros.

En estas, y en muchas otras experiencias, se ha buscado construir una propuesta educativa desde las mismas bases culturales y sociales de la población: en algunos casos, tratando de integrar o, al menos, coexistir con lineamientos curriculares nacionales y en otros, planteando una ruptura más radical con la escuela tradicional. En todos los casos, requiere un análisis de las particularidades de cada experiencia y no siempre es posible utilizar las mismas varas en términos evaluativos y comparativos.

En síntesis, en las políticas existe una tensión entre las posibilidades de lineamientos globales, incluso supranacionales, en contraposición de una consideración de las características particulares de las experiencias educativas. La globalización introduce nuevos desafíos de investigación en políticas educativas y requiere la revisión de las preguntas centrales que enmarcan la agenda de investigación en educación (Verger, Novelli y Altinyelken, en impresión).

La política educativa en Paraguay: un recuento a partir de la transición democrática y la reforma educativa

La mayoría de los países latinoamericanos iniciaron sus reformas educativas en los años ochenta y noventa. Estas reformas coincidieron en muchos casos, con periodos de reconstrucción democrática luego de dictaduras militares y gobiernos autoritarios. En Paraguay, una vez producida la caída de la dictadura 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, de tal forma a plantear propuestas y alternativas que puedan solucionar las deficiencias del sistema; la formulación de una ley general que redefinió el marco normativo e institucional del sistema educativo; y la introducción progresiva de nuevos programas

de estudios en todos los niveles educativos (Elías, 2014).

Las acciones realizadas en el marco de las políticas públicas se dieron en un contexto de desigualdad con un estado conservador (Rivarola, 1994), por lo que sus resultados fueron limitados. Según Rivarola (1994) la segmentación y la fuerte impregnación conservadora son dos aspectos resaltantes de la transición democrática paraguaya. Por un lado, según el autor, no se han logrado condiciones equitativas de participación en el plano de las decisiones: "aún existen actores demasiado determinantes en la definición del "qué", "cómo" y "cuando" de la transición" (p. 150). Por otra parte, "lo que sigue caracterizando a la sociedad paraguaya es el inmovilismo, la tendencia a no innovar, a dejar las cosas como están, sin correr el riesgo de tener que afrontar eventuales incomodidades al abrir la puerta a lo desconocido" (p. 150). Esta situación, observada por Rivarola al inicio de los noventa, se mantuvo

en gran medida en las siguientes dos décadas. Incluso se ha dado una profundización de las desigualdades sociales, lo que limitó las posibilidades de la reforma educativa, más allá del aumento del acceso a la educación formal. Como lo afirma Ortiz (2012) “la estructura social (paraguaya) está basada en desigualdades pronunciadas, lo que constituye un obstáculo serio para avizorar reformas que apunten a la democratización política de la sociedad” (p. 65)

La Reforma buscó superar los valores autoritarios que caracterizaban a la Dictadura. Sin embargo, la estructura social mantuvo las mismas características que tuvo en el pasado, con el mismo modelo económico y la misma estructura de desigualdad social. Según Ortiz (2014) “... el Estado llevó a cabo una campaña de promoción de la escolarización para resolver a corto plazo los bajos niveles de acceso y retención. En este sentido, la democratización fue definida como la expansión del acceso al

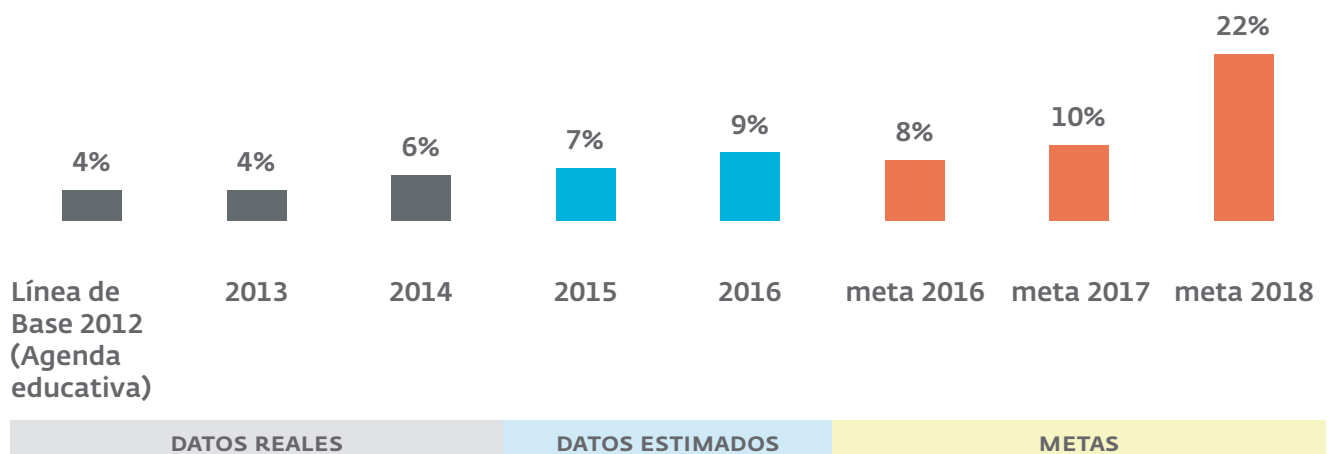
sistema educativo y no como la reducción de la desigualdad de oportunidades en el proceso educacional entre las distintas categorías sociales de la población” (p. 232).

La política educativa consistió primordialmente en la promoción de planes pedagógicos y mecanismos institucionales. Sin embargo, no estuvo acompañada de una política social que insertara la política educativa en un marco más amplio de promoción de oportunidades sociales, que frenara la exclusión (Ortiz, 2014). El sistema educativo, a pesar de sus cambios y de los avances logrados en término de acceso y de propuestas educativas, ha tenido limitaciones en la superación de las desigualdades sociales. La exclusión educacional se vincula a la estructura social de desigualdad, expresada en la pobreza, la inequidad, la segregación, lo que conduce a la repitencia, rezago, deserción escolar y bajos rendimientos académicos.

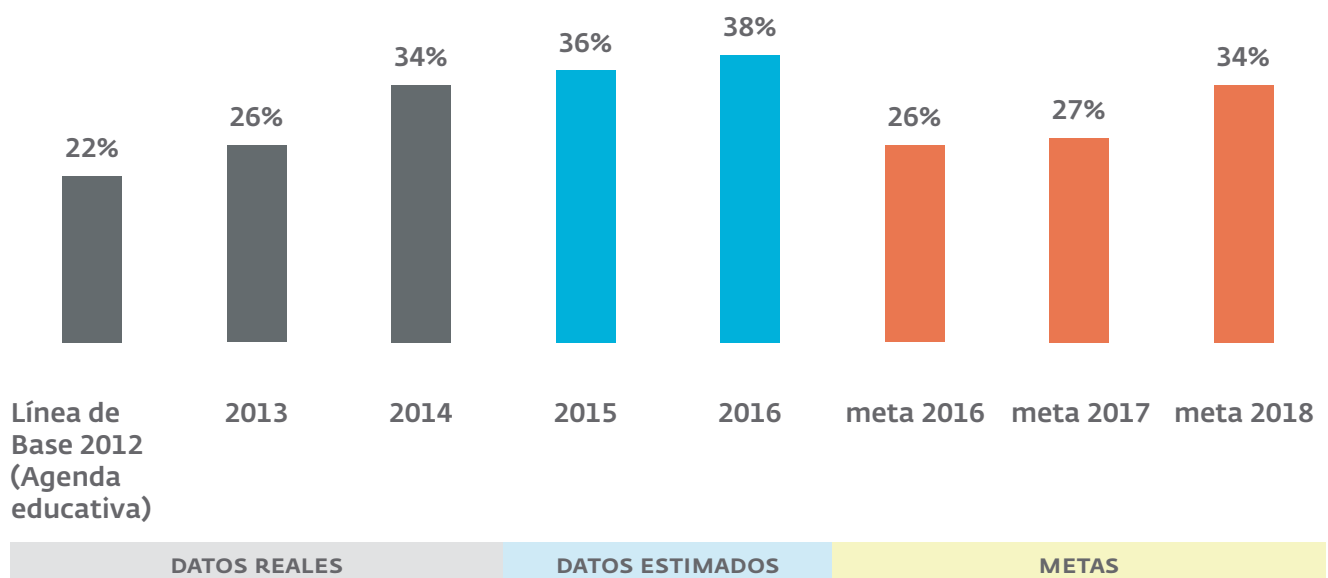
Situación de la Educación en Paraguay: una aproximación a través de indicadores

