



Construyendo juntos la Nueva Escuela Pública Paraguaya





Ficha técnica

Presidente de la República

Fernando Armindo Lugo Méndez

Ministerio de Educación y Cultura

Autoridades

Ministro de Educación y Cultura

Luis Alberto Riart Montaner

Viceministra de Educación para la Gestión Educativa

Diana Carolina Serafini Fernández

Viceministro de Educación para el Desarrollo Educativo

Héctor Salvador Valdez Alé

Viceministra de la Juventud

Diana Beatriz García Galeano

Viceministro de Culto

Hugo Antonio Britez Ibarra

Directora General de Educación Media

Alcira Sosa Penayo

Coordinadora de la Unidad de Resignificación de la Educación Media

Sara Raquel López

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA

Sede Central "Ramón Indalecio Cardozo"

15 de agosto 629 entre Gral. Díaz y Eduardo V. Haedo. Asunción, Paraguay

Telefax: (59521) 450-014/015

www.mec.gov.py

ISBN: 978-99953-99-18-4

Publicación © Agosto 2011



Índice

Introducción	5
-------------------------------	----------

Capítulo I. La Educación Media en Paraguay: las huellas del pasado en el presente 11

1.1. Las funciones y características de la Educación Media en el pasado como resultado de la dictadura	11
1.2. La expansión de la Educación Media en las últimas décadas	14
1.3. Bajos niveles de cobertura y eficiencia interna	17
1.4. Los problemas de la calidad de la Educación Media: insumos precarios, prácticas tradicionales y resultados insatisfactorios	21
1.5. Insuficiencias en el perfil de formación de los y las docentes	22
1.6. A modo de síntesis: avances en el logro del derecho a la educación	23

Capítulo II. Los nuevos escenarios para la Educación Media: los cambios demográficos, sociales y culturales recientes. 25

2.1. Las migraciones, el incremento de la urbanización y la conformación de las nuevas periferias urbanas	25
2.2. La persistencia de la pobreza y las desigualdades	27
2.3. Las nuevas expresiones de la diversidad cultural	28
2.4. Cambios en la composición y las pautas culturales de adolescentes y jóvenes	29

Capítulo III. Desafíos y lineamientos para la Educación Media 2011-2024. 31

3.1. Una escuela con enfoque de derechos	33
3.2. Una escuela inclusiva	35
3.3. Una escuela digna	37
3.4. Una escuela crítica	38
3.5. Una escuela con autonomía pedagógica	39
3.6. Una escuela abierta	40
3.7. Una escuela gratuita	42

Referencias	45
------------------------------	-----------

Anexo.	47
-----------------------	-----------





Introducción

La transformación de la educación representa quizás en las últimas décadas una de las cuestiones que más preocupa a la sociedad porque en algún momento de nuestras historias, que no sabemos con precisión cuándo, las promesas de liberación e igualdad a partir de lo que la escuela proveía se fueron disipando. Los años (y las decisiones de quienes ejercían el poder) antes que reducir las brechas las han aumentado a cuenta de no garantizar condiciones de calidad para todos y todas.

Lo cierto es que si bien se han pilotado estrategias sostenidas en los discursos de equidad y calidad, la región no ha avanzado con éxito más que en un aumento de cobertura con serias dificultades para romper las barreras definidas por las limitaciones socio-culturales. Parte de la falla se debe probablemente a que las intervenciones no tuvieron en cuenta el contexto y las subjetividades construidas por quienes hoy se constituyen en alumnos y alumnas, y porque no se han mirado detenidamente las experiencias valiosas que la escuela ha acumulado. Muchas respuestas están escondidas en la cotidianidad de cada comunidad educativa.

No es menor que entre muchos de quienes implementan las políticas en los diferentes niveles de gestión, y aún entre otros actores externos a lo educativo, no hay un pleno convencimiento de que la educación es un bien público y que como tal debe ser garantizada a todos y todas. A esto sumamos que mucho de lo no resuelto en la sociedad se delegó para que sea resuelto en la escuela.

Todo este escenario se complejiza en el nivel medio que carga con la historia de su orientación fuertemente selectiva, enciclopedista y elitista. La validez de este modelo además es sostenida por algunos sectores (que ejercen fuertes influencias) para asegurar la reproducción de la estructura social vigente.

Por ello pensar en una Educación Media para todos y todas es sustancialmente más complejo, desde la necesidad de recuperar la legitimidad del Estado en la intervención de la política pública -que



no pasa sólo por la promulgación de leyes- hasta la necesidad de pensar en una nueva conformación de la escuela para hacer frente a los mandatos (acuerdos políticos nacionales e internacionales), a los desafíos sociales, científicos y tecnológicos y, muy especialmente, a las necesidades de jóvenes y adolescentes.

El siglo XXI encuentra a la región en la reflexión de cómo hacerlo y sobre todo en la vivencia de diferentes modelos que pueden ayudar a pensar algunas respuestas, que definitivamente no serán recetas que puedan reproducirse sino delineamientos que nos ayuden a modificar el dispositivo de selectividad y exclusión que marca la lógica de nuestras escuelas secundarias, por una de oportunidades para la inclusión, que va más allá de permanecer dentro de sus perímetros.

Por eso planteamos la Resignificación de la Educación Media en Paraguay como un proceso que desplaza la lógica de empezar todo de nuevo, que evalúa el contexto, las fortalezas y debilidades instaladas y por sobre todo, que pone en el centro de la discusión a las y los jóvenes (no sólo a quienes cumplen el rol de estudiantes) y a sus educadores/as, para que a partir de ello, de la propia historia recorrida como país, sea posible ir definiendo nuevas posibilidades mediante un nuevo contrato social.

Los primeros planteamientos de este proceso, iniciado en el año 2008, se ubican entre lo emergente, lo impostergable y lo prospectivo. **Lo emergente** lo constituye, además de los mandatos políticos mencionados, los mandatos sociales en el sentido de asumir como representantes del pueblo la voz de aquellos que no han tenido la oportunidad de exigir sus derechos y de restituir la palabra de los que han sido silenciados. **Lo impostergable** lo entendemos como saldar las deudas históricas con la escuela pública en la perspectiva de que la misma, como institución del Estado en todo el territorio patrio, no puede seguir reproduciendo las mismas inequidades sociales en sus aulas y por consiguiente, sosteniendo una estructura que excluye, que estigmatiza, que invisibiliza a muchos ciudadanos y ciudadanas. **Lo prospectivo** lo planteamos como las trayectorias que podemos ir construyendo en escenarios más pluralistas y participativos, esas conquistas liberadoras que en las aulas y en



las comunidades van entretejiendo entre sueños y esperanzas el devenir de una Patria nueva.

Las estrategias implementadas a hoy dan cuenta de aquellas cuestiones que se ubican en lo emergente y lo impostergable, con avances más sólidos en algunas líneas y aún con muchas en proceso. Desde los desafíos asumidos **-la inclusión y la retención, el mejoramiento de los ambientes de aprendizaje, la pertinencia del currículum, el mejoramiento de la práctica docente y, la promoción de una gestión participativa-** entendidos como ejes articuladores para la intervención educativa en los diferentes ámbitos de gestión, hemos definido tanto los argumentos que fundamentan las acciones como las condiciones para hacerlo posible, reafirmando que este proceso es el resultado de una política educativa planificada, reflexionada y a la vez abierta y dinámica para retroalimentarse y apropiarse de las buenas prácticas, de las críticas constructivas y de las innovaciones y utopías.

En este proceso hay dos principios fundamentales que orientan los diferentes ámbitos de acción y de reflexión, uno universal, **los derechos humanos**, como principio que nos reconoce, que nos posibilita la igualdad de oportunidades (que no supone homogeneización) y que nos dignifica en lo sustantivo y subjetivo de nuestra condición humana; el otro específico, **el saber pedagógico**, como principio central del quehacer educativo que recoge el vínculo construido por la humanidad en el descubrimiento y la transmisión del conocimiento entre las generaciones, en la práctica cotidiana de la relación pedagógica que re-crea el conocimiento y en la experiencia liberadora del que aprende.

Estamos convencidos de que cambiar la escuela media es posible, además de necesario, porque en ello se asientan hoy las posibilidades de una vida digna, de saltar de los umbrales de la exclusión a una inclusión que reconoce la diversidad, de desarrollar el conocimiento necesario para la vida y de construir ciudadanía. Y estamos convencidos de que es posible garantizar una educación gratuita y de calidad para todos y todas porque vamos concretando intervenciones de política educativa de alcance universal, que nos permiten aún con las limitaciones propias de estos procesos, instalar en el



colectivo el sentido de la garantía del derecho y del bien público como lo innegable e impostergable.

