
Políticas sociales

La reforma educativa en el Paraguay

Domingo M. Rivarola



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, septiembre de 2000

Este documento fue elaborado por el señor Domingo M. Rivarola, Consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1423-P

ISBN: 92-1-321651-3

Copyright © Naciones Unidas, Septiembre de 2000. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.00.II.G.96

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. El contexto histórico	7
A. Los rasgos históricos de la educación paraguaya	8
B. El desenvolvimiento educativo durante el autoritarismo....	10
C. Los cambios educativos en la transición.....	12
II. Los principales actores de la reforma educativa	15
A. El Ministerio de Educación y Cultura.....	15
B. Consejo Nacional de Educación y Cultura	16
C. Los gremios docentes	17
III. La propuesta de reforma educativa	19
A. Calidad de la educación	20
1. Textos escolares.....	20
2. Tiempo efectivo de las actividades en el aula.....	20
3. La condición lingüística.....	21
4. La reforma curricular.....	23
5. La formación docente	23
B. Equidad educativa	24
1. Educación bilingüe	25
2. La educación inicial.....	25
Bibliografía	27
Serie Políticas sociales: números publicados	29

Resumen

Una característica resaltante de la transición política que se inició en 1989 fue la reforma educativa. A diferencia de la mayoría de los países de la región que en las últimas décadas han puesto en marcha procesos de reforma educacional, el caso paraguayo se distingue por darse dicha iniciativa con el trasfondo de un largo ciclo autoritario. En tal contexto, la idea de democratización tuvo una presencia gravitante tanto en la construcción de un nuevo sistema educativo como en el papel central que la sociedad atribuyó a la educación en el sentido de fortalecer el proceso de institucionalización democrática y la formación de una nueva ciudadanía. En ese orden, uno de los ejes centrales de la reforma educativa paraguaya ha sido el de la educación en valores, la que refleja con claridad su objetivo de afianzamiento de una cultura democrática y de una capacidad para asumir con suficiente competencia los requerimientos que surgen de la creciente globalización. En ese orden, la reforma paraguaya insiste en igual medida en lograr una educación que permita que cada ciudadano adquiera la competencia para insertarse al cambiante y complejo mundo del trabajo. El estudio ofrece también referencia sobre las motivaciones y participación de los principales actores involucrados y los cambios de orden institucional.

I. El contexto histórico

Casi al final del milenio, el Paraguay se encontró ante una situación histórica imprevista y singular: el abrupto desmoronamiento del régimen de autoritarismo totalitario que imperó en el país por más de medio siglo. En ese sentido, la *transición democrática* -expresión con la que se identifica el período que arranca con el viraje político producido en febrero de 1989- se constituyó en un *hito* histórico a partir del cual se desencadena una onda de cambios en cuanto al funcionamiento del Estado, el manejo del aparato gubernamental, las formas y niveles de la participación ciudadana en las cuestiones públicas, el carácter de las instituciones, etc. Y lo que se presenta como un elemento distintivo de este “cambio de sentido” que experimenta la política paraguaya es, por una parte, la toma de conciencia que adquiere una inmensa mayoría de la ciudadanía en cuanto a estar viviendo una etapa verdaderamente excepcional y por otra, la decidida voluntad de gestar una etapa de profundas transformaciones de la sociedad paraguaya.

A diferencia de otras transiciones políticas acaecidas en época reciente en América Latina y que acabaron con los regímenes militares autoritarios, tal como ha sido el caso del Brasil, Argentina, Chile y Uruguay, por mencionar los ejemplos más cercanos, el proceso que se dio en el Paraguay tuvo rasgos y derivaciones muy diferentes al proceso político y social de estos otros países que igualmente soportaron el agobio de severas dictaduras. Es que en los países mencionados, por contar previamente con una tradición democrática -cualquiera haya sido el grado de institucionalización alcanzada- las *transiciones* que se dieron tuvieron más bien el carácter de verdaderas restauraciones. Contrariamente, en lo que respecta al Paraguay, el

proceso de la *transición* se presenta con todas las características, limitaciones y dificultades propias de un intento de “instauración” o construcción institucional. Como era de esperar, en cada una de estas dos modalidades de transición referidas, se abrieron cursos muy diferentes de desarrollo político aunque no es menos cierto que dada la multidimensionalidad de estos procesos nacionales, y la profundidad de las crisis, es posible identificar un sinnúmero de similitudes entre el caso del Paraguay, caracterizado por su “tradición autoritaria” y los que habiendo soportado similares experiencias, contaban con una previa vigencia de instituciones democráticas.

Otra característica de la *transición* paraguaya, a más de la anotada anteriormente, es la *amplitud* de su alcance. En febrero de 1989 no cambió sólo “lo político”, aunque esta dimensión haya sido la que ofreció en su etapa inicial la arista más crítica y visible. El espectro que cubría las transformaciones rebasaron prontamente el campo meramente político proyectándose con igual ímpetu hacia el ámbito económico, social -y cada vez más nítidamente- a la misma esfera cultural.