Los indicadores muestran que en Paraguay aún existen altos niveles de exclusión educativa, sobre todo en el acceso a la educación inicial y preescolar y a partir del primer año de la Educación Media (EM), donde se produce una alta tasa de abandono. Se pueden notar desigualdades en el acceso a la educación y bajos logros en términos de aprendizajes en áreas básicas. También existen factores de riesgo para el abandono escolar, como la entrada tardía al sistema educativo y la sobre-edad.

Se mantienen altos niveles de exclusión educativa. Se ha dado un aumento de la matrícula, pero aún es baja la cobertura de programas de atención a la primera infancia. Por otra parte, se registran altas tasas de abandono escolar, a partir del tercer ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB) y en la Educación Media. En los gráficos 1 y 2 se puede notar el crecimiento logrado en la escolarización de niños y niñas de 3 y 4 años, incluso superando las metas establecidas para el año 2016. Sin embargo, la cobertura es aún baja: menos del 10% para niños y niñas de 3 años y 38% para los de 4 años.

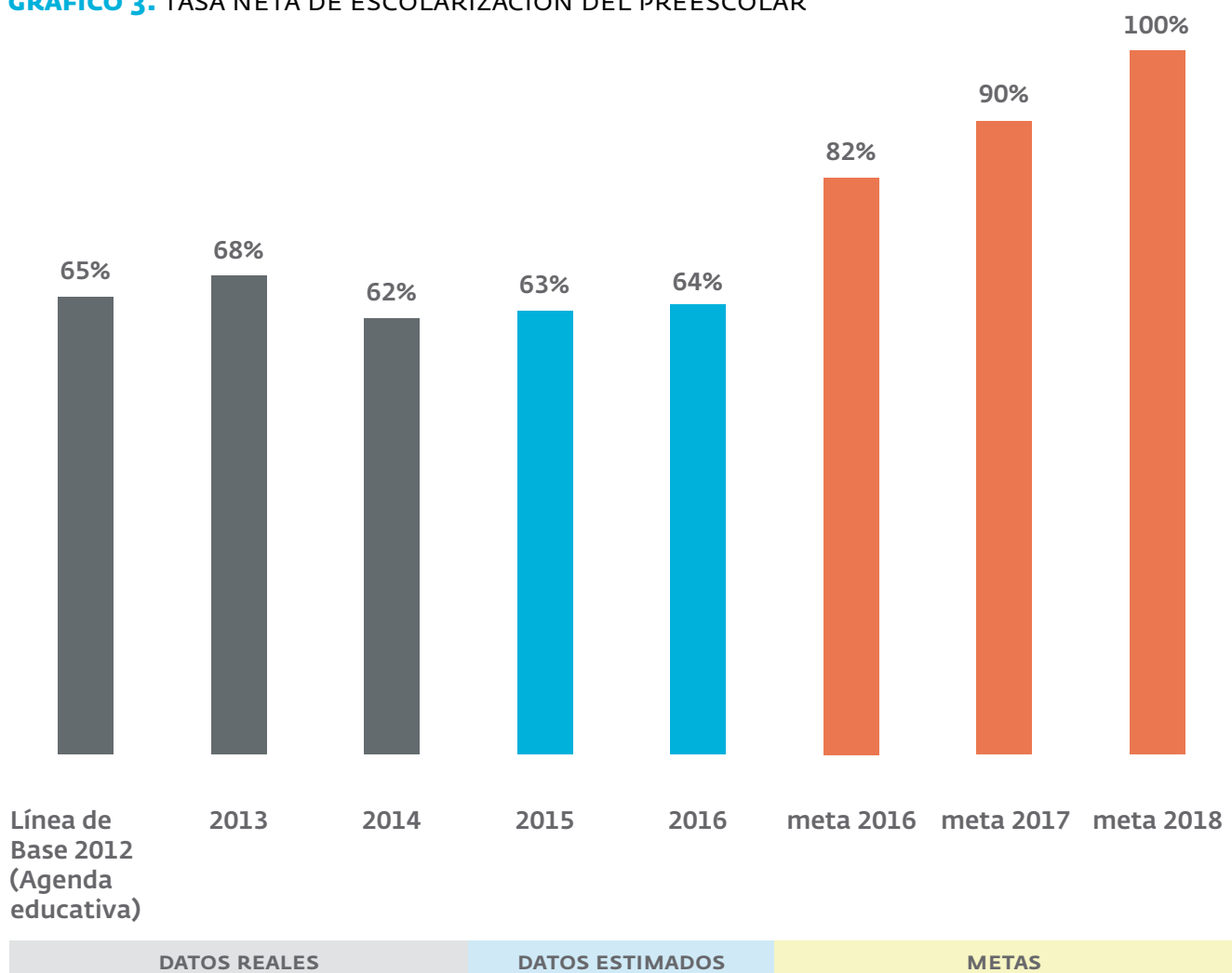
GRÁFICO 1. TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN DE NIÑOS Y NIÑAS DE 3 AÑOS

Fuente: SIEC/MEC, 2016

GRÁFICO 2. TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN DE NIÑOS/AS DE 4 AÑOS