Ahora los desafíos se complejizan porque queremos avanzar hacia lo prospectivo y esto implica construir escenarios. Construir escenarios no se reduce a analizar tendencias y dejarnos llevar por inercia a ellas sino plantear alternativas y coyunturas posibles, las cuales se pueden ir dando en la medida que asumimos nuestras responsabilidades y que renovamos con actitud crítica y educadora, nuestra mirada hacia esa escuela secundaria y hacia sus actores que hoy nos interpelan de diferentes modos.

Estas interpelaciones suponen reflexionar sobre nuestro pasado y, en esa conjunción con el presente, decidir nuestro futuro, y decidir implica asumir un compromiso con las generaciones presentes y futuras. En este proceso no es la incertidumbre la que pone en riesgo los propósitos sino las improvisaciones que resultan de otros intereses que se ponen en juego y cuyas lecturas no siempre son explícitas.

Por eso y porque necesitamos desenredar conjeturas y resituar la condición pública de la educación paraguaya, realizamos en estos capítulos un recorrido por la escuela secundaria que definitivamente no se concibe fuera de un contexto social, económico y político y, planteamos a partir de ello, algunos desafíos y lineamientos para su resignificación.

Resignificación que se proyecta en el marco de la construcción de **la Nueva Escuela Pública Paraguaya** cuyos postulados nos sirven para organizar la discusión en torno a cómo pensamos la Educación Media a fin de no reducirnos a listar posibles estrategias y acciones que se agotan muchas veces en indicadores que poco dicen de lo que pasa en la escuela, de lo que pasa con sus actores.

En un lenguaje que nos identifica como educadores y educadoras y en diálogo con otros actores, creemos que podemos abrir nuevos espacios y construir nuevos significados en torno a esta escuela de Educación Media que hoy concebimos como **una escuela con enfoque de derechos, inclusiva, digna, crítica, con autonomía pedagógica, abierta y gratuita.**



La Educación Media está en debate y nosotros queremos incitar a la discusión. No buscamos el consenso embretado por las relaciones cómodas ante el temor de generar dificultades en la gestión, sino la construcción de acuerdos colectivos que en el ejercicio de la democracia nos permita redescubrir lo público, visibilizar los derechos de jóvenes y adolescentes, garantizar condiciones dignas para el trabajo docente y reinventar algunas cuestiones medulares de la escuela secundaria para que su transformación nos posibilite una educación de calidad y una sociedad más justa para todos los paraguayos y paraguayas.

Dr. phil Luis Alberto Riart Montaner
Ministro de Educación y Cultura







CAPÍTULO I

La Educación Media en Paraguay: las huellas del pasado en el presente

1.1. Las funciones y características de la Educación Media en el pasado como resultado de la dictadura

El desarrollo del sistema educativo y en especial de la Educación Media en Paraguay estuvo signado por los efectos de la larga dictadura del general Stroessner. Los posteriores procesos de democratización política y transición económica, social y cultural han revertido sólo parcialmente la matriz educativa constituida durante ese período.

La absoluta hegemonía que por más de tres décadas (1954/1989) mantuvo el régimen político-militar encabezado por Stroessner se sostuvo en la articulación llevada a cabo entre las Fuerzas Armadas, el Partido Colorado y el aparato gubernamental. Esa articulación, en parte, sobrevivió a la caída de la dictadura y se redefinió, renovándose, durante la primera parte de la transición democrática.

Durante la primera etapa de la dictadura, se llevó a cabo la reforma educativa de 1957, que realizó cambios en la estructura y organización del sistema adoptando un esquema de niveles y ciclos que siguió una secuencia 6-3-3: seis grados de primaria, tres cursos básicos y tres de bachillerato diversificado. Sobre esa base se elaboraron programas y planes de estudios para todos los niveles del



sistema, se impulsó un plan de estudios para las escuelas normales y se crearon escuelas rurales y urbanas.

Más allá de las intenciones anunciadas por la política, el sistema educativo paraguayo hasta fines de la década de 1960 mantuvo parte de sus características históricas: el predominio de las escuelas rurales o semi-urbanas, altas tasas de repitencia y deserción, grandes diferencias entre las escuelas rurales y urbanas en la calidad de la enseñanza, baja cobertura de la enseñanza media y una importante proporción de docentes no profesionalizados. Estas características se correspondían con el carácter agrario de la estructura demográfica y el sistema productivo, el lento crecimiento urbano y la centralización política y económica en Asunción ¹.

La reforma de 1973 fue resultado de un proceso que se inició con la promulgación de la Constitución Nacional de 1967, y que siguió con un diagnóstico educativo realizado en 1968, la realización del Primer Seminario Nacional sobre Desarrollo Educativo en 1970, la conformación de una comisión encargada de delinear un proyecto de innovaciones educacionales (1971) y la creación del Equipo Técnico de Currículo y Administración Educativa. Las pautas de desarrollo político previstas en esa reforma mantuvieron su vigencia hasta el final de la dictadura aunque no modificaron durante ese período aspectos sustanciales del funcionamiento del sistema educativo. Durante esta segunda etapa del régimen, el discurso legítimo de la política educativa se articuló en torno a los tópicos de paz y progreso, en el marco de una visión con tintes nacionalistas y desarrollistas que promovió un moderado crecimiento del sistema educativo, de la infraestructura escolar y de la matrícula ².

En este contexto, la política educativa tuvo un lugar central por su importancia como instrumento de control ideológico y como mecanismo para asegurar coacción, represión y prebendas, a través de la fidelidad de un grupo importante de docentes por su peso en el mercado laboral y por ende, en el universo de las redes clientelares. El gobierno de Stroessner utilizó distintos procedimientos,

1 Rivarola (2000).

2 Elias (2010).



como la exigencia de la afiliación partidaria para tener acceso a los cargos docentes y el seguimiento y control de las actividades de los docentes en el campo político y social, ejercido a través de las supervisiones escolares. La política de legitimación del régimen daba a la política “de promoción de la educación” un lugar central en el contexto de rituales propagandísticos relacionados con la inauguración de aulas, o dotación de equipos escolares, en los que participaba el dictador. Sin embargo, casi la mitad del presupuesto nacional se destinaba a gastos de defensa y seguridad y, en contraste, en la década de 1980, el promedio de inversión en el gasto educativo apenas superó el 1% del PIB³. Como resultado de esa baja inversión -y pese a los fines enunciados por la política educativa- el régimen sólo aseguró la expansión del nivel de educación primaria, en tanto que la Educación Media tuvo un desarrollo mucho más acotado, acorde con los supuestos elitistas que definían a ese nivel como sólo necesario para las clases medias y altas urbanas.

Así, la Educación Media privilegió el bachillerato como paso previo al ingreso a la universidad y dio poca importancia a la relación con el mundo del trabajo. La relación pedagógica establecida con los y las jóvenes fue disciplinadora y estuvo organizada según una lógica militarizada. Recién en el transcurso de la década de 1980 se abrió la escuela media a la aparición de nuevas formas de encarar esa relación pedagógica, mediante el nacimiento de proyectos de tutorías y orientación vocacional y otras pequeñas innovaciones. Esa moderada apertura de la escuela media a nuevos enfoques, en parte asociada a la incorporación de psicólogos al plantel de algunas escuelas, no modificó las pautas constitutivas del nivel que mantuvo su perfil elitista: no reconoció el bilingüismo característico de una gran parte de la población paraguaya, siguió impregnada de enciclopedismo y organizada en base a formas de evaluación del aprendizaje inapropiadas para los nuevos tiempos.

La caída en 1989 de la dictadura de Stroessner inició una transición a la democracia en cuyo contexto se elaboró la nueva Constitución Nacional (1992), que sentó las bases formales para la instalación

3 Rivarola (2000).



del Estado de derecho y la construcción de un régimen democrático. El proceso de democratización así iniciado se diferenció de otros acaecidos en forma contemporánea en países de la región, que contaban con una tradición democrática previa, más allá del grado de institucionalización alcanzada. Mientras en otros países se avanzaba en la restauración democrática, en Paraguay debía llevarse a cabo la construcción de una institucionalidad que hasta ese momento era prácticamente inexistente.

El nuevo escenario tuvo sin embargo elementos fuertes de continuidad derivados de la supervivencia política del Partido Colorado. Así, más allá de los cambios institucionales y de los marcos normativos, y de la renovada esperanza en las posibilidades emergentes del nuevo escenario democrático, muchos de los elementos de la matriz cultural preexistente permanecieron incrustados en las instituciones sociales y políticas.

Las políticas educativas durante la década de 1990 y los primeros años del siglo XXI siguieron las pautas promovidas por los organismos internacionales –principalmente el BID y el Banco Mundial a partir de sus líneas de crédito- y adoptadas por la mayor parte de los gobiernos de la región, no siempre adecuadamente adaptadas a la historia y las diferencias de desarrollo previo de los sistemas educativos latinoamericanos.