Un rasgo igualmente resaltante de la *transición* paraguaya fue la ilimitada fe que la ciudadanía experimentó en cuanto a la capacidad transformadora de la democracia. La impresión predominante se centraba en la idea que, desaparecida la dictadura e “instauradas” las instituciones democráticas fundamentales, se irían resolviendo casi mecánicamente los grandes problemas que afectaban al país. Todo era cuestión de tiempo, al punto que se dio una total despreocupación en cuanto a desarticular parte siquiera de lo que había servido de base de sustentación al régimen dictatorial. Sobre esta firme aunque ingenua visión de la democracia, la máxima prioridad para las nuevas fuerzas políticas emergentes -y por supuesto de sus principales líderes- fue la de concentrarse en el ordenamiento y puesta en funcionamiento de un sistema político democrático (elecciones para elegir las nuevas autoridades nacionales, promulgación de una nueva Constitución, cambio de la Ley Electoral, reorganización de los partidos políticos, etc.).

Esta firme convicción respecto a la influencia determinante de la democracia sólo fue compartida con otra entusiasta certidumbre que caracterizó a la *transición*: el valor excepcional de la educación en la tarea no sólo de afianzar la democracia sino de posibilitar el advenimiento “de una nueva sociedad”. Tanto a nivel público como en los diferentes escenarios de la sociedad civil -líderes sociales y simples ciudadanos- coincidieron plenamente en la exaltación del papel de la educación y la responsabilidad que debía ser asumida en el sentido de reformular a fondo el contenido y alcance de la educación.

A. Los rasgos históricos de la educación paraguaya

Hasta fines de la década del sesenta, el sistema educativo paraguayo seguía manteniendo gran parte de sus características históricas. Es decir, un fuerte predominio de las escuelas localizadas en zonas rurales o semi-urbanas, altas tasas de repitencia y deserción, una pronunciada diferencia entre los niveles de calidad entre las unidades educativas rurales y las urbanas, limitada cobertura de la enseñanza media, alta concentración de recursos en la Capital, la diferencia por género en el acceso y retención en la escuela, fuerte proporción de docentes no profesionalizados, alta proporción de escuelas incompletas, escasa atención a las modalidades lingüísticas de la población escolar, etc. Como es de suponer, tales características respondían a condicionamientos de orden estructural tales como el carácter marcadamente agrario del sistema productivo, el lento crecimiento urbano, la dinámica fuertemente centralizadora de Asunción, etc. En 1962, dos de cada tres habitantes estaba localizado en áreas rurales.

En lo que atañe a la enseñanza media, el Paraguay está ubicado entre aquellos países con fuerte rezago en la cobertura de la enseñanza media, con una característica adicional muy significativa: la alta concentración de los establecimientos donde funciona este nivel en la Capital y

zonas aledañas. Un proceso sostenido de apertura de establecimientos educativos medios en centros urbanos menores se intensifica recién desde finales de la década del cincuenta. En gran medida, el crecimiento más acelerado de la matrícula de la enseñanza media se dio como efecto, por un lado, del sostenido incremento que tuvo la enseñanza primaria en los años cincuenta y sesenta y por otro, el acrecentamiento de la asistencia técnica y financiera internacional destinada a expandir este nivel educativo. En otro plano, una influencia no menos significativa provino de la misma demanda, en el sentido de la creciente valoración que tuvo la educación en general -y la medida en particular- en razón a la dinámica de crecimiento económico que experimentó el país, en especial durante toda la década del setenta.

Durante el período referido, la tasa de escolaridad media mantuvo su tendencia de sostenido crecimiento, tal como puede apreciarse en las siguientes cifras: 20.3% en 1972; 27% en 1980; 30.9% en 1985; 32.5% en 1990 y 45.7% en 1998. Sin embargo, a pesar de mantenerse este ritmo de crecimiento, la escolarización media del país lo sitúa en el grupo de los más bajos de América Latina. Según datos aportados por el Banco Mundial, en 1988 la cobertura de la enseñanza media no superaba el 25%, en tanto que el promedio de escolaridad para este nivel en América Latina era en dicho año del 58%.

Otro rasgo histórico importante del nivel educativo post primario es el exiguo crecimiento de la educación técnica. Tal fenómeno contrasta con la relevancia que se ha atribuido a esta modalidad de la educación media tanto por los técnicos, administradores y planificadores de la educación, e inclusive políticos y líderes sociales. Ya a comienzos de siglo, las autoridades nacionales pusieron énfasis en la importancia de este tipo de formación. En la reforma educativa emprendida en 1956 se incluyó la educación técnica como uno de sus principales objetivos. Del mismo modo, en el *plan de innovaciones educativas* introducidas en 1974 se insistió igualmente en la necesidad de fortalecimiento de la rama técnico-profesional. En 1999, la matrícula correspondiente a la rama técnica-profesional no sobrepasaba el 5%.