Fuente: SIEC/MEC, 2016

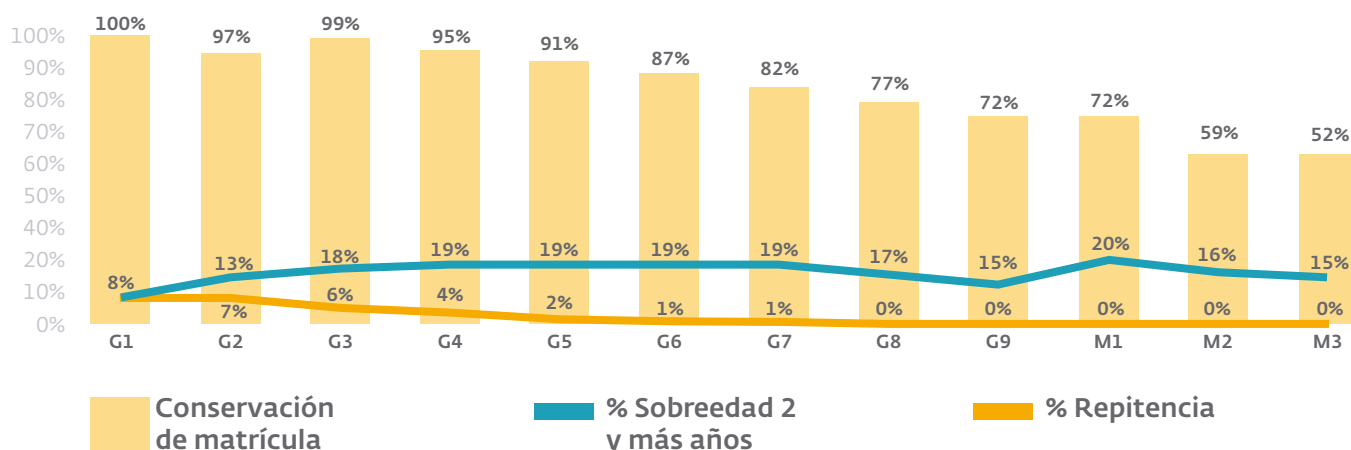
Por otra parte, a pesar del crecimiento que se dio en el nivel inicial (3 y 4 años), la tasa de cobertura de la educación preescolar (que corresponde a niños y niñas de 5 años) no ha crecido en los últimos cuatro años y no se ha alcanzado la meta prevista para el año 2016 (Gráfico 3).

GRÁFICO 3. TASA NETA DE ESCOLARIZACIÓN DEL PREESCOLAR

Fuente: SIEC/MEC, 2016

Tomando en su conjunto los años de escolarización desde el primer ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB) hasta el final de la Educación Media (EM), se observa una caída en la conservación de la matrícula: solo el 52% que iniciaron el primer grado llegan al tercer curso de la EM (Gráfico 4). Por tanto, existe una dificultad en retener a los estudiantes en el sistema educativo, casi la mitad abandona antes de culminar la EM.

GRÁFICO 4. CONSERVACIÓN DEL VOLUMEN DE LA MATRÍCULA Y PORCENTAJE DE REPITENCIA Y SOBRE-EDAD (CONSERVACIÓN DE MATRÍCULA: GRADO 1 = BASE 100). AÑO 2013



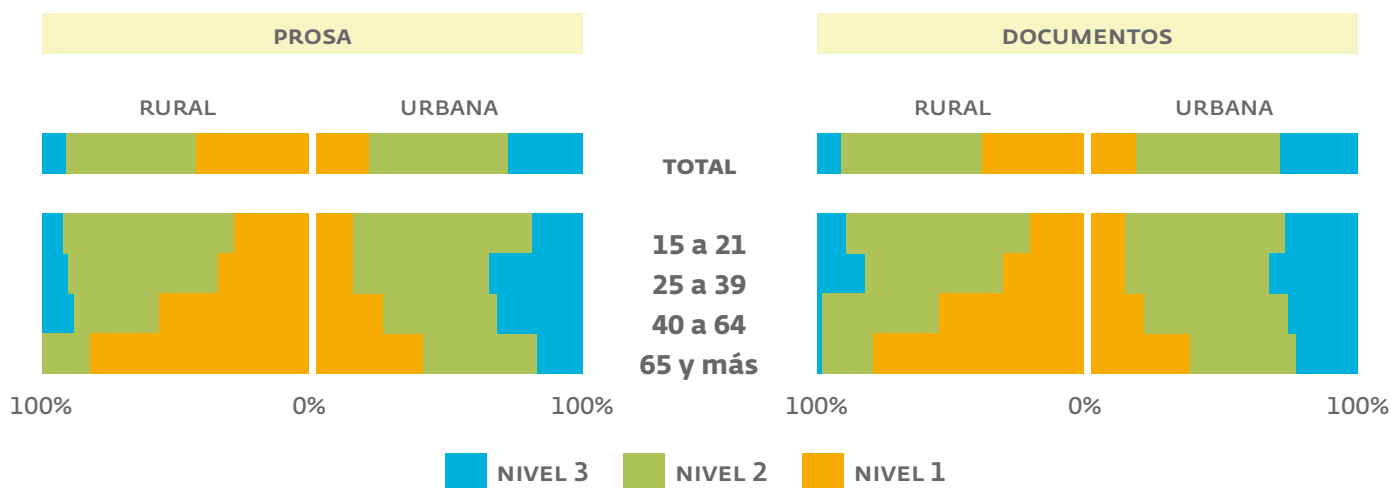
Fuente: Investigación para el Desarrollo (ID), UNICEF (2017)

La exclusión educativa debe ser entendida como un proceso, no como un hecho aislado, para lo cual es importante analizar la trayectoria educativa del estudiante y sus condiciones sociales y económicas: "La exclusión es concebida como un proceso social, dinámico y recurrente. Existe un abanico de situaciones que pueden ser definidas como "estar fuera de la escuela", que van desde la exclusión actual y total de la escolaridad, a una exclusión silenciosa, la de aquellos estudiantes que asisten a la escuela pero se encuentran en serio riesgo de abandonar. El abandono escolar suele ser el desencadenamiento de experiencias escolares previas, que fueron mellando el "estar en la escuela" de un niño, niña o adolescente y debilitando los lazos que lo unían a la escolaridad" (ID, UNICEF, 2017, p. 13 - 14).

Un dato muy interesante es el que brinda el estudio LAMP³, ya que permite contar con información sobre los niveles de alfabetismo de la población joven y adulta del país, a partir de una prueba en los dominios de lectura y en el manejo de operaciones numéricas. Así los resultados del Estudio LAMP indican grandes contrastes en los niveles de alfabetismo de la población: el 82% de la población rural de 65 años y más tiene el nivel más bajo de alfabetismo en prosa (nivel 1), mientras que en zonas urbanas, solo el 14% de los jóvenes entre 15 y 24 años se encuentran en este nivel (Zarza, Briet, Gaona y Barrios, 2014).

3 El LAMP es el Programa De Monitoreo y Medición del Alfabetismo. Es un Programa de Medición de los niveles de alfabetización de personas jóvenes y adultas impulsado por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO (UIS) y realizado en Paraguay entre los años 2008 y 2012. El estudio propone una medición directa de las capacidades de lectura y manejo de números de la población de 15 años y más.

GRÁFICO 5. DISTRIBUCIÓN DE LOS NIVELES DE ALFABETISMO DE LA POBLACIÓN RURAL Y URBANA SEGÚN RANGO DE EDAD



Fuente: Zarza, Briet, Gaona y Barrios (2014)

Hay áreas donde los indicadores cuantitativos y las estadísticas resultan insuficientes para explicar situaciones de discriminación y exclusión. En estos casos resultan relevantes algunos estudios cualitativos que analizan las trayectorias de los estudiantes, los procesos educativos y las percepciones de los diferentes actores (estudiantes, docentes, madres, padres).

De acuerdo a López (2017): "Las trayectorias educativas de niñas, niños y adolescentes en zonas rurales están signadas por interrupciones que delatan al sistema educativo. Ausentismo, sobre-edad, repitencia imposibilitan que estos sujetos disfruten del derecho a la educación. Es claro que la interrupción de las trayectorias escolares de las niñas y adolescentes no es sólo responsabilidad del Ministerio de Educación; al contrario, es toda la sociedad que observa en silencio y en complicidad esta problemática" (p. 111).