1.2. La expansión de la Educación Media en las últimas dos décadas

La democratización supuso una fuerte revalorización de la educación asociada a la necesidad de afianzar la democracia y la construcción de una nueva sociedad. En consonancia con esto, creció el rechazo al aparato educativo montado por la dictadura, lo que se expresó en las críticas emergentes de las organizaciones no gubernamentales, los medios de prensa, los y las docentes hasta entonces excluidos o marginados, etc. Estas críticas se centraron en la excesiva partidización, el prebendarismo y la primacía de la lealtad o la militancia partidaria como mérito para acceder a los cargos educativos docentes o administrativos. Pese a esas críticas, el personal y la estructura organizativa que conformaban la admi-



nistración del sistema educativo heredado del régimen autoritario, se mantuvieron casi intactos hasta 1993 ⁴.

La reforma educativa iniciada en la década de 1990 siguió los lineamientos comunes a muchas de las reformas educativas de la región: la extensión de la obligatoriedad de la educación escolar básica de seis a nueve años, la puesta en marcha de un nuevo programa de educación bilingüe (castellano – guaraní), la universalización del preescolar, la creación de sistemas de incentivos para que estudiantes permanezcan en el sistema escolar, y el desarrollo de programas de alfabetización y educación de jóvenes y adultos. Además, el accionar del Estado llevó adelante políticas de distribución de textos y materiales didácticos a estudiantes de todos los niveles y rearticuló los mecanismos de seguimiento del sistema mediante la mejora de las estadísticas educativas y la creación del sistema nacional de evaluación.

Como consecuencia de estas políticas y del incremento de la demanda de educación por parte de las familias y de la sociedad en general que el nuevo clima cultural favorecía, mejoraron significativamente los indicadores educativos en todos los niveles aunque, no fueron tan claros los avances en relación con las persistentes desigualdades sociales y educativas. La creciente demanda de educación en el contexto del proceso de democratización y la política definida a principios de la década de 1990, contribuyeron a un notable incremento de la cobertura del sistema educativo en aquellos niveles en los que se encontraba más rezagado. En el nivel preescolar se produjo un crecimiento del 250% en el periodo 1990 – 2001, logrando una tasa neta de matriculación del 66%; en los años correspondientes al tercer ciclo de la Educación Elemental Básica el crecimiento en ese período fue de un 178% con una tasa neta del 53% y el acceso a la Educación Media creció un 192%, llegando la tasa neta de escolarización del nivel al 33% a principios de este siglo ⁵. La tendencia al crecimiento de la escolarización en la Educación Media continuó entre 2000 y 2008 incrementándose un 45%, con una fuerte expansión en las postergadas zonas rurales

4 Rivarola (2000).

5 Molinas, Elías y Vera (2005).



y un importante incremento de la matrícula que asiste a escuelas privadas⁶.

El patrón histórico de estructuración de la oferta de Educación Media se caracteriza por la alta concentración de establecimientos en la Capital, y su expansión hacia centros urbanos menores se intensificó recién a finales de la década del cincuenta. En la década de 1960 se produjo una primera etapa de crecimiento acelerado de la matrícula como efecto del incremento de la cobertura que tuvo la enseñanza primaria en los años cincuenta y sesenta, de la influencia de la asistencia técnica y financiera internacional que promovía la expansión del nivel educativo, y de la demanda creciente como resultado del incremento de la valoración social que tuvo la educación en general. Así, la tasa de escolaridad media mantuvo un sostenido crecimiento hasta fin de siglo: 20.3% en 1972; 27% en 1980; 30.9% en 1985; 32.5% en 1990 y 45.7% en 1998.

El incremento de la inversión, sin embargo, no acompañó la expansión de la matrícula y la respuesta estatal a las nuevas demandas fue insuficiente, ya que los incrementos producidos se orientaron a sostener los gastos corrientes del sistema, principalmente salarios. Por otro lado, al depender de los créditos externos para asegurar su funcionamiento, no se aseguró la sustentabilidad de mediano y largo plazo de la reforma.

Luego de una primera etapa de apoyo y pocas críticas, en el cambio de siglo comenzaron a hacerse evidentes las limitaciones y fracasos de las políticas impulsadas durante la década anterior. La reforma educativa obtuvo algunos logros significativos en materia de ampliación de la cobertura, especialmente en el acceso a la educación básica y el incremento de los años de escolaridad, pero expresó fuertes limitaciones en lo relacionado con asegurar la finalización de ese nivel y el ingreso a la Educación Media. La mayor parte de los esfuerzos se pusieron en la Educación Escolar Básica (EEB) y en la Educación Media sólo se pilotaron algunas experiencias. Aunque el número de Institutos de Formación Docente creció

6 Vera Notario (2010).



notablemente, no se desarrolló una política de formación docente apropiada para acompañar los cambios.

Los logros permitieron apenas recuperar algo de lo perdido durante la década de 1980 pero el estilo de la reforma no permitió modificar ni la matriz cultural ni las prácticas cotidianas de la Escuela Media.

1.3. Bajos niveles de cobertura y eficiencia interna

En Paraguay, la demanda potencial de Educación Media es alta y está movilizadada por más de 400.000 adolescentes y jóvenes de entre 15 y 17 años de edad, de los cuales el 53% reside en zonas urbanas. Sin embargo, la tasa bruta de escolarización de ese grupo de edad es del 68.8% y sólo el 62% de ese total cursa la Educación Media y casi uno de cada tres está en algún grado de la Educación Escolar Básica, debido al retraso que generan el ingreso tardío y la repitencia. El 73% de aquellos que están escolarizados en el nivel asiste a instituciones educativas de zonas urbanas en las que el bachillerato humanístico/científico creció más que el técnico y su participación en la matrícula total pasó del 59 al 76% ⁷.

Ya a principios de la década de 2000 la Encuesta de Hogares (2000-2001) mostraba que jóvenes de 15 a 29 años representaban el 26.2% de la población paraguaya, de los cuales el 58.3% residía en zonas urbanas. Esos/as jóvenes tenían un poco más de 8 años de estudio (8º grado aprobado) y ese indicador crecía fuertemente -subió 0.5 años entre 1997 y 2000- aunque quienes residían en áreas urbanas tenían cerca de 3 años más de estudio de quienes habitaban en zonas rurales ⁸.

El sistema educativo debe responder a las demandas que esa realidad impone. Para que la demanda potencial de Educación Media que sugieren esos números se convierta en demanda real debe considerarse, entre otras cuestiones, el problema de la graduación

⁷ Vera Notario (2010).

⁸ Demelenne (2004).



de la escolaridad básica. La tasa de egreso de la EEB para la cohorte 1999-2007 era de 44%. Esos bajos niveles de graduación de la EEB obturan la posibilidad de un incremento de la demanda real de educación media pese a los datos disponibles sobre la demanda potencial. Como ya se señaló, esas dificultades son mayores en las zonas rurales que en las zonas urbanas.

Pese a esas dificultades, la demanda ha ido creciendo porque las mejoras en la eficiencia interna de la EEB y la estabilización demográfica contribuyen al traslado progresivo del grueso de la matrícula a grados superiores presionando sobre la Educación Media, fenómeno generalizado en los países de América Latina.

Lo que habitualmente se considera como problema de eficiencia interna del sistema educativo suele ser expresión, entre otras cosas, de algunas de las desigualdades sociales que lo atraviesan. Las trayectorias escolares de los y las estudiantes se ven demoradas o interrumpidas por diferentes factores que influyen en la repitencia y el abandono y afectan la capacidad del sistema para retener y lograr el egreso de los y las jóvenes.

En Paraguay, la Educación Media muestra niveles bajos de repitencia (1%), y un poco más altos de deserción (4.7%), cifras bajas en la comparación regional pero que en parte son el resultado de la fuerte selección social ejercida previamente por el sistema. La sobre edad ronda el 17%, aunque llega al 25% en las zonas rurales y afecta más a los hombres (21%) que a las mujeres. La tasa de retención escolar es del 75% y la de egreso es del 69%. Considerando una cohorte de 12 años, la tasa de retención del sistema educativo es del 31% y la de egreso del 29%. Menos de 1 de cada 3 niños o niñas que ingresan a la EEB terminaran la Educación Media en el tiempo teóricamente estipulado ⁹.

En los países de la región los niveles de eficiencia interna tienden a ser más bajos en la medida que la matrícula de la Escuela Media se expande. Se trata de un fenómeno especialmente notable en los países que logran graduar a una mayor proporción de sus estu-

⁹ Vera Notario (2010).



tes de la Educación Básica como Argentina, Chile y Uruguay. Las cifras de la Educación Media en Paraguay siguen, por el contrario, los patrones propios de sistemas educativos en los que se producen fuertes procesos selectivos. Los procesos contemporáneos de expansión de la cobertura posiblemente impacten negativamente sobre esos indicadores, pero darán cuenta de la realidad de un sistema que se pretende más inclusivo.

Por otro lado, las tasas de repitencia y deserción parecen estar positivamente relacionadas en el nivel secundario: los incrementos en las tasas de repitencia se corresponden con los incrementos en las tasas de deserción y viceversa. Esto obliga a pensar estrategias de acción que actúen sobre ambas variables y los elementos que inciden en su configuración.