Son diversos los factores al que se ha atribuido el escaso crecimiento de las diferentes modalidades de la educación técnica. Por un lado, el alto costo que requiere su equipamiento, insumos de funcionamiento y mantenimiento de los equipos. En un orden más estructural, existe el criterio que un factor decisivo sigue siendo el precario margen de desarrollo industrial del país. De todas maneras, un hecho no menos significativo es la debilidad del sistema educativo tradicional en cuanto a la capacidad de una adecuada conceptualización del mundo del trabajo y el de la tecnología. Tal falencia resulta muy notoria cuando se constata la débil articulación que hasta hoy día prevalece entre esta rama y la esfera empresarial.

La dinámica de la enseñanza media explica en una gran parte la limitada cobertura de la educación superior. De acuerdo a lo que ha señalado Cummings (1993), un elemento que afecta de manera directa la escala del sistema de educación superior en el Paraguay “es lo restringido del sistema de educación secundaria”. El mismo autor resalta que la tasa de matrícula en secundaria es la más baja de América Latina y “una de las más bajas del mundo”. Además, y dada la circunstancia que tal realidad se mantiene hasta nuestros días, es importante prestar atención a la apreciación que hace Cummings en lo relativo a la alta selectividad del sistema de educación media. Sólo uno de cada dos estudiantes que comienza la secundaria culmina el ciclo completo.

Una característica no menos relevante del sistema educativo tradicional y que inclusive se ha venido agudizando en los últimos años es su fuerte tendencia a la *segmentación*. Este fenómeno estructural explica en gran medida la forma que históricamente ha caracterizado a la pirámide educacional paraguaya: una extrema agudización en los tramos superiores y un fuerte engrosamiento en la base. Dicha estructura refleja una compleja conjunción de determinantes que

condicionan la capacidad diferenciada de acceso a la educación de los diferentes sectores sociales. De igual manera, representa los rangos que corresponden a las unidades educativas en cuanto a su nivel de calidad.

Es poco lo que el sistema educativo tradicional ha podido corregir en cuanto a ciertas peculiaridades en el orden más estrictamente pedagógico. El carácter frontal de la enseñanza, la tendencia enciclopedista y el sesgo a la memorización quedaron fuertemente arraigados en la escuela tradicional, a pesar de haberse dado a lo largo del tiempo importantes esfuerzos para su control. Los intentos de reforma educativa de 1954 y la de 1974 prestaron especial atención a tales problemas aunque sin alcanzar progresos sustantivos.

B. El desenvolvimiento educativo durante el autoritarismo

Con el golpe militar que lideró el Gral. Stroessner en 1954 se abrió el camino a la consolidación de un régimen político-militar que mantuvo una absoluta hegemonía por más de tres décadas (1954/1989). En una primera fase, el Gral. Stroessner anudó -bajo su exclusiva conducción- una estrecha alianza política con la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado) hasta ese momento en ejercicio exclusivo del gobierno. La nueva estructura de poder, que sustituyó al ejercido por el Partido Colorado por un corto y caótico período (1947/1954), se afirmó en base a la estrecha articulación lograda por el Gral. Stroessner entre las Fuerzas Armadas (como depositario hegemónico del poder), el Partido Colorado y el aparato gubernamental.

Las condiciones político-ideológicas imperantes a nivel internacional como resultado de la guerra fría permitió que el Gral. Stroessner pudiera recibir el apoyo irrestricto de los EE.UU. -y de los demás regímenes militares de la región- en razón a su férreo alineamiento ideológico y político “anti-comunista” y “anti-subversivo”. Este apoyo, demarcado dentro de la *doctrina de la seguridad nacional*, inspirada y sostenida por el gobierno norteamericano, tuvo una enorme gravitación en los años cincuenta y sesenta, sobre todo por la intensificación de los movimientos guerrilleros en todo el continente. En el caso paraguayo, la incentivación de una visión política sustentada sobre la dicotomía “amigo-enemigo”, fue un instrumento altamente eficaz que permitió al régimen stronista inmovilizar por un largo tiempo a las fuerzas democráticas que buscaban la democratización del país. La falacia en cuanto a la existencia de una “amenazadora organización subversiva comunista” se puso en total evidencia por el hecho que, a poco tiempo de haber sido defenestrada la dictadura en 1989, el Partido Comunista convocó a una concentración de sus partidarios. El llamado apenas consiguió reunir a un centenar de simpatizantes, lo que concordaba exactamente con el escaso crecimiento que el partido comunista paraguayo alcanzó desde su fundación.