Según esta autora, en el caso de las niñas y adolescentes, uno de los principales motivos por el que interrumpen sus estudios es a causa de un embarazo. López afirma que "las familias de las niñas y adolescentes en las zonas rurales no tienen posibilidades de revertir esta situación, y en su mayoría acogen a las niñas y adolescentes "haciéndose cargo" de ella y de su bebé. En la generalidad de los casos, la salida de la escuela es una salida sin retorno, a no ser que las posibilidades de continuidad de estudios se encuentren al alcance de la niña o de la adolescente, porque ahí opera una decisión más bien personal de ellas" (p. 111).

Finalmente, los bajos niveles de alfabetismo y de adquisición de habilidades básicas en lengua y matemática en estudiantes de la Educación Escolar Básica se pueden notar en los resultados de las pruebas estandarizadas realizadas en el país, tales como en el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo

(TERCE). En esta prueba pocos estudiantes logran los resultados de aprendizajes esperados en tercer y sexto grado. La mayoría se encuentra en el nivel I y nivel 2 en lectura, matemática y ciencias naturales (Gráfico 6).

GRÁFICO 6. NIVELES DE DESEMPEÑO POR MATERIA Y GRADO PARA PARAGUAY. LA PRUEBA TERCE (2013)

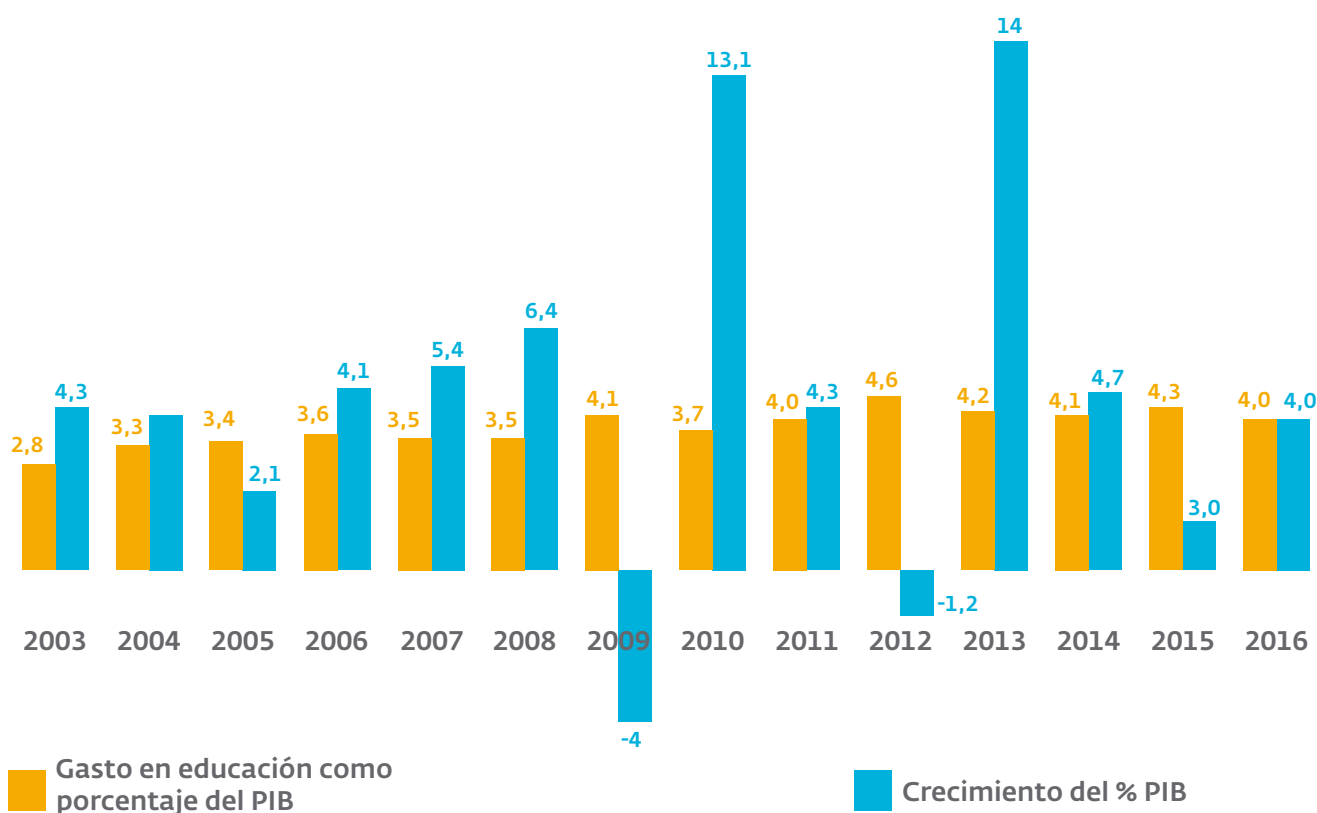
	NIVELES DE DESEMPEÑO			
	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Lectura 3ro	57,4	19,7	16,2	6,7
Lectura 6to	33,8	50,3	9,9	5,9
Matemática 3ro	66,5	17,1	12,6	3,8
Matemática 6to	69,3	24,8	5,1	0,8
Ciencias naturales 6to	59,3	31,2	7,1	2,3

Fuente: OREALC/UNESCO (2015)

Inversión en Educación

Los datos indican que Paraguay tiene un gasto en educación de aproximadamente el 4% del PIB. Si bien se puede observar un importante crecimiento considerando el periodo 2003 – 2016, alcanzando un valor máximo en el año 2012 (4,6%), luego se registra una disminución al 4% en el año 2016.