La deserción, en particular, supone una serie de problemas de magnitud, ya que limita las posibilidades de inserción laboral y social de los y las jóvenes, debido a que los requerimientos del mercado laboral para incorporar mano de obra en ocupaciones no marginales se incrementan rápidamente afectando negativamente a aquellos que tienen menores niveles de escolaridad. Para algunos especialistas el umbral educativo es el número de años requeridos para obtener una ocupación que asegure una alta probabilidad (90%) de evitar la pobreza a lo largo del ciclo de vida. Hoy, ese umbral en América Latina se sitúa en 12 años de educación formal y sólo lo alcanza un tercio de los jóvenes en las zonas urbanas y un décimo en las zonas rurales ¹⁰.

Existe una particular yuxtaposición de desigualdades que afecta la trayectoria educativa de los y las estudiantes en la Escuela Media paraguaya. Esas desigualdades de tipo económico, geográfico y cultural inciden en el ingreso y especialmente el egreso de la EEB. Si se considera por quintiles de ingreso, la equidad en la conclusión de la educación primaria sigue siendo un desafío importante para Paraguay, que en la comparación regional comparte ese problema con Nicaragua, El Salvador, Honduras y Perú ¹¹. Esto genera una fuerte selección social en el ingreso a la Educación Media. Así y

10 Elías, Molinas y Vera (2005).

11 SEP/UNESCO (2007).



todo, las tasas de egreso de la Educación Media son bajas y el nivel de desigualdad social en este indicador es alto. Es notable el hecho de que ningún país de la región alcanza equidad en la conclusión de la Educación Media entre los y las jóvenes con edades de egreso reciente de los quintiles de ingreso superiores e inferiores respectivamente. Mientras que Chile, Argentina, Venezuela, Colombia y República Dominicana poseen los índices de paridad más altos. Perú, Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Panamá, y Paraguay constituyen un segundo grupo. A su vez, Brasil, México, Guatemala, El Salvador, Uruguay, Nicaragua, y Honduras poseen los menores índices ¹².

En Paraguay, el avance escolar de las mujeres en la Educación Media es levemente mejor que el de los hombres, siguiendo, en términos generales, la tendencia regional ^{13 14}. Cabe señalar que en todos los datos comparativos que se destacan, existen dificultades derivadas de la diversidad de formas organizativas y duración de la Educación Media.

En el marco de una región caracterizada por las fuertes desigualdades, Paraguay muestra una compleja articulación entre los procesos de selección que obstaculizan el acceso a la Educación Media y aquellos que en el interior del nivel limitan la posibilidad de permanecer y graduarse. Las diferencias entre los contextos urbanos y rurales aparecen como aquellas que resultan más difícil de moderar, ya que a los problemas derivados de las limitaciones en la oferta se suman las formas de inserción laboral temprana.

12 SEP/UNESCO (2007).

13 De todos modos, una investigación sobre la situación educativa de las niñas en Paraguay indica que el problema de la distancia de la escuela afecta principalmente a las adolescentes de zonas rurales (Sottoli y Elías, 2001; citado en Elías, Molinas y Vera, 2005).

14 Entre los jóvenes de 20 a 24 años "existe paridad de género en la conclusión de la educación secundaria en seis países de la región (Ecuador, Barbados, México, Paraguay, Perú y El Salvador). En 14 países se observa un índice de paridad favorable a las mujeres y en apenas dos casos (Bolivia y Guatemala) favorable a los varones. Es importante notar que en algunos países se observa un alejamiento hacia la equidad de género entre las dos generaciones por cuenta de un aumento de la diferencia en la conclusión de secundaria en contra de los varones. Surinam, Honduras, Brasil, Panamá y Costa Rica muestran un aumento importante en la diferencia entre el porcentaje de hombres y mujeres que concluyen la secundaria. Hay una tendencia creciente en la región de situaciones que ponen en desventaja a los varones, tanto en la educación primaria como en secundaria (SEP/UNESCO, 2007).



1.4. Los problemas de calidad de la Educación Media: insumos precarios, prácticas tradicionales y resultados insatisfactorios

Si la expansión de la cobertura, como se señaló, presiona sobre los indicadores de eficiencia interna, también lo hace sobre aquellos que procuran medir la calidad de los aprendizajes. Un trabajo reciente señala que las pruebas nacionales aplicadas por el SNEPE en 2006 muestran que: a) en lengua y literatura castellana alrededor del 50% de los y las estudiantes no supera el nivel 1 (sólo son capaces de realizar lectura literal) y sólo el 7,48 alcanzó el nivel 3 (son capaces de explicar y usar de códigos) y b) en matemática el 41% de los y las estudiantes llegó al nivel 1 (son capaces de reproducir sólo ejercicios que les resultan familiares) mientras que solamente el 5.67% llegó al nivel 3 (son capaces de realizar inferencias y modelizar estrategias para resolver problemas de mayor complejidad).

Se trata de un problema que afecta a la mayoría de los países de la región, según señalan estudios nacionales e internacionales que indican que los y las estudiantes de diferentes ciclos (Escolar Básica, Educación Media) no han logrado los niveles esperados en áreas básicas como lenguaje y matemática.

Esos resultados son consecuencia de una serie de factores concurrentes:

a) La precariedad de la infraestructura, el equipamiento, los materiales didácticos y los textos disponibles. Las dificultades para mantener los edificios históricos, la dinámica reciente de reconocimiento de instituciones educativas precarias, la ausencia de políticas sostenidas en el tiempo de dotación de materiales didácticos para las escuelas y los bajos niveles de equipamiento informático y conectividad son parte de esa situación. A manera de ejemplo, sólo el 6% de las escuelas tiene conectividad y sólo el 3% tiene laboratorios.

b) La persistencia de prácticas de enseñanza tradicionales, poco estimulantes y con fuertes dificultades para asegurar la interacción con los y las estudiantes. Las prácticas tradicionales en



la educación son consecuencia del perfil formativo de los y las docentes y la ausencia de políticas de formación y capacitación sostenidas en el tiempo que promuevan la innovación pedagógica. El sistema de evaluación y acreditación vigente refuerza esa matriz.

c) El carácter muchas veces desactualizado o irrelevante de los contenidos sumado a una estructura disciplinar agregada que se tensiona con los límites en la especificidad de la formación de los y las docentes del nivel.

d) La falta de condiciones idóneas para el ejercicio de la profesión docente debido a los déficits de la formación inicial, las retribuciones salariales insuficientes que no evitan el exceso de horas a cargo lectivas y la falta de oferta de una carrera profesional que incentive, motive y atraiga a buenos profesionales para el ejercicio de la docencia y asegure su permanencia en el sistema educativo.

La característica principal de las políticas de los últimos 20 años ha sido la realización de modificaciones parciales en estos temas pero sin sentido sistémico.

1.5. Insuficiencias en el perfil de formación de los y las docentes

Los procesos de reforma suelen encontrar un poderoso limitante en las características y el perfil formativo de los y las docentes del sistema. Esto condiciona las decisiones en temas curriculares y de reorganización de las instituciones.

En Paraguay, más de la mitad de los y las 25.000 docentes posee sólo formación docente básica y un 40% formación universitaria. Pero además, un 7% no posee formación docente y sólo alcanzó niveles primario y secundario, de formación profesional o técnica superior. De este universo de docentes un 52% no están habilitados para la materia que dictan siendo lengua extranjera, física, química, economía y gestión las áreas con mayores requerimientos de docentes especializados ¹⁵.

15 Vera Notario (2010).



La cantidad de docentes que dictan asignaturas para las cuales no están específicamente habilitados da cuenta del efecto combinado de las limitaciones en el perfil formativo de los y las docentes disponibles y los cambios curriculares que en ocasiones se realizan sin considerar el personal docente con el que cuenta el sistema.

Por otro lado, más del 60% de los y las docentes trabaja en una sola institución y aunque eso no signifique que están a tiempo completo en la misma, tiene alta incidencia en la posibilidad de estructurar una organización escolar que pueda generar comunidades de aprendizaje.

1.6. A modo de síntesis: avances en el logro del derecho a la educación

El proceso de democratización política y cultural iniciado con la caída del régimen de Stroessner abrió paso a un conjunto de avances en el derecho a la educación que deben ser considerados como un punto de partida sobre el cual definir nuevos objetivos.

Pese a las dificultades señaladas, en las últimas dos décadas se avanzó en el reconocimiento del derecho a la educación gracias al nuevo marco constitucional, las leyes que promovieron la extensión de la obligatoriedad a 9 años y la reciente sanción de la ley de gratuidad y obligatoriedad de la Educación Media. Esas son definiciones centrales en la construcción del derecho a la educación.