La educación fue motivo permanente de preocupación y control de parte de la cúpula de poder por dos razones fundamentales: por una parte, por el reconocimiento de su importancia como un instrumento altamente eficaz de control ideológico y adoctrinamiento. Este interés es posible rastrear con suma facilidad a través de los discursos, mensajes presidenciales, planes educativos, etc. En segundo lugar, el ámbito educativo representaba a la vez un “poder social” importante de controlar y sumar como apoyo del gobierno tanto a través de los múltiples mecanismos de coacción y represión como de los estímulos prebendarios. En 1989, año del defenestramiento del régimen stronista, los docentes pertenecientes a los establecimientos públicos y que dependían administrativamente del Ministerio de Educación, conformaban un contingente de veinte mil maestros que, con el agregado de sus respectivas familias, sumaban cerca de cien mil personas. Para asegurar su control y garantizar su fidelidad, el gobierno stronista utilizó varios procedimientos. Uno de ellos, la exigencia de la afiliación partidaria para tener acceso al cargo de docente, reforzada con una recomendación de un dirigente destacado del partido, del gobierno o de algún miembro prominente de las Fuerzas Armadas. Otro recurso sistemáticamente utilizado fue el seguimiento y

control de las actividades políticas y sociales de los docentes que se ejercía por medio de los supervisores escolares, en su mayoría militantes activas del partido de gobierno.

El interés del régimen dictatorial por el sector docente respondía también a la significación que poseía como mercado laboral. Tanto para las principales figuras del gobierno como para los dirigentes partidarios, controlar esta fuente clientelar constituía un poderoso recurso de poder. Contar con la posibilidad o el poder directo de decidir sobre la distribución de los cargos docentes, el manejo de programas o de inversiones varias, adquiría singular relevancia en términos electorales. De igual modo, dentro de la política de legitimación del régimen, “la política de promoción de la educación” tenía un tratamiento prioritario. En ese orden, un ritual propagandístico rutinario del gobierno –y del Presidente de la República como su principal figura– era la inauguración de aulas, dotación de equipos escolares, entrega de certificados, etc., eventos a los que la prensa oficial prodigaba una atención preferencial.

Con relación a una posición doctrinaria con respecto a la educación, el régimen stronista sólo se afanó en dar un difuso y ambiguo tinte “nacionalista” a su discurso, reafirmando como una de las principales metas de la educación paraguaya el de afirmar y defender “el ser nacional”. Exceptuando la insistente retórica sobre tales puntos, gobierno y régimen se acomodaron sin dificultades ni reticencia alguna a los lineamientos trasvasados al sistema educativo paraguayo por los organismos de cooperación internacional. Tanto la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), el Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) –por citar las más activas– intensificaron sus programas de cooperación en el campo educativo desde la década del sesenta. Es notorio el traspaso de nuevas orientaciones educativas por parte de tales agencias que de esa manera pasaban a constituirse –al ser asumidas por los organismos oficiales– en *políticas nacionales*. En ese sentido, muchas innovaciones que representaban una efectiva “puesta al día” de la educación paraguaya, pudo darse por esta vía, dado que la preocupación central del oficialismo giraba en torno al control político e ideológico. Además, mantener activa la cooperación internacional, en particular la de orden financiero, permitía al gobierno extender significativamente su capacidad clientelar y también su base de legitimación.

Los rígidos controles internos, la insistente propaganda tendiente a legitimar al régimen autoritario, el extendido temor a la represión, ponían límites insalvables al desarrollo de una educación plena y liberadora. Para el “único líder”, pomposa manera de identificar al General Stroessner por sus partidarios y por el aparato propagandístico, la mayor atención estaba dedicada a mantener la contundencia, eficacia y fidelidad de los órganos de seguridad y de las Fuerzas Armadas. Cerca de la mitad del presupuesto nacional se destinaba a los gastos incurridos en ambos rubros, a los que se sumaban otros privilegios y prebendas. En cuanto a la educación, la distancia entre el discurso y las acciones reales para su mejoramiento fue siempre ostensible, a pesar del esfuerzo propagandístico. Durante los ochenta, y repitiendo la misma tendencia de la década anterior, el promedio de inversión en el gasto educativo apenas superó el 1% del PIB, una de las tasas más bajas del mundo.

En cuanto a la política de formación de recursos humanos, la misma suscitó la atención e interés, en especial de los estratos burocráticos técnicos, con posterioridad a la reunión de Punta del Este y de la puesta en marcha de las actividades de promoción social contemplado en la Alianza para el Progreso. A tal efecto se creó la Secretaría Técnica de Planificación que –además del equipo local seleccionado– en su primera fase contó con un excelente grupo de consultores externos bajo la orientación y responsabilidad del Grupo Tripartito (OEA/BID/CEPAL). A pesar de este auspicioso inicio durante el cual dicha Secretaría alcanzó un notable grado de influencia, prontamente su peso

comenzó a decaer sea por su politización como por la resistencia de los ministerios a aceptar la existencia de un organismo que tuviera algún grado de incidencia en sus actividades o desempeño.