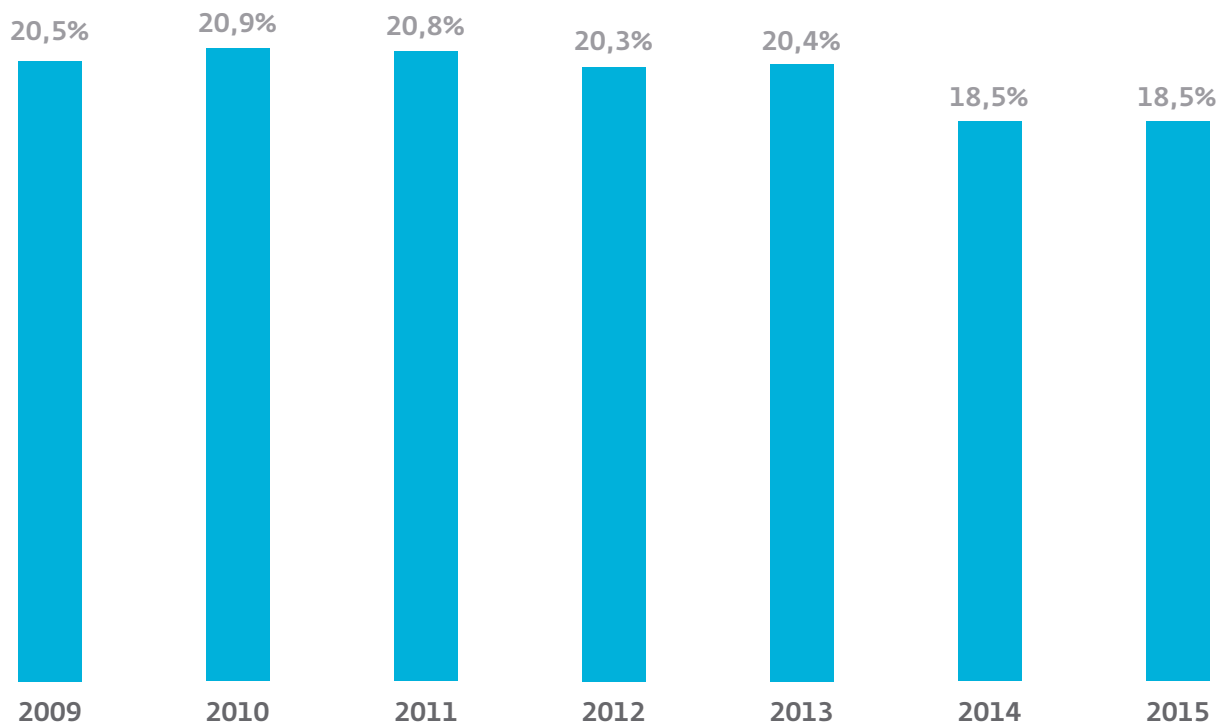
GRÁFICO 7. GASTO EDUCACIÓN COMO % DEL PIB - ADMINISTRACIÓN CENTRAL



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017

En un estudio reciente Molinier (2017) analiza el gasto en educación dentro del gasto total del Gobierno Central (GC MEC). En su análisis señala que en el periodo 2009 – 2015, el gasto ejecutado por el MEC tuvo un crecimiento real fluctuante. Creció en niveles importantes, cercanos al crecimiento real del gasto total del gobierno central (GC) en tres años (2011, 2012, 2015); en otros dos en niveles más bajos (2010, 2013), y se estancó en 2014, con un aumento

real menor al uno por ciento (0,6%). Molinier (2017) afirma que el gasto real ejecutado por el MEC pasó por la desaceleración del crecimiento (2013), el estancamiento (2014) y la recuperación (2015) sin llegar a los márgenes del crecimiento real del gasto del GC, por lo que se dejó de cumplir en los últimos dos años el mínimo presupuestario del 20% sobre el total de gastos del GC, como lo dispone la Constitución Nacional de 1992 y que se había mantenido desde 1996.

GRÁFICO 8. PORCENTAJE DEL GASTO EJECUTADO POR EL MEC SOBRE EL GASTO TOTAL DEL GC

Fuente: Molinier, 2017

Estos datos indicarían que no se ha logrado aumentar sustancial ni sostenidamente la inversión en educación con relación al PIB, tal como estaba previsto en la Agenda Educativa (2013 – 2018), que tenía como meta alcanzar el 6,4% del PIB para el 2018.

Recomendaciones para la política educativa

A partir de la situación actual en este documento se proponen cuatro grandes líneas de trabajo:

- ▶ Aumentar el acceso y la permanencia en el sistema escolar
- ▶ Lograr un alcance nacional con programas para la primera infancia, con énfasis en el desarrollo de centros comunitarios
- ▶ Mejorar los procesos educativos con el desarrollo de programas educativos inclusivos y culturalmente relevantes para la educación escolar básica y media
- ▶ La valorización de la profesión docente y la construcción colectiva de saberes pedagógicos

El acceso y la permanencia a la educación escolar sigue siendo un gran desafío para el Paraguay

Los datos indican un alto porcentaje de niños, niñas y jóvenes que paulatinamente van abandonando la educación escolar, hecho que aumenta al inicio del tercer ciclo de la EEB y sobre todo en el ingreso a la Educación Media.

Esto requiere el fortalecimiento de políticas y programas que apunten a la permanencia de los estudiantes en la escuela y a la reincorporación de aquellos que han abandonado. En este sentido es muy interesante la iniciativa Niños Fuera de la Escuela (OOSCI, por sus siglas en inglés). Esta fue puesta en marcha a nivel regional en 2010, dirigida por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF y el Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO-UIS). OOSCI propone un conjunto de herramientas que permiten a los países, y otras unidades sub o supranacionales identificar: cuántos y quiénes son los niños y

niñas excluidos de la escuela (perfiles); cuáles son los factores que generan o agudizan la exclusión (barreras), y qué acciones concretas se están tomando para superar la exclusión (estrategias) (ID, UNICEF, 2017).

En una experiencia realizada en el país utilizando la metodología de OOSCI (ID, UNICEF, 2015) en el Distrito de Irala Fernández, Presidente Hayes, con una población compleja en términos culturales y socioeconómicos, se analizaron los perfiles de exclusión, las barreras que generan o agravan el rezago escolar y finalmente se desarrollaron estrategias para la inclusión educativa que tuvieron tres focos: el ingreso oportuno al primer grado, aprendizaje significativo y prevención del fracaso escolar en el primer grado. Esta experiencia puede dar elementos para un escalamiento a nivel nacional de políticas de retención y reintegración al sistema escolar.

Atención integral de calidad para la primera infancia

Existen claras evidencias que indican que una intervención temprana a través de programas dirigidos a la primera infancia de sectores económicos y sociales vulnerables constituye un factor determinante para la disminución de la brecha social; favorece el desarrollo cognitivo y socioafectivo de niños y niñas; y permite el ingreso al sistema educativo, teniendo un proceso escolar en mejores condiciones (Misiego, Aquino y Spinzi, 2014). Por ello es importante poner énfasis en los programas para la primera infancia, que en la mayoría de los casos buscan mejorar las condiciones de desarrollo, desde el embarazo hasta su ingreso a la escuela.

En Paraguay se cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (2011-2020) cuyo objetivo principal es garantizar su vida plena, crecimiento y desarrollo integral mediante la asistencia, protección y promoción de sus derechos. Este Plan tiene como visión el desarrollo integral de la primera infancia, mediante el ejercicio universal e integral de sus derechos, en respuesta a sus necesidades y considerando su contexto sociocultural (Misiego, Aquino y Spinzi, 2014).

En el marco de la Agenda Educativa (2013 – 2018), se ha desarrollado un programa denominado Atención Oportuna, que estuvo dirigido a niñas y niños entre 3 y 4 años. Este programa logró un aumento significativo de la atención a esta población, pero aún su cobertura es baja. A estos programas, que tienen un formato institucional y que son necesarios cuando los niños y niñas no tienen las condiciones de atención en sus hogares, es importante complementar con programas de atención no formal a la primera infancia y el desarrollo de centros comunitarios de atención infantil. En Paraguay existen experiencias importantes de estas características tales como los Centros de Bienestar de la Infancia y la Familia (CEBINFAS), a cargo del Ministerio de Salud y Bienestar Social y otros centros impulsados por organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias, como COBAÑADOS (Coordinadora General de Organizaciones Sociales y Comunitarias de los Bañados de Asunción). Estas experiencias han logrado resultados muy positivos ya que tienen mayor posibilidad de cobertura y también resultan más adecuados en términos socioculturales, desde el momento en que se involucra la familia y la comunidad.

Redescubrir, valorar e innovar. El desafío pedagógico en la escuela

La escuela en Paraguay ha desarrollado y asesorado aspectos muy positivos para la niñez y la juventud del país. El docente continúa siendo una figura clave y comprometida con la construcción y el desarrollo intelectual y socioafectivo de los estudiantes y la escuela es percibida como un espacio de protección, de crecimiento y de socialización. Sin embargo, nuestro sistema educativo, nuestras escuelas y nuestros modelos de enseñanza requieren transformaciones.