Como consecuencia del efecto combinado del incremento de la demanda de educación y de las políticas que procuraron incrementar la inclusión educativa se incrementó la escolarización en el nivel, pese a las desigualdades que persisten en el acceso, la permanencia, el egreso y los resultados obtenidos. En esa misma clave la paridad de género en el egreso -con una leve ventaja para las mujeres- es un dato positivo a considerar.

De todos modos, un conjunto de nuevos problemas se definen una vez que se realiza el inventario de esos limitados avances:



- 1) La Educación Media sigue alejada del mundo laboral, limitando el universo de opciones formativas y el potencial de éstas para permitirles insertarse en la sociedad e imaginar para sí y sus comunidades otros futuros;
- 2) Existen fuertes dificultades para lograr que la educación brindada sea considerada interesante por los y las estudiantes;
- 3) Se perciben pocos avances en la capacidad del sistema para una formación cívica y ciudadana que se expresa en los bajos niveles de participación y la dificultad de evitar la reproducción de malas prácticas enquistadas desde hace décadas en la sociedad. Esto es particularmente relevante si se considera que en cada elección se suman 400.000 nuevos votantes. En el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana (ICCS 2009), llevado a cabo en 38 países América Latina con estudiantes del 9° grado (3° ciclo EEB), los resultados indican que en Paraguay, un 38% de estudiantes se ubican por debajo del nivel 1, que implica que no lograron resolver ejercicios que demuestren mínimas competencias en Cívica y Ciudadanía; más de la mitad se ubican en los niveles 1 y 2 (55%) y sólo el 7% se ubica en el nivel 3, que hace referencia a la cantidad de estudiantes con potencial para desarrollar actividades de alta complejidad cognitiva ¹⁶; y,
- 4) Persiste cierta estigmatización de la juventud como consecuencia de ciertos patrones culturales y de la tensión que se establece entre el conjunto de expectativas tradicionales acerca de los que la juventud “debe ser” y las formas que asume el “ser joven” en el Paraguay contemporáneo.

16 ICCS 2009.



CAPÍTULO II

Los nuevos escenarios para la Educación Media: los cambios demográficos, sociales y culturales recientes

2.1. Las migraciones, el incremento de la urbanización y la conformación de nuevas periferias urbanas

Paraguay posee una economía de mercado endeble, caracterizada los altísimos niveles de informalidad. Por fuera de los servicios básicos, los sectores económicos más importantes en relación con la creación de riqueza son el comercial y el financiero, que representan poco menos de un tercio de la economía. El sector industrial, contribuye al PBI con menos del 15% aunque los mismos niveles de informalidad mencionados dificultan la precisión de los cálculos. Por otro lado, gran parte de la población depende de la actividad agrícola y ganadera para subsistir, siendo la agricultura el sector que revela mayor potencial.

En el contexto de un tardío pero fuerte proceso de urbanización -hacia 1992 más de la mitad de la población de Paraguay se asentaba en zonas urbanas (50.3%)- el 68% de la población ocupada depende de pequeñas y medianas empresas y persisten importantes niveles de desempleo.

El proceso de urbanización es posiblemente la nota más saliente de los cambios contemporáneos ya que al mismo se asocian un



conjunto de transformaciones sociales y culturales más amplias. En este marco, la sociedad paraguaya se pluraliza haciéndose más complejas sus expectativas y demandas como consecuencia de la concurrencia del proceso de urbanización con la inserción en las redes de producción y circulación de personas, bienes y mensajes que caracterizan a la globalización.

Ni el Estado ni el sistema educativo paraguayo han podido para dar respuestas a los desafíos que emergen de estos escenarios. En el caso del sistema educativo, la revisión del rol que ha jugado la escuela media a lo largo de la historia supone romper con la concepción de una escuela para pocos y abrir sus puertas a la incorporación de aquellos/as que hasta ahora estaban excluidos/as del nivel. Los nuevos sujetos sociales a los que el sistema educativo debe dar respuesta, resultantes de los procesos concurrentes y contradictorios de urbanización, globalización, pluralización cultural, exclusión social e incorporación diferenciada en el mundo del consumo de bienes materiales y simbólicos no pueden ser pensados desde la matriz cultural que gran parte de la escuela media hereda de décadas de autoritarismo. Si, como se señaló, Paraguay es un país joven, la educación de jóvenes debe estar en el centro de la agenda política y social de los próximos años.

Las transformaciones económicas y sociales, caracterizadas además por un crecimiento del PIB acompañado de dificultades para revertir la pobreza y crear empleo como consecuencia de un modelo agro-exportador que genera poca demanda de trabajo calificado, la aparición de nuevos patrones de consumo que se yuxtaponen con las desigualdades preexistentes contribuyendo al incremento de la brecha social, consolidan y complejizan esas desigualdades a las que el Estado y el sistema educativo deben crecientemente hacer frente. Esas desigualdades se arraigan en factores de larga raigambre histórica pero son también el resultado de las limitaciones del Estado paraguayo para movilizar los recursos necesarios que aseguren condiciones de vida apropiadas y el derecho a la educación en todo el territorio.

Las migraciones internas han hecho crecer la periferia de las grandes ciudades que se han desarrollado con dificultades para responder a las demandas emergentes de esas poblaciones. Pero ade-



más, ese proceso de urbanización ha impactado en la estructura de las familias –disgregadas por la migración de algunos de sus miembros no sólo a las ciudades sino también al exterior–.

La población de Paraguay se distribuye desigualmente en todo el país. La gran mayoría de la gente vive en la región Oriental, la más poblada, donde se asienta Asunción, la capital y la ciudad más grande, además de varios departamentos. El Chaco o Región Occidental, que abarca aproximadamente el 60% del territorio, tiene menos del 2% de la población nacional.

Por otro lado, estas diferencias se yuxtaponen con aquellas derivadas del carácter urbano o rural de cada zona. Ambas a su vez con fuertes diferenciaciones internas de tipo socioeconómico o productivo (en las zonas rurales existen sensibles diferencias entre aquellas caracterizadas por la matriz cultural y productiva indígena, las zonas caracterizadas por la organización en torno a la agricultura campesina y aquellas comunidades insertas en las redes de la economía agroindustrial)¹⁷.

Los procesos recientes de tecnificación agrícola asociados al incremento de la producción de la soja están modificando los estilos productivos y las condiciones de vida de las regiones rurales más dinámicas. Sus efectos son complejos: por un lado contribuyen a la formación de -pequeños- sectores sociales prósperos, por el otro, refuerzan las dinámicas expansivas del campo a la ciudad.

2.2. La persistencia de la pobreza y las desigualdades

La Encuesta de Hogares de 2003, mostraba que la mitad de la población menor de 18 años era pobre en contraste con la pobreza que afectaba al 41,4% de la población total. Es decir, 1.278.000 niñas, niños y adolescentes pobres, muchos de los cuáles estaban insertos en alguna forma de trabajo infantil: en 2001, aproximadamente 1 de cada 4 niñas y niños de 10 a 17 años estaba econó-

¹⁷ Demelenne (2004).



micamente activo lo que implica una “laboralización” de la adolescencia. Los niños trabajaban en mayor proporción que las niñas, aunque éstas lo hacían durante más horas a la semana en trabajos domésticos y desde muy temprana edad ¹⁸.

De acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares de 2009, la población paraguaya en situación de pobreza representa el 35,1% del total de habitantes del país, lo que significa que casi 2.200.000 personas cuentan con ingresos inferiores al costo de una canasta básica de consumo. En el ámbito rural, la pobreza afecta a casi la mitad de la población (49,8%). La mayor cantidad de población pobre -en términos absolutos- se encuentra en el ámbito rural -alrededor de 1 millón 286 mil personas-. En el ámbito rural la pobreza es más extendida tanto en términos absolutos como relativos.

La población en situación de extrema pobreza (aquella cuyos ingresos no supera el costo de una canasta mínima de consumo alimentario), llega a 1.175.000 personas aproximadamente, siendo mayor en el ámbito rural (32,4%) que en el urbano (11,6%). El analfabetismo es mayor entre las personas indigentes (10,5%), que en los pobres no extremos (6,8%) y entre los no pobres asciende a 3,7%. Mientras quienes no son pobres tienen en promedio 9,1 años de estudio, los pobres no extremos cuentan con 6,9 años y los pobres extremos con 5,8 años.

La mayoría de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en condiciones de pobreza asiste a la escuela pública (92% de los que viven en extrema pobreza y 84,9% de los pobres “no extremos”), mientras que los no pobres asisten un 62,4% a escuelas públicas y un 32,4% a escuelas privadas.