No resulta fácil presentar un balance de los efectos perniciosos que conlleva un régimen autoritario, más aun de la dureza y larga duración como fue la dictadura del General Stroessner. Esto, por dos razones fundamentales: uno, por el margen excepcional de recursos que tuvo a su disposición y que le permitió afianzar la impresión de la consolidación de “una edad de oro” superando el crónico retraso que era la característica histórica distintiva del país; otro, la ya mencionada legitimación recibida por su ferviente adhesión a la ya citada doctrina de la seguridad nacional.

Sin embargo, en lo que respecta al sistema educativo ha sido sumamente fácil ponderar el magro aporte recibido del régimen autoritario. En 1989, fecha que marca el final del Stronismo, la educación paraguaya podía ser ubicada entre la de menor desarrollo del continente. Y con un agravante fundamental: carente de una mínima base de cultura crítica para iniciar su transformación.

C. Los cambios educativos en la transición

Un hecho notable de la transición a la democracia fue que la misma contó desde su inicio con una propuesta de transformación profunda e inmediata del sistema educativo legado por el régimen autoritario. En rigor, en su origen el planteamiento de la necesidad de una reforma educativa fue precedida por un categórico rechazo del aparato educativo montado y controlado desde los ámbitos político-partidarios del poder. Tal rechazo se expresó por el masivo movimiento de descalificación surgido en el seno de las organizaciones no gubernamentales, la prensa, los docentes hasta entonces excluidos o marginados por el oficialismo, la dirigencia de la emergente democracia, padres, etc. En un plano más concreto, las descalificaciones y objeciones eran de muy diversa índole aunque el énfasis se centraba fundamentalmente en la excesiva partidización, el prebendarismo y la primacía de la lealtad partidaria o la militancia como mérito para acceder a los cargos educativos sea de orden docente o administrativo.

La utilización de la militancia partidaria como requisito y mérito para usufructuar una posición de seguridad y privilegio en el ejercicio de la docencia y el mantenimiento de una carrera en el magisterio fue un importante factor de discriminación que afectaba a quienes habiendo accedido al desempeño de tal actividad no siendo simpatizante o afiliado al partido oficial (posición ganada por influencia de parientes influyentes u otros mecanismos) debían soportar extremas restricciones, inseguridad y censuras. Contrariamente, el “mérito” de contar con la “militancia partidaria” eximía a quienes la poseían de la preocupación y reponsabilidad de afanarse por acrecentar otros atributos de índole académica, lo que se constituía en un factor disuasivo determinante que finalmente terminaba por obstruir toda posibilidad de generar una dinámica de mejoramiento profesional de los docentes. Sin embargo, existen claros indicios que a pesar de esta perniciosa práctica, una proporción importante de docentes buscaban mejorar su capacitación pero a sabiendas que ante cualquier proceso de postulación a cargos más importantes o de mayor responsabilidad, promoción, participación en encuentros académicos (seminarios, becas, etc.) la alternativa de *elección* presentaría como el mayor escollo la cuestión de la *militancia y méritos partidarios*.

A pesar de la contundente descalificación del sistema educativo conformado durante el período autoritario, en particular de sus aberraciones ideológicas, censura y la fuerte partidización de importantes instancias técnicas, como por ejemplo, el de la supervisión, el estilo tutelado de la

transición (que posibilitó la pervivencia de parte significativa de la estructura de poder anterior) no dio lugar a que se procediera a un rápido y radical cambio tanto en el plano administrativo como técnico. Tal situación, que caracterizó marcadamente, al primer bienio de la transición, nos permite comprender el escaso avance alcanzado en dicho lapso.

Esta negativa representación social fue un elemento cuya significación debe ponerse de resalto en el sentido de haber constituido uno de los principales factores de la fuerza con que -iniciada la transición democrática- la ciudadanía rechazó el modelo educativo organizado y manejado por el autoritarismo. Pero no fue el único argumento ni el más importante. Otro fenómeno de enorme gravitación fue la convicción generalizada de que la instauración de la democracia y su afirmación dependía de la estructuración de una *nueva educación*.

Esa fue precisamente la razón por la que, ante el mantenimiento del personal y la estructura organizativa que conformaban la administración central del sistema educativo legado por el régimen autoritario (que permaneció casi intacto hasta 1993), la presión ciudadana fue creciendo en intensidad y representatividad social. La primera respuesta a este vigoroso reclamo por parte del gobierno fue la determinación de conformar un frondoso “Consejo consultivo”, integrado con más de treinta miembros y en el que fueron incorporados respetables figuras del mundo intelectual, la docencia superior, el arte, etc. Aun cuando un número significativo de los incorporados a tal Consejo presentaba -a más de su calificación intelectual o profesional- una firme militancia democrática, igualmente se incorporó a figuras que mantuvieron algún grado de relación con el régimen anterior, en especial en el ámbito de la política educativa. El objetivo de creación de este nuevo organismo fue una respuesta a dos exigencias principales sostenidas con creciente vigor por la ciudadanía y gran parte de la comunidad educativa: una, la de iniciar el proceso de *reforma educativa* y otra, el requerimiento de que “figuras confiables y democráticas” se hicieran cargo de tal responsabilidad. La endeblez, heterogeneidad y escasa operatividad del mencionado Consejo, a más de la insuficiencia y desinterés de la cúpula instalada en el Ministerio de Educación, generó la primera crisis que llevó a la renuncia del titular de esta secretaría de Estado (destacado docente universitario pero que había desempeñado el cargo de Rector de la Universidad Nacional por casi un cuarto de siglo bajo el régimen Stronista) y la posterior reestructuración de un nuevo Consejo. Este nuevo organismo, el *Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE)*, fue integrado con doce miembros y en definitiva fue el que marcó el rumbo y nivel de la reforma educativa, aun en pleno proceso de ejecución.