Para este cambio, existen experiencias y aprendizajes que se han dado en nuestro país y en la región, que pueden ayudar a construir una nueva escuela, sin abandonar los aspectos positivos del pasado, pero buscando superar sus limitaciones. Se pueden citar como antecedentes importantes de nuestro país la Escuela Activa promovida por el pedagogo Ramón Indalecio Cardozo, la experiencia de las Escuelitas Campesinas, que promovió una educación sensible, democrática, participativa y respetuosa del niño y de la niña y de sus comunidades, la Escuela Activa desarrollada entre los años ochenta y noventa por el educador Ubaldo Chamorro, el programa Escuela Viva Hekokatúva del MEC, la escuela Kunumi Arete, que nace inspirándose en experiencias como la de Nemyty de Estanzuela y las escuelas Reggio Emilia de Italia (Buttice et al., 2017). Programas promovidos por diversos sectores contienen elementos valiosos tanto en el aspecto social, en la relación con la comunidad y en la propuesta pedagógica tales como el Taller de Expresión Infantil (TEI) que incorporó ya desde los años setenta la educación por el arte. El MEC ha trabajado en varios programas como el Programa de Igualdad de Oportunidades y de Resultados para las Mujeres en Educación (PRIOME), el Programa de Educación Bilingüe (ambos iniciados en los años noventa) y el Programa Escuela Viva, que ha constituido la experiencia más extendida de innovación escolar realizada en los últimos años.

Otros programas recientes que se pueden citar son los siguientes: Atención Oportuna (dirigida a la primera infancia), el Programa Tikichuela, para la enseñanza de matemáticas en el preescolar. Otras líneas se han llevado adelante con programas innovadores en el campo de la educación de personas jóvenes y adultas, tal como el programa PRODEPA, que ha incluido líneas formales y no formales para la alfabetización, la formación profesional, la educación básica y media, desarrollada en diferentes contextos, como los programas educativos en contextos de encierro. También existen experiencias de educación no escolarizada de gran impacto, como el Programa de educación musical Sonidos de la Tierra, entre otros.

Las escuelas Fe y Alegría con un importante aporte a la alfabetización en guaraní, las Escuelas participantes del Programa de la Fundación Alda, entre otras. También debemos considerar las Olimpiadas de Matemáticas, impulsadas por la Organización OMAPA y programas que utilizan nuevos recursos educativos como Paraguay Educa, que desarrolla el Programa Una Computadora por Niño (OLPC), los programas de aprendizaje de lectoescritura como Leo, Pienso y Aprendo (actualmente utilizado en todas las escuelas del Departamento de Caazapá con apoyo de la Organización Juntos por la Educación), el Programa Secuencia Didáctica (llevado a cabo en diferentes partes del país con apoyo de UNICEF). Se puede también mencionar las experiencias educativas que se dan desde las organizaciones campesinas en la actualidad (Portillo y Paradedda, 2017).

El informe de investigación del Proyecto Prácticas didáctico – pedagógicas innovadoras en escuelas públicas (Buttice et al, 2017) identifica ejes fundamentales para una nueva experiencia en la escuela y que se encuentran presentes en mayor o menor medida en los programas antes mencionados:

- ▶ Una idea de niña y niño rico en capacidades y potencialidades, que construye conocimiento siempre en relación con otros.
- ▶ Una pedagogía de la escucha y de las relaciones: los educadores y educadoras escuchan e interactúan con los niños/as con mucha atención para recuperar sus deseos, intereses, ideas e hipótesis, dando lugar a un programa emergente y flexible que se ajusta al proyecto correspondiente.
- ▶ El sentido del tiempo de los niños, así como del ritmo del propio docente, son importantes, para planificar y llevar a cabo las actividades y proyectos.
- ▶ Es un aspecto clave el diseño de espacios “amigables” que favorezcan comunicaciones y relaciones entre los niños y niñas: rincones para encontrarse, para esconderse, que permiten la búsqueda a partir del juego y las necesidades de los pequeños.
- ▶ La educación es considerada como un derecho del niño/a y una responsabilidad de la comunidad, instrumento de liberación, cohesión social y de conocimiento desde la experiencia democrática, particular y pluralista.
- ▶ El aprendizaje es un tema de investigación y la documentación pedagógica una forma de hacerlo visible. Un material valioso para los docentes pero también para los propios niños, niñas y las familias.
- ▶ El desarrollo del currículo trabajando en proyectos, en un intento de poner a la escuela al servicio de la vida real y de esta manera incluir a todos los actores del hecho educativo: docentes, familia y comunidad.

Se deben fortalecer e impulsar las políticas inclusivas en educación y en muchos casos llevarlos a escala nacional. Hemos visto que nuestro sistema educativo segrega y excluye. Debemos desarrollar y en casos, recuperar experiencias educativas que tratan de revertir las diferentes formas de discriminación que operan en nuestra sociedad: a las poblaciones indígenas, a los sectores campesinos, a las mujeres, a las personas guaraní hablantes o hablantes de lenguas minoritarias, a los sectores en situación de pobreza. Se deben promover políticas educativas con perspectivas de género, que alienten la interculturalidad, dirigidas a personas en situación de discapacidad.

Considerando estas ideas y propuestas educativas, se puede pensar en nuevos formatos escolares, como la jornada escolar extendida, que ha logrado resultados positivos, en especial en escuelas ubicadas en comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad social (Elías, Walder y Portillo, 2016).

La evaluación de los estudiantes: repensar y redefinir objetivos y estrategias

En esta sección es también necesario hacer referencia a las políticas y programas de evaluación, ya que forman parte del proceso educativo. La evaluación nos puede indicar logros, dificultades y dar pistas para enfatizar o profundizar en ciertas áreas del conocimiento. Sin embargo, es importante que la evaluación responda a los objetivos de la educación y no, por el contrario, que el modelo evaluativo, sea el que imponga las prioridades en cuanto objetivos y resultados de la educación. Esto último puede conducir a un empobrecimiento, incluso a una distorsión de los objetivos educativos. Y este es el riesgo cuando los dispositivos evaluativos son diseñados desde fuera, con una mirada uniforme sobre las características de los estudiantes, de las escuelas y de los procesos educativos.

Diversos autores señalan que las pruebas estandarizadas, utilizadas en la mayoría de los sistemas educativos, dificultan e incluso distorsionan los procesos de enseñanza en lengua. De acuerdo a Miller, Berg y Cox (2016) la preparación tradicional de la prueba para la escritura puede formularse en que “se enseña a los estudiantes a escribir un ensayo de un párrafo de cinco líneas convencional” (Higgins, Miller, & Wegmann, 2006, P31, citado por Miller, Berg y Cox, 2016).

Este tipo de instrucción de escritura se centra en el producto, en lugar del proceso. El producto es juzgado por un público desconocido, según criterios que los elaboradores de pruebas creen que es importante. Routman (2005, citado por Miller, Berg y Cox, 2016) afirma: “La alegría ha pasado de la escritura. Desde primaria a la escuela secundaria, muchos estudiantes están recibiendo una preparación para pruebas extensas, gran parte de las cuales aprenden a escribir una fórmula” (página 244). Según Wolf y Wolf (2002, citado por Miller, Berg y Cox, 2016), “Impulsados por las pruebas estatales, los maestros son presionados hacia la enseñanza rápida que elude el acto humano de componer y el gesto humano de respuesta (p. 230). La instrucción orientada al proceso abarca el acto humano de componer y el gesto humano de respuesta”, preparar a los estudiantes para escribir para cualquier propósito que pueden encontrar a lo largo de sus vidas.