2.3. Las nuevas expresiones de la diversidad cultural

Paraguay tiene una población que en términos étnicos, culturales y sociales es muy heterogénea resultante de la confluencia de la

18 CCA (2005).



cultura guaraní, la cultura de la época colonial española y de los procesos migratorios del siglo XX –menos acentuados que en otros países e al región-. La importancia del guaraní en la población y la tardía atención del sistema educativo a la cuestión del bilingüismo dan a la diversidad lingüística y cultural una relevancia especial en la agenda. Aunque históricamente no fue parte de las preocupaciones que articulaban las políticas para la escuela media, la expansión del nivel requiere de una creciente sensibilidad a esa problemática. Cabe considerar que según la EPH de 2009 en el 74,1% de los hogares pobres extremos y en el 49,5% de los no extremos predomina el uso del guaraní y el 31% de los hogares no pobres también se registra la utilización exclusiva del guaraní.

Por otro lado, los cambios de orden cultural que genera el proceso de urbanización también contribuyen a una fuerte pluralización. Las clases altas y medias urbanas y los jóvenes, al integrarse crecientemente a las redes económicas y comunicacionales globales, se diferencian de los patrones culturales tradicionales característicos de los sectores rurales.

En las últimas décadas se ha producido una modernización cultural acelerada y desigual. En un contexto de transformación del orden comunitario local, la expansión de los medios audiovisuales, de la telefonía celular y de Internet está modificando aceleradamente el acceso de los y las jóvenes al mundo del consumo y de la comunicación globalizada.

2.4. Cambios en la composición y las pautas culturales de adolescentes y jóvenes

Como ya se señaló, la demanda potencial de Educación Media insatisfecha es aún alta. En Paraguay, la población de menos de 19 años representa la mitad de la población (49.4%) mientras que en Brasil es el 39%, el 36.6% de la población argentina y el 32.2% de la población uruguaya. Dentro de la población paraguaya el grupo de edad de 0-14 años (la población potencial del sistema Educación Escolar Básica) es el más importante pues representa el 40% de





la población ¹⁹. Esas cifras muestran además el carácter expansivo que esa demanda potencial seguirá en los próximos años.

Desagregando esos datos se puede señalar que en 2002: el 26% de la población tenía menos de 10 años, el 40% menos de 14 años y el 26.2% tenía entre 15 y 29 años.

El proceso de urbanización, el acceso a los medios de comunicación masiva y la expansión TIC está cambiando el perfil cultural de estos y estas jóvenes en las grandes ciudades a partir de los cambios en sus formas de relación al mundo.

¹⁹ Demellenne (2004).





CAPÍTULO III

Desafíos y lineamientos para la Educación Media 2011-2024

Paraguay ha avanzado en las últimas dos décadas en el afianzamiento de sus instituciones políticas y la democratización de la cultura y la sociedad en el contexto de un fuerte proceso de urbanización y un moderado proceso de modernización económica.

Construir el Paraguay que queremos requiere consolidar aquello que se ha logrado y avanzar en nuevas direcciones. Si queremos construir una nación plenamente democrática, con una economía moderna e inserta estratégicamente en el mundo y, ante todo, una sociedad integrada y socialmente justa, debemos construir un sistema educativo a la altura de los desafíos que nos impone nuestro tiempo, el presente, y el de nuestros hijos e hijas, el futuro.

Para ello, el Plan Nacional 2024 sostiene una visión del sistema educativo como:

- a) 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 su vida;
- b) fundado en una pedagogía que reconoce como un supuesto antropológico la libertad del ser humano y que busca proporcionar a la persona y a la comunidad las condiciones para autodeterminarse, individual y colectivamente, liberarse y cambiar aquello que la oprime y le impide alcanzar su realización en todo su potencial;
- c) sustentado en un paradigma educativo que propugna la relación armónica, transformadora y ética entre las personas y su



contexto social y ambiental, e independiente de cualquier tipo de factor de dominación,

d) que concibe al ser humano como un sujeto libre, activo y transformador de la realidad propia y de su entorno social, no como un mero receptor o simple reflejo del orden económico, social e histórico establecido;

e) que considera a los sujetos de la educación como seres histórico-sociales, con plena capacidad para conocer, crear y transformar la realidad;

f) gestionado por profesionales formados y actores comprometidos, con transparencia en sus procesos y sus resultados, regido por la legislación y dotado de suficientes recursos financieros y tecnológicos;

g) que contribuye a la cohesión social, a la igualdad de género, al respeto y valoración de las etnias, a la participación activa de la familia y la comunidad, a la generación de conocimientos, al desarrollo socialmente responsable del país en el contexto de una política intersectorial, y a la integración activa con las naciones de la región y del mundo; h) que brinde una educación de calidad para todos y todas, favoreciendo los aprendizajes significativos que responden a las necesidades de formación de las personas y que les permiten insertarse en la vida social y productiva del país,

i) que contribuye a la formación de ciudadanos y ciudadanas responsables, defensores de los derechos humanos y del sistema democrático; solidarios con los demás y partícipes en la construcción de una sociedad justa y fraterna; y,

j) que reconoce a las instituciones educativas que logran los mejores resultados, y motiva continuamente a innovar y mejorar la calidad educativa.

Esos principios estructurantes de la visión del sistema son la base conceptual y valorativa sobre la que las políticas educativas deben hacer frente a los nuevos desafíos poniendo en el foco de atención del Estado y de la sociedad sobre:



- a) el derecho a la educación;
- b) el aumento del acceso, permanencia y culminación de cada nivel;
- c) el mejoramiento de la calidad;
- d) el incremento de la eficiencia en la gestión del sistema;
- e) la igualdad de género, tolerancia, respeto y valoración de las culturas y la diversidad;
- f) la erradicación de toda forma de discriminación;
- g) la creación de oportunidades de educación a lo largo de toda la vida; y,
- h) la participación activa de la comunidad educativa en la construcción de una sociedad democrática.

Los postulados que se plantean a continuación para las escuelas pretenden constituirse en la base para consensuar democráticamente la definición de delineamientos políticos para el desarrollo de la Educación Media en las próximas décadas. La agenda 2011-2024 para la Educación Media recupera, redefine y profundiza esos lineamientos en el proceso de reconstrucción de la Nueva Escuela Pública Paraguaya.

Estos planteamientos no definen fronteras, sino intentan generar articulaciones que permitan intervenciones con visión de integralidad enmarcados en el derecho a la educación como bien público y derecho humano.

3.1. Una escuela con enfoque de derechos

El Plan Nacional 2024 establece que “la educación es un bien social y su adquisición un derecho inalienable de todos los hombres y mujeres” y para su logro señala indispensables la gratuidad de la



enseñanza en todos los niveles y la ejecución de políticas activas de inclusión social.

El Estado es el responsable principal de la construcción de una educación que pueda integrar a todos, paraguayos y paraguayas en un proyecto de futuro para el país; en este contexto, la escuela debe asumir su condición de garante de derechos.

La participación democrática y el compromiso del conjunto de la sociedad es la herramienta para dotarla de sentidos plurales, garantizar el respeto a la diversidad y ejercer un adecuado control de las acciones de gobierno.

Adolescentes y jóvenes, como destinatarios de la política son poco visualizados como sujetos activos de su desarrollo, asumir que son sujetos de derechos requiere reconfigurar la mirada sobre ellos y ellas, orientando las acciones en la búsqueda de su protección integral, reconociendo que tienen derechos y que deben ejercerlos.

Nuevas formas de relación implica que las personas adultas generen vínculos de confianza y que esto esté mediado por el reconocimiento del otro, el respeto y la convivencia armónica, asumiendo que la diferencia en los roles y responsabilidades de cada uno de los actores enriquece estas relaciones.

Una escuela con enfoque de derechos precisa ser un espacio público, donde se eliminen las barreras que impidan la igualdad entre los géneros, donde nadie sea objeto de discriminación, estigmatización, violencia o abuso.

Enfoque de derechos significa también una educación contextualizada y pertinente que permita desarrollar las capacidades para formarse a lo largo de la vida, reconociendo la multiplicidad de saberes que configuran las diferentes culturas que coexisten en nuestra sociedad.

Una escuela con enfoque de derechos presenta como desafío: Lograr la universalización del acceso, la permanencia y el egreso a una Educación Media de calidad de todos los y las adolescentes y jóvenes paraguayos en un compromiso conjunto del Estado y la so-



ciudad, para ello resulta fundamental la generación de espacios de formación en derechos humanos que permita recrear experiencias de convivencia democrática y desarrollar estrategias educativas para el ejercicio y exigibilidad de los derechos.

Se requiere por tanto aunar esfuerzos para construir una agenda social y política compartida con organizaciones políticas, empresariales, sindicales y sociales que viabilicen la articulación de iniciativas territoriales en las escuelas y en la comunidad.

Este desafío implica prioritariamente garantizar el derecho a aprender mediante el desarrollo de acciones que garanticen el ingreso, la permanencia y el egreso de adolescentes y jóvenes que por sus condiciones de vulnerabilidad se encuentren limitados para iniciar y concluir sus estudios.

3.2. Una escuela inclusiva

Más de 120.000 jóvenes en edad de estar escolarizados están fuera del sistema educativo: son los más pobres y los que habitan en contextos rurales. Su inclusión en el sistema educativo es un gran desafío y supone revisar las pautas de desarrollo y articulaciones entre el 3° Ciclo de la EEB y la Escuela Media.