La reforma educativa, apenas superado el intento conservador impuesto por la primera administración nombrada por el gobierno de la transición democrática contó -una vez nombradas las nuevas autoridades- con una serie de factores que impulsaron su avance. Uno de ellos fue el amplio e irrestricto funcionamiento de las instituciones democráticas. En tal contexto, se generó un escenario propicio en el que emergió las condiciones necesarias para una libre circulación de la información y, fundamentalmente, el surgimiento de un incipiente “clima crítico”. Como es de suponer, el paulatino pero firme arraigo de una actitud crítica se constituyó en un componente central para encarar con realismo y comprensividad la realidad educativa y sus condicionamientos externos.

En el campo internacional, no menos relevante fue el interés suscitado en el seno de los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera por la transición paraguaya en general y por la educativa en particular. El común entendimiento y consenso respecto a la relevancia de la educación en el complejo proceso iniciado en el país permitió acordar con celeridad mecanismos de cooperación que contribuyeron a impulsar decisivamente el proyecto de reforma educativa.

En ese sentido, una de las primeras iniciativas importante fue el encargo que el Ministerio de Educación dio al *Instituto de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (HIID)* y el *Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES)* para la realización de un diagnóstico sobre la situación de la educación paraguaya y, a la vez, la elaboración de una propuesta de políticas tendientes a iniciar su reforma. Los resultados de este trabajo fueron difundidos a través de una publicación preparada y editada por ambas instituciones con el siguiente título: *Situación del sistema educativo en el Paraguay. Sugerencias de política y estrategia de acción*. A partir de esta iniciativa, el Ministerio de Educación estableció con el HIID un convenio de cooperación tendiente a impulsar el proceso de cambio del sistema educativo paraguayo y en esa línea, contribuir a la preparación del plan estratégico de la reforma educativa. A tal efecto, el HIID destacó un experto residente que se instaló en el país para coordinar los programas locales, definiendo dos instancias directas de cooperación local: el propio Ministerio de Educación y el Consejo Asesor de la Reforma Educativa.

Al mismo tiempo, el Ministerio estableció con el Banco Mundial y con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dos importantes convenios de préstamo para dar inicio a la reforma. En el primer caso, se acordó que los recursos serían destinados a la reforma de la educación media, en tanto que en el segundo, a la educación escolar básica. El *Plan Estratégico* tuvo dos efectos adicionales de enorme relevancia muy interesantes de mencionar: por una parte, la movilización de un número excepcional de especialistas locales e internacionales que se abocaron a la tarea de examinar y debatir sobre diferentes aspectos de la educación paraguaya; por otra, la rápida aceleración de los procesos de cambios propuestos pudo contar con un instrumento preciso sobre las principales líneas de avance y prioridades, dando un alto grado de coherencia a los programas puestos en marcha.

En rigor, existen muy pocos antecedentes en el país en cuanto a esta experiencia de reforma tanto por la envergadura de los cambios propuestos, la calidad de los estudios realizados en un marco de rigidez académica y visión crítica de la realidad nacional y educativa. El programa de reforma educativa, ya formalizado en dos documentos fundamentales, permitió introducir en el ámbito ministerial, aun con fuertes residuos de autoritarismo y autocensura, una nueva actitud crítica que permitía un estimulante clima de diálogo, base de una creativa dialéctica que posibilitaba las discrepancias y consensos.

En esa tarea jugó un notable papel el denominado *Grupo de Diálogo Estratégico*, que se puso en funcionamiento bajo la coordinación del HIID, el MEC y el CARE. Esta iniciativa consistió en el funcionamiento de un grupo constituido por todos los directores del departamento, del Consejo Asesor de la Reforma Educativa y la Unidad de Análisis de Políticas. En base a una agenda preparada para el efecto, el *Grupo* se abocaba a recibir los informes preparados sobre las diferentes áreas educativas, procedía a su análisis y procedía a identificar las alternativas de políticas y programas de acción. Una función no menos relevante desempeñada por el *Grupo de Diálogo Estratégico* fue la de evaluar las acciones en curso y la marcha general del proceso educativo paraguayo. Tal actividad no resultaba fácil teniendo en cuenta el legado autoritario de fuerte censura y represión de toda práctica crítica. En ese sentido, el éxito logrado en este esfuerzo de crear un escenario abierto y comprensivo de la compleja realidad educativa paraguaya, ha sido uno de los aportes esenciales al curso que fue tomando la reforma educativa.