Según estos autores, las pruebas estandarizadas ejercen una presión y dirigen el currículo en muchos distritos escolares. Como resultado, el currículo se estrecha, el tiempo de instrucción se desaprovecha y los maestros pierden autonomía. En los ambientes de pruebas de alto impacto, a menudo vemos que la prueba influye en la enseñanza, resultando en un estrechamiento del currículo ofrecido a los estudiantes.

Formación docente: la valorización de la profesión docente y la construcción colectiva de saberes pedagógicos

En la actualidad existe una dispersión institucional y poca claridad respecto a la política de formación inicial de docentes. Por tanto, se requiere una revisión detallada de las experiencias y modelos de formación docente, en especial de su formación inicial. Es importante que en esta discusión participen los principales referentes de las organizaciones docentes y de los institutos de formación docente. A partir de esto definir la política respecto a los Institutos de Formación Docente (IFD), los Institutos Superiores de Educación y las universidades públicas y privadas.

En esta línea, es necesario pensar en una nueva institucionalidad para la formación de educadores en el país. Algunos aspectos que deberían plantearse en torno a la formación inicial de docentes son:

- ▶ El fortalecimiento a los IFD. Posiblemente no a todos, sino a aquellos que tienen o pueden tener un rol importante en la formación de docentes, ya que algunos no cuentan con las condiciones mínimas para su funcionamiento.
- ▶ El fortalecimiento del Instituto Superior de Educación (ISE), como un referente nacional en formación de docentes. Allí hay que discutir la orientación general del ISE (su formato y cultura pre – reforma...)
- ▶ El diálogo con universidades, sobre todo para ciertos campos de formación que difícilmente se pueda abordar desde los IFD
- ▶ Apoyo a experiencias educativas que planteen nuevos paradigmas en educación escolar y que ayuden a replantear la formación y el trabajo docente. Analizar experiencias nacionales en el campo de la educación bilingüe y de las escuelas indígenas.
- ▶ Crear canales de participación de las organizaciones docentes y sindicatos en la discusión de las políticas de formación docente.

Otro aspecto que debe también entrar en discusión son los modelos y estrategias de evaluación docente. Las experiencias actuales conducen en ocasiones a una visión no valorizante de la docencia, lo que incluso puede llevar a entender una educación sin docentes, siendo reemplazados por líderes formados por ONGs, fundaciones o empresas⁴. De allí que autores hablen de la desaparición del maestro, que implica la desaparición de una cierta manera de comprender la enseñanza y al maestro (Biesta, 2012). Como lo señalan Grimson y Tenti (2014) debería pensarse en una evaluación, objetivos y mecanismos adecuados, de carácter participativo y con criterios claros: "Repensar el propio trabajo, sus fortalezas y debilidades, siempre será un aporte para mejorar, salvo que oculte una trampa para alcanzar otra clase de objetivos políticos" (p. 193)⁵.

Finalmente, un tema central en la discusión del modelo de formación docente es la tensión entre la enseñanza de la disciplina (matemática, lengua, ciencias, etc.) y la visión pedagógica. En este sentido es importante revalorizar la visión pedagógica y el lugar que ocupa la práctica en el proceso formativo del docente. En esta línea es necesario reconocer la diversidad y la riqueza pedagógica que existe en el país (algo mencionamos al hablar de las nuevas propuestas educativas) y la diversidad de niños y juveniles, con diferentes realidades y necesidades en el campo educativo. Esa diversidad debe también ser reconocida e incorporada en la formación tanto inicial como continua del docente. Un ejemplo muy interesante constituyen las Expediciones Pedagógicas iniciadas por el Movimiento Pedagógico colombiano⁶, que consiste en un recorrido de los docentes por sus territorios para conocer y construir un saber colectivo sobre las experiencias educativas que se dan en su país. Esto implica que el docente debe asumir una posición investigativa y atreverse a hacer sus propias preguntas y a partir de allí, construir un conocimiento para su práctica.

4 Un ejemplo de este es la organización "Teach for All", que básicamente selecciona voluntarios para que realicen tareas de docencia en las escuelas luego de una breve capacitación. <http://teachforall.org/>

5 Grimson y Tenti (2014) afirman lo siguiente respecto a los sistemas de evaluación: "Mostrar las ineficiencias, rigideces y promesas incumplidas de la escuela pública de manera sistemática e irónica para socavar la legitimidad del Estado educador se ha convertido en una práctica reiterada por académicos y periodistas... Si se logra demostrar que las instituciones y los docentes (en especial los del ámbito estatal) "no están a la altura de las circunstancias", la conclusión lógica es la privatización de las instituciones y el "castigo" a los malos docentes, o bien la introducción de mecanismos de cuasi mercado (autonomía institucional, competencia entre establecimientos, privatización de la gestión ...) Este uso de la evaluación la desautoriza ante los defensores de la escuela pública, en especial docentes" (p. 192)

6 <http://viajesyexpedicionespedagogicas.blogspot.com/>

Consideraciones finales: la necesidad de fortalecer al Estado y de crear condiciones para la participación social

Históricamente, el sistema educativo paraguayo ha estado bajo una fuerte administración del Estado. Con el inicio de la reforma educativa de los noventa se empiezan a generar nuevos modelos de gestión y de ejecución de los programas con la creación de unidades coordinadoras de programas (UCP) y logran mayor protagonismo las Organizaciones No Gubernamentales que tradicionalmente trabajaron desvinculadas del Ministerio de Educación. Programas, como el de los Fondos para la Excelencia Educativa, que constituyen una gran oportunidad para el desarrollo del sistema educativo, se han formulado con insuficiente protagonismo del MEC. Para ello se requiere una mayor presencia del MEC en la construcción y puesta en marcha de las políticas educativas. Esto último, a su vez, demanda una continuidad de las políticas y de los equipos técnicos en el Ministerio, que aseguren el desarrollo de programas y proyectos, más allá de los cambios en el ámbito político y de los intereses de diferentes sectores.

Las medidas específicas que se deben considerar en el fortalecimiento de la gestión del MEC son las siguientes:

- ▶ Fortalecer la realización de un trabajo conjunto de las Coordinaciones Departamentales, con las Gobernaciones y Municipios, por ejemplo, para la priorización de la provisión de alimentación escolar y la ejecución de programas como el de ampliación de la jornada escolar.
- ▶ Lograr una mayor ejecución de los programas y proyectos para lo cual es necesario crear un sistema administrativo que permita la concreción de las planificaciones realizadas y la disponibilidad presupuestaria para contratos. Los procesos de licitación deben acortarse y los desembolsos financieros deben acompañar los procesos y los periodos escolares.
- ▶ Para la elaboración del presupuesto en educación se necesita una unidad permanente de costos en la Dirección General de Planificación del MEC. Se debe contar con una herramienta de simulación de costo en base a métodos econométricos utilizados a nivel internacional.
- ▶ Buscar la sustentabilidad de los programas y proyectos que no cuentan con los recursos genuinos del Presupuesto Nacional para la ejecución.
- ▶ Propiciar el uso de la información para las decisiones en política y el diálogo informado con sectores y actores involucrados en el campo educativo.

Por otra parte, las políticas educativas deben permitir la construcción de espacios permanentes de diálogo y nuevos mecanismos de consenso: “El desarrollo de diálogos, investigaciones y estudios comparados de las distintas experiencias, con la participación de distintos actores, es una práctica que debe ser promovida y ampliada” (Palamidessi, 2003, p. 27).