La igualdad de oportunidades para los resultados debe ser el principio articulador de la política, dado que no basta con acceder, permanecer y egresar del sistema educativo, hoy más que nunca es necesario pensar en un sistema educativo que conciba la calidad educativa como el desarrollo de las potencialidades de cada estudiante.

Proponer una escuela que supere la lógica de la igualdad de oportunidades para el acceso y definir las condiciones para la igualdad de oportunidades para los resultados, implica adoptar mecanismos de enseñanza que consideren las diferentes capacidades y contextos y que comprometa a docentes y directivos en la búsqueda de logros de mejores resultados de aprendizaje.



Igualdad de oportunidades para los resultados significa que aquello que la sociedad considera relevante transmitir de sus saberes y de su herencia cultural que está definido en el currículum, sea desarrollado en todas las escuelas del país y que también aborde aquellos aprendizajes relevantes para la vida del sujeto en su presente y en la construcción de su proyecto de vida.

Una Escuela Media inclusiva debe ser capaz de generar alternativas de atención en la diversidad, que garanticen el desarrollo de capacidades para la formación integral del sujeto, reconociendo diferentes formas de escolarización y de aprendizaje de adolescentes y jóvenes en sus trayectorias en el sistema educativo. Implica también dar atención a las diversas formas de expresión juvenil existentes en las instituciones educativas; generando espacios de participación de reconocimiento de la diversidad y encaminando acciones efectivas hacia la no discriminación de ninguna de estas expresiones.

En este contexto la evaluación cobra relevancia en el establecimiento de mecanismos de monitoreo y de valoración continua y sistemática de los procesos de aprendizajes de los y las estudiantes que permita intervenciones oportunas.

Una escuela inclusiva propone como desafío: Expandir y mejorar las oportunidades educativas en condiciones de equidad y calidad. Para ello, es necesario, por una parte, reordenar, regular y diversificar la oferta de instituciones existentes y definir los modelos institucionales y pedagógicos sobre la base de los cuales se expandirá la oferta, y por otra, se requiere la revisión de los sistemas de evaluación, acreditación y promoción de estudiantes hacia modalidades más flexibles que aseguren los logros de aprendizaje propuestos.

Además, es necesario fortalecer la educación continua para distintos públicos y sus necesidades considerando la especificidad de los contextos urbano, rural e indígena.

Estas nuevas y variadas experiencias educativas requerirán articular políticas intra e intersectoriales para la atención de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad, así como la institucionali-



zación de estrategias pedagógicas y mecanismos de apoyo académico y tutorial.

3.3. Una escuela digna

Garantizar el derecho a la educación supone que cada escuela sea un lugar en el que se puedan desarrollar actividades de enseñanza y aprendizaje en condiciones apropiadas, superando además aquellas barreras arquitectónicas que limitan las posibilidades de acceso.

La Educación Media enfrenta simultáneamente la necesidad de ampliar planificadamente la creación de locales escolares, y la de trabajar sobre las deudas que arrastra el nivel en materia de condiciones para la enseñanza y el aprendizaje.

Para generar procesos significativos de enseñanza y aprendizaje se deben asegurar escuelas con condiciones apropiadas en materia de infraestructura y equipamiento. La responsabilidad para generar cambios estructurales implica la obligación de garantizar condiciones básicas en cada una de ellas para posibilitar experiencias educativas de calidad.

Una escuela digna supone intervenciones integrales y decisiones colectivas que incluyan el mejoramiento de la infraestructura, la dotación de bibliotecas, la incorporación de tecnología, la dotación de insumos para prácticas educativas, la creación de espacios alternativos de formación que sean acompañadas por la transparencia, la rendición de cuentas y la corresponsabilidad de los actores en el cuidado del bien público. Requiere además garantizar el derecho a un espacio seguro donde los planes de gestión de riesgo y de salubridad formen parte de los proyectos institucionales.

Una escuela digna tiene como desafío: Mejorar las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje para lo que se requiere, entre otras cosas, desarrollar estándares mínimos o básicos de infraestructura que permitan jerarquizar prioridades de inversión y de atención considerando criterios objetivos; desarrollar una política de garantía y provisión de espacios de lectura y estudio en la es-



cuela, equipamiento e insumos básicos (laboratorios, bibliotecas, TIC) , materiales para la enseñanza y el aprendizaje (libros de texto, cuadernillos de ejercicio, materiales de autoaprendizaje e interactivos, etc.) y finalmente, garantizar recursos para el mantenimiento según las tipologías institucionales.

3.4. Una escuela crítica

El plan 2024 señala que “el desafío proveniente de los acelerados cambios científicos y tecnológicos es el más exigente y difícil de todos los retos que enfrenta la educación”.

Los resultados de evaluación de la calidad muestran sólo de forma limitada los problemas existentes en relación con los aprendizajes a los que acceden los y las estudiantes y son expresión de una crisis profunda en el que la pérdida de centralidad de la transmisión del conocimiento y de la cultura juegan un papel central.

La Educación Media debería garantizar el acceso a saberes relevantes para que las nuevas generaciones puedan desenvolverse en la vida social como ciudadanos activos. A partir de ello, la escuela debe ser concebida como un espacio donde los y las adolescentes y jóvenes encuentren posibilidades de expresión y de replanteamientos de paradigmas.

Es necesario, por lo tanto promover experiencias de enseñanza y de aprendizaje que desarrollen capacidades de análisis crítico y de intervención sobre la realidad para transformarla. Esto requiere el ejercicio en la toma de decisiones en forma autónoma como experiencia para la construcción de un proyecto de vida.

Una escuela crítica plantea como desafío: Revisar y reformular los principios pedagógicos y los contenidos fundamentales de la Educación Media para lograr una formación que amalgame en una nueva síntesis los conocimientos científicos con aquellos necesarios para el desarrollo humano. Esto implica desarrollar un marco curricular más comprehensivo, con objetivos y estándares claros, que proponga una nueva relación entre el conocimiento académico/



disciplinar y la formación de capacidades para el desarrollo personal y el ejercicio de la ciudadanía.

Se necesita además concretar una formación pre-profesional en los diferentes bachilleratos con el propósito de ofrecer experiencias que se orienten a una formación general vinculada al desarrollo de competencias científicas, sociales y laborales.

3.5. Una escuela con autonomía pedagógica

Frente a las políticas que han pretendido hacer de la docencia una actividad totalmente gobernada “desde arriba”, resulta necesaria una urgente rejerarquización de la formación y el trabajo de directivos y docentes. Resulta imposible pensar una reconstrucción del sistema educativo sin una adecuada formación y participación de quienes son responsables, en cada comunidad, de hacer realidad los principios que orientan la política educativa.

El desarrollo de la autonomía requiere desde el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) promover las condiciones para que las escuelas transiten el proceso de apropiación y reconstrucción de la política educativa, desde el replanteamiento de la organización para la conducción de la escuela a la definición de las condiciones sistémicas para que ello sea posible. Esta construcción requiere de grados de consenso entre los actores.

Una escuela con autonomía pedagógica implica pasar del modelo de escuela que sólo implementa políticas a un modelo de escuelas que desarrollan iniciativas a partir del marco de las políticas en relación a su contexto, promoviendo programas institucionales e innovaciones que le permitan el logro de los objetivos mediante diversos mecanismos.

Los procesos de adecuación curricular que parten de la referencia del currículum nacional necesitan ser visibilizados en la construcción de la autonomía institucional así como los supuestos pedagógicos que legitiman la intervención educativa de cada institución educativa.



Directivos y docentes deben ser actores protagónicos del cambio y la mejora de la Escuela Media. Para ello resulta indispensable una articulación entre la formación inicial y los imperativos de la práctica cotidiana, así como el fortalecimiento de un mecanismo de selección que garantice el acceso según los perfiles requeridos.

Una escuela con autonomía pedagógica presenta como desafío: Estimular el mejoramiento de la práctica docente y de la gestión directiva para hacer de las instituciones educativas organizaciones con autonomía y capacidad interna de mejora para lo cual, es necesario, como prioridad integrar un programa formación docente continua que incluya a todos los directivos y docentes en ejercicio y asegure la cobertura territorial en función de los objetivos formativos del marco curricular y de los estándares definidos.

De vital importancia es el mejoramiento de las condiciones de trabajo docente (distribución de la carga horaria, espacios para el trabajo institucional, atención individualizada y preparación de clases) y el desarrollo de lineamientos curriculares y de materiales para la enseñanza.

De igual forma, se plantea, la necesidad de proveer desde el MEC información, herramientas y asesoramiento pertinente y oportuno para la gestión directiva.