II. Los principales actores de la reforma educativa

Desde 1991, la reforma educativa se ha venido desarrollando con continuidad aunque con periódicos altibajos. En su transcurso son varios los actores que participaron en la misma con diferentes grados de intensidad, sentido y aportes. La identificación de tales actores, sus características e intereses revisten una singular importancia en el curso que adquirió la reforma educativa, su ritmo de progresión y grado de profundización. Asimismo, identifica muchas de las causas de la relativa lentitud de su avance y sus mismas posibilidades de continuidad.

A. El Ministerio de Educación y Cultura

Durante los dos primeros años de la transición, en el ámbito de este Ministerio predominó una disposición fuertemente conservadora y por consiguiente, reticente a variar las condiciones de funcionamiento de la institución, a pesar del cambio de discurso de sus principales autoridades y técnicos. La explicación de este fenómeno, sumamente contradictorio teniendo en cuenta la claridad y contundencia de la opinión pública y de los líderes sociales y políticos, en realidad es muy simple. El hecho es que el funcionariado del Ministerio de Educación había experimentado cambios muy poco significativos, en especial en los primeros años del primer gobierno democrático. Inclusive, en la mayoría de los cargos de mayor responsabilidad permanecían personas que habían accedido a las funciones que ostentaban durante el régimen

dictatorial. El mismo Ministro de Educación, que -habiendo ejercido una de las más altas funciones educativas con el Gral Stroessner (el de Rector de la Universidad Nacional), obtuvo el cargo en razón a su directa vinculación familiar con una figura militar clave que participó en el golpe que dio lugar al inicio del período democrático. De la misma manera, un sinnúmero de directores de departamentos y funcionarios ubicados en funciones de relevancia continuaron desempeñando las funciones, muchos manteniéndose por más de dos décadas. Es decir, representaban y eran los responsables del sistema educativo estructurado y manejado por el régimen dictatorial.

Una renovación de fondo se produjo con el cambio de gobierno en 1993 y que entre otras medidas logró el retorno de los integrantes del *Consejo Asesor de la Reforma Educativa*, cuya renuncia y retiro se había desencadenado con la crisis que había provocado la renuncia del entonces Ministro Raúl Sapena Pastor a causa de la fuerte presión partidaria en la esfera ministerial.

Estos cambios dieron un impulso determinante a la reforma, en la medida que facilitó el acceso a los niveles de decisión, administrativa y pedagógica, a nuevas figuras absolutamente desligadas con lo que representaba la administración anterior. Un primer resultado fue la inmediata ampliación de la participación del personal ministerial en el compromiso de la reforma. En otros términos, la reforma se planteó no como tarea de una comisión especial sino como una responsabilidad asumida integralmente por el Ministerio. Una de las iniciativas que obtuvo un positivo resultado en fortalecer “el compromiso con la reforma educativa”, y por lo tanto, la plena colaboración para la ejecución de los programas propuestos, fue la creación de grupos de apoyo al *Consejo Asesor de la Reforma Educativa*. Más de un centenar de funcionarios del más alto nivel técnico formaron parte de esta comisión que conformaron grupos de trabajo para recoger informaciones, identificar problemas, realizar estudios básicos y proponer medidas de acción. A más de los aportes conseguidos en las líneas de actividades mencionadas, el valor de esta iniciativa fue haber logrado en el interior del Ministerio un fuerte consenso y compromiso respecto a la reforma educativa. La otra medida fue la ya mencionada conformación del *Grupo de Diálogo Estratégico*, cuya contribución a la apertura de una corriente crítica en el interior del Ministerio de Educación ha sido esencial en el consenso sobre los delineamientos fundamentales de la reforma como para la preparación del *Plan Estratégico*.

En la actualidad puede asegurarse que existe en el Ministerio de Educación una convicción consensuada y firme sobre la pertinencia de la reforma educativa y del papel que les corresponde en tal proceso. De la misma manera, dicho funcionariado superior está plenamente conciente respecto a las tremendas dificultades que surgen como efecto de las extremas limitaciones de recursos, tanto humanos como financieros. Esta última apreciación es aún más nítida desde el ámbito externo al Ministerio, pues la complejidad que ha ido tomando la misma hace que en el presente se requiera técnicos y especialistas de un grado superior de preparación a lo que tradicionalmente ha tenido esta repartición del gobierno.