En el caso paraguayo, este proceso reviste una gran necesidad en el presente donde, al parecer, se han debilitado ciertos acuerdos o consensos básicos sobre los objetivos y alcances de la educación y de las políticas educativas. Si bien a inicios de la reforma existía una expectativa de construcción democrática, donde la educación debía jugar un papel central en el desarrollo de una ciudadanía democrática y pluralista, en la actualidad, esta perspectiva fue modificándose y adquiriendo otros contenidos y orientaciones. Las políticas globales de educación y el creciente conservadurismo regional imponen una mirada tecnocrática, centrada en la construcción de capital humano, generando un reduccionismo en cuanto a los objetivos y resultados de la educación. Esto último, medido en término de desempeño académico en solo algunas áreas del conocimiento, perdiendo de vista los contextos culturales e históricos en el cual se desarrolla la experiencia educativa.

Resulta fundamental desarrollar una iniciativa sistemática de reflexión y discusión de las políticas educativas a nivel nacional y con los diferentes sectores y organizaciones interesadas. Esto se podría promover a través de foros regionales y congresos y que deberían servir de base para la revisión y la formulación de una nueva política educativa. Actualmente el país cuenta con planes y agendas educativas, que han servido a diferentes administraciones del sistema educativo, pero estos documentos, si bien fueron presentados y discutidos en distintos espacios, no lograron constituir una base compartida y consensuada sobre los objetivos de la educación. Hay sectores que cuestionan, otros que ni siquiera los conocen y no lo han analizado. En un contexto social complejo, con altos niveles de desigualdad y pobreza, con contextos culturales diversos, y con instituciones nacionales y locales débiles, se requiere diseñar y construir participativamente esta política. Para que la misma se traduzca en un plan de educación que pueda ser una orientación clara y reconocida y que pueda ser defendida y respetada a pesar de la inestabilidad y de los cambios que se puedan dar en el contexto político nacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Avelar, M. (2016). *Interview with Stephen J. Ball: Analyzing his Contribution to Education Policy Research*. Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, Sin mes, 1-17
- Beech, J.; Meo, A.I. (2016). *Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina*. Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 1-19.
- Bermúdez, N.D. y Choi, D.M.(2014). *Los modos de decir en la política: Un intervención al análisis del discurso*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 221, pp. 1 – 19.
- Biesta, G. (2012). *Giving teaching back to education: responding to the disappearance of the teacher*. Phenomenology & Practice, 6, pp. 35-49.
- Buttice, N., Fatecha, A., Elías, R., Walder, G., Serafini, D., Portillo, A., Massi, Z., Sosa, D. y Wehrle, A. (2017). *Encuentros que abren paso al descubrimiento, al deseo, a la palabra: Proyecto Prácticas didáctico – pedagógicas innovadoras en escuelas públicas*. Asunción: Investigación para el Desarrollo.
- Elías, R. (2014). *Análisis de la reforma educativa en Paraguay: discursos, prácticas y resultados*. Buenos Aires: CLACSO.
- Elías, R., Walder, G. y Portillo, A. (2016) *¿Más tiempo, mejores resultados? Un análisis crítico de las investigaciones sobre jornada escolar extendida en América Latina*. En S. Cueto (Ed.) *Innovaciones y Calidad en la Educación en América Latina*. Lima: ILAIPP.
- Grimson, A. y Tenti Fanfani, E. (2014). *Mitomanías de la educación argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Investigación para el Desarrollo, UNICEF (2016). *Perfiles de la exclusión educativa en la República de Paraguay*. Asunción, ID, UNICEF.
- Investigación para el Desarrollo, UNICEF (2015). *Estudios de barreras y estrategias para la inclusión educativa en el Distrito Teneiente 1º Manuel Irala Fernández*. Asunción, ID, UNICEF.
- López, S.R. (2017). *Trayectorias educativas de mujeres adolescentes rurales del Distrito Teniente 1º Manuel Irala Fernández, Dpto. Presidente Hayes, Paraguay*. Revista Paraguaya de Estudios Políticos Contemporáneos NOVAPOLIS, 11, pp. 83 – 114.
- Miller, M., Berg, H., & Cox, D. (2016). *Basically, You Have to Teach Them to Love What They Are Writing About: Perceptions of Fourth Grade Writing Teachers*. National Teacher Education Journal, 57-64.
- Misiego, P., Aquino, B. y Spinzi, C. (2014). *Programas para la primera infancia: Un área clave de intervención para disminuir las brechas sociales en Paraguay*. Asunción, Instituto Desarrollo.
- Moliner, L. (2017) *El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay*. Asunción: SERPAJ
- OREALC/UNESCO (2015). *Informe de resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE): Logros de aprendizaje*. Santiago: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE).

- Ortiz Sandoval, L. (2014). La educación escolar en Paraguay: El sistema educativo ante los desafíos de la desigualdad. En D. Gregosz, *Los desafíos de Educación Preescolar, Básica y Media en América Latina* (págs. 229-250). Santiago: Konrad-Adenauer-Stifung e.V.
- Ortiz Sandoval, L. (2012). *Reforma educativa y conservación social. Aspectos sociales del cambio educativo en Paraguay*. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, 55-90.
- Ortiz Sandoval, L. (2012). *Educación y Desigualdad: Las clases desfavorecidas ante el sistema educativo paraguayo*. Asunción: CEADUC.
- Palamidessi, M. (2003). *Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina*. PREAL.
- Portillo, A. y Paradedá, M. (2017). *Educación campesina o educación para los campesinos: Políticas educativas y experiencias educativas desde organizaciones campesinas*. Revista Paraguaya de Estudios Políticos Contemporáneos NOVAPOLIS, 11, pp. 57 – 82.
- Rivarola, D. (1994). *Una sociedad conservadora ante los desafíos de la modernidad*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- Sellar, S. Y Lingard, B. (2013) *The OECD and the expansion of PISA: new global modes of governance in education*. British Educational Research Journal, pp. 1 – 20
- Steiner-Khamsi, G. (2015). *Standards Are Good (For) Business: Standardised Comparison and the Private Sector in Education*. Globalisation, Societies And Education, 14(2), 161-182.
- Verger, Antoni; Bonal, Xavier; Zancajo, Adrián; (2016). *Recontextualización de políticas y (cuasi)mercados educativos. Un análisis de las dinámicas de demanda y oferta escolar en Chile*. Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, Sin mes, 1-27.
- Verger, Antoni; Normand, Romuald; (2015). *Nueva Gestión Pública Y Educación: Elementos Teóricos Y Conceptuales Para El Estudio De Un Modelo De Reforma Educativa Global*. Educação & Sociedade, Julio-Septiembre, 599-622.
- Verger, A., Moschetti, M. y Fontdevila, C. (2017). *La privatización educativa en América Latina: una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. *Internacional de la Educación*. <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/Privatizacion%201-Abril.pdf>
- Verger, A., Novelli, M. Y Kosar, H. (en impresión). *Global education policy and international development: An introductory framework*.
- Zarza, D., Briet, N., Gaona, O. y Barrios, F. (2014). *Evaluación y monitoreo del alfabetismo en Paraguay, algunos resultados del LAMP*. Revista Paraguaya de Educación, 4, pp. 37 – 56.



Serie Notas de Política realizadas en el marco de la plataforma Paraguay Debate. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.
DICIEMBRE 2017

 Paraguay Debate
 @paraguaydebate
 cadedp@cadedp.org.py
 www.paraguaydebate.org.py
 Tel.: (021) 494140 / (021) 496813

ORGANIZACIONES MIEMBROS



CON EL APOYO DE