3.6. Una escuela abierta

Condición indispensable para el desarrollo de una política de Educación Media a mediano y largo plazo compartida es la participación del conjunto de la sociedad en la definición de sus fines y en el apoyo de su desarrollo. La participación no sólo es un medio para el logro de ciertos objetivos sino que es en sí misma una experiencia pedagógica, y los espacios que para tal fin se articulan actúan como espacios para el ejercicio de la democracia.

La construcción de redes sociales de contención para evitar la deserción de los y las jóvenes o la generación de articulaciones virtuosas entre el sistema educativo y el mundo laboral dependen, en



gran medida, de la capacidad del Estado para movilizar la participación de la sociedad en torno a fines compartidos.

En el marco de la redefinición de la Escuela Pública Paraguaya se plantean estrategias que promueven espacios sociales para adolescentes y jóvenes escolarizados y no escolarizados, que active e impulse la participación de los sujetos en la construcción y transformación de su contexto.

Las escuelas abiertas buscan establecer nexos entre la escuela y la comunidad, entendiendo el espacio educativo como un espacio de desarrollo de las dimensiones subjetivas de los y las jóvenes y no como un complemento de actividades extracurriculares. Asumiendo que se aprende desde diferentes experiencias, la posibilidad de desarrollar capacidades, reforzar conocimientos y fomentar la creatividad se plantea la escuela como un punto de encuentro de adolescentes y jóvenes de la comunidad.

Es fundamental pensar en un modelo institucional que considere las necesidades de socialización, los intereses, las diferentes capacidades garantizando los espacios y los mecanismos que permitan la formación integral del joven, ofreciendo alternativas de desarrollo artístico, ambiental, cultural, deportivo, entre otros.

Una escuela abierta plantea como desafío: Constituirse en un espacio de promoción de una mayor articulación de la escuela media con las comunidades, el mundo laboral y la sociedad civil para posibilitar el desarrollo de programas que estimulen experiencias formativas de apertura y conocimiento del medio local y nacional (campamentos, festivales, torneos intercolegiales, concursos literarios y musicales, servicios a la comunidad, espacios de investigación e intervención, entre otros) vinculados con los lineamientos centrales del marco curricular; la promoción de encuentros con asociaciones de jóvenes, empresas, ONGs, otros organismos del Estado nacional y de los departamentos/municipios, así como la formación de redes virtuales de comunicación y colaboración con escuelas y estudiantes de otros países en función de objetivos y actividades de formación sistemáticas.



Así también el desarrollo y la ampliación de las estrategias de participación de las familias en los procesos educativos, y de la comunidad educativa (ACE, Centro de estudiantes, Consejo de Profesores, Equipo de Gestión Institucional, etc.) en la vida escolar se consideran aspectos claves para construir experiencias significativas articuladas.

3.7. Una escuela gratuita

Paraguay es el país con gasto social más bajo de la región ²⁰ y con menor presión impositiva lo que limita las asignaciones en presupuesto público. El Plan 2024 destaca que, de acuerdo con el art. 85 de la Constitución Nacional, el monto destinado a la educación en Paraguay no debe ser menor al 20% del total asignado a la Administración Central. Con el impulso dado por la Reforma Educativa, la inversión pública en educación realizada a través del MEC creció un 63% en valores constantes en el periodo 1994-2006. La Educación Media implica el 22% de un presupuesto en el que el 92% de los recursos destinados a educación corresponden a gastos corrientes, y sólo el 8% se invierte en gastos de capital. Ese presupuesto equivale a 4.3 % del PIB; lejos aún del 6% que se plantea como piso necesario desde el Marco de Acción de Dakar de 2001.

Pensar en una escuela gratuita supone garantizar el derecho a la educación sin restricciones, es decir partir del principio de justicia y equidad que promueva la democratización para el acceso al conocimiento eliminando las barreras discriminatorias que reflejan las desigualdades existentes en la sociedad.

Esto implica considerar por una parte, los medios que adolescentes y jóvenes requieren para asistir a la escuela tales como: útiles escolares, textos, boleto estudiantil, becas, entre otros, para disminuir los gastos de bolsillo de sus familias, y por otra plantear políticas intersectoriales que contribuyan a disminuir los índices de pobreza.

20 CEPAL (2009).



Considerar además que la gratuidad no se enfoca sólo al financiamiento de las propuestas existentes, sino a las posibilidades de construir alternativas de formación que garanticen la inclusión de diferentes colectivos al sistema educativo así como los mecanismos que disminuyan la repitencia y la deserción.

El compromiso del Estado y la sociedad con la educación debe hacerse visible en el incremento del esfuerzo presupuestario destinado a su desarrollo. Asegurar la gratuidad, la expansión del sistema y el logro de los resultados requiere de los recursos necesarios para cada uno de los desafíos a enfrentar, para lo cual es necesario incrementar la capacidad impositiva general del Estado.

Una escuela gratuita propone como desafío: incrementar la inversión como condición indispensable para asegurar la gratuidad y el logro de los fines sustantivos de la Educación, concreción que podría darse mediante el incremento del esfuerzo financiero destinado a la universalización de la escuela media, así como también el aumento de la inversión en políticas compensatorias (becas, subsidios, útiles escolares, textos) que posibiliten el acceso, la retención, el rendimiento y el egreso de los y las estudiantes, según trayectorias escolares.

La gratuidad supone garantizar recursos financieros para que las instituciones educativas desarrollen sus propios planes de mejora en la búsqueda de dar respuesta a las necesidades y expectativas de la comunidad en la cual están insertas.

Condiciones y posibilidades.

El Plan 2024 destaca que en Paraguay, el Estado garantiza el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades de acceder a los conocimientos y a los beneficios de la cultura humanística, artística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna. Para eso tiene la responsabilidad de crear las condiciones para garantizar una real igualdad de oportunidades y para asegurar a toda la población el acceso a la educación.

En este marco, el MEC asume una perspectiva pedagógica de la política educativa, lo que significa que sus decisiones y acciones no



deben operar con la lógica de la imposición sino que son el resultado de una estrategia participativa que le otorga sentido al accionar del Sistema Educativo.

El desarrollo de estos lineamientos políticos supone una fuerte expansión y complejización de las funciones que viene cumpliendo el MEC y, en particular, la Dirección General de Educación Media, lo que plantea un desafío adicional: Fortalecer las capacidades estatales para regular y administrar el sistema educativo.

Para ello se establecen como prioritarias algunas líneas de acción:

- a) Fortalecer la Dirección General de Educación Media (DGEM), mejorando sus capacidades para planificar, implementar y evaluar las políticas.
- b) Construir un sistema de información y monitoreo permanente del nivel actualizado y abierto a los actores del sistema que permita analizar los avances y que sirva como base para un planeamiento participativo.
- c) Promover el desarrollo de estudios en articulación con universidades y centros de investigación.
- d) Desarrollar un trabajo coordinado con el 3° Ciclo de la Educación Escolar Básica en vistas de una mayor articulación institucional y pedagógica.
- e) Definir estándares básicos en materia de infraestructura, equipamiento y la composición de equipos directivos y docentes por tipología institucional.

Los desafíos sin dudas abren oportunidades, las maneras de definir estrategias o de encontrar respuestas podrán replantearse conforme se vayan orientando en estos ejes de intervención los logros y las dificultades, pero lo que no se posterga es la decisión de pasar del discurso a la concreción, de la focalización a la universalización, de la adopción de experiencias a la construcción reflexiva de la intervención pedagógica.

Referencias

BID - SREDECC. (2009). Informe Nacional de Resultados, Paraguay. Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana. ICCS 2009.

CEPAL. (2009). Panorama social de América latina y el Caribe.

CCA. (2005). Evaluación Común de País. Paraguay. Sistema de Naciones Unidas. S/d.

Demellenne, D. (2004). Estudios sobre la educación para la población rural en Paraguay. Proyecto - FAO – UNESCO – DGCSITALIA – CIDE – REDUC. http://www.red-ler.org/estudio_educacion_poblacion_rural_paraguay.pdf

Elías, R. (2005). La deserción escolar de adolescentes en Paraguay. Concurso: La Reforma pendiente de la Educación Secundaria, PREAL-GDN. Informe Final. http://www.redligare.org/IMG/pdf/desercion_escolar_adolescente_paraguay.pdf

Elías, R. (2010). La investigación educativa en Paraguay y su desarrollo en el marco de la transición democrática y la Reforma Educativa. Mimeo.

Rivarola, D. (2000). La reforma educativa en el Paraguay. CEPAL, Serie Políticas Sociales 40. Chile.

SEP/UNESCO (2007). Panorama Educativo 2007: desafíos alcanzados y por alcanzar. Proyecto Regional de Indicadores Educativos. Cumbre de las Américas. [www.prie.oas.org/documentos/Panorama_Esp_def%20\(2\).pdf](http://www.prie.oas.org/documentos/Panorama_Esp_def%20(2).pdf)

Vera Notario, M. (2010). La educación media en cifras, en MEC (2010) Resignificación de la Educación Media. CIIE, MEC, Paraguay.