B. Consejo Nacional de Educación y Cultura

Este organismo se inició como una instancia de consulta del Ministerio de Educación y Cultura con la denominación de *Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE)* y se mantuvo en ese carácter hasta la promulgación de la Ley General de Educación en mayo de 1998. En el Artículo 92, la mencionada Ley señala que “*El Consejo Nacional de Educación y Cultura es el órgano responsable de proponer las políticas culturales, la reforma del sistema educativo nacional y de acompañar su implementación en la diversidad de sus elementos y aspectos concernientes*”. En el siguiente artículo especifica que “*Compete al Ministerio de Educación y Cultura y al Consejo Nacional de Educación y Cultura garantizar la continuidad de los planes de educación a mediano y*

largo plazo, así como asegurar la coherencia y coordinación entre todas las instancias administrativas e instituciones del Estado que prestan servicios de educación y cultura”.

En su origen, este organismo surgió como un instrumento que intentaba dar una señal de *credibilidad y seguridad* ante el sostenido reclamo de la opinión pública y la comunidad educativa tendiente a asegurar que efectivamente se pusiera en ejecución el deseo de reestructurar a fondo el sistema educativo nacional. Su rápida legitimación y la decisiva influencia que desde entonces adquirió en la orientación de la reforma educativa fue resultado de la convergencia de varios factores. Por un lado, el criterio de pluralismo utilizado en su conformación y la alta consideración pública de sus componentes; por otro, la consistencia, equidistancia y globalidad impresa en sus análisis y propuestas de reforma (en contraposición de una tradición extremadamente sectorializada) y finalmente, la postura intransigente de denuncia y rechazo ante los frecuentes intentos de partidización del Ministerio de Educación y Cultura. Fue esta rígida postura que determinó su alejamiento hacia fines del ejercicio del primer gobierno de la transición y posteriormente, con su retorno a invitación del nuevo gobierno electo en 1993, su directa participación en el amplio proceso de cambio del elenco técnico y administrativo ministerial.

En 1992 el *Consejo Asesor de la Reforma Educativa* elaboró un documento que sirvió de base para definir los ejes principales de intervención en el sistema educativo, definiendo las líneas de acción, de acuerdo a las metas y prioridades expuestas en dicho material. El documento, divulgado bajo el título *Reforma educativa. Compromiso de todos* tuvo un impacto singular tanto para el Ministerio de Educación, la comunidad educativa, la dirigencia política y social y la ciudadanía en general. Con posterioridad, impulsó y participó activamente en la elaboración de los programas elaborados conforme al citado plan.

Desde mediados de la década del noventa, el CARE comprometió un significativo esfuerzo en la elaboración y promulgación de una ley general de educación, para lo cual destacó un equipo de trabajo ante la Comisión del Senado a quien correspondió la responsabilidad de preparar el texto de dicha ley. Luego de una labor de preparación que insumió cerca de dos años, el proyecto fue aprobado y promulgado por el Poder Ejecutivo. En dicha Ley y considerando el papel relevante que estaba desempeñando el *Consejo Asesor de Educación y Cultura* en la marcha de la reforma educativa, fue replanteado su carácter institucional dando origen al actual *Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC)*.

El *Consejo Nacional de Educación y Cultura*, que por la Ley de su creación “gozará de autonomía funcional”, está conformado por doce miembros, nombrados por el Poder Ejecutivo en acuerdo con las comisiones de educación y cultura de ambas cámaras del Congreso Nacional. Por su solvencia técnica y equidistancia política, así como por el amplio apoyo que le brinda la ciudadanía, representa uno de los más firmes sustentos de la continuidad de la reforma educativa.

C. Los gremios docentes

La sindicalización de los docentes se inició en 1989, con el arranque del proceso democrático, dado que durante el régimen autoritario este derecho estaba absolutamente vedado a los miembros del magisterio contando con la única opción del aparato sindical controlado por el partido de gobierno.

De hecho, la primera huelga que se organiza en la etapa de transición fue la convocada por incipientes gremios docentes y se dio a los efectos de conseguir mejoras salariales. El gobierno presidido por el Gral. Rodríguez concedió dicho aumento, lo cual tuvo dos consecuencias importantes en cuanto al movimiento gremial y al estamento docente.

En lo referente a los gremios, dicho éxito inclinó al movimiento gremial hacia una política fuertemente reivindicativa, dando impulso a sucesivas convocatorias de huelga a lo largo de toda la década siempre centrado en reclamos de incrementos de los salarios. Los diferentes gremios, aunados en este reclamo en particular, obtuvieron positivos resultados, aun considerando la crisis económica que se desató hacia 1997. Durante el período 1989/1999, los maestros recibieron aumentos salariales sucesivamente en 1989, 1992, 1996 y 1999; el incremento logrado fue de 107.4% para los docentes de primera categoría y 140% para los de segunda. Hasta el presente, la exclusiva prioridad dada por los gremialistas al tema salarial fue coincidente con una marcada despreocupación en participar en otras cuestiones relativas a los intereses docentes encarados por la reforma como el de la capacitación. En ese sentido, la principal objeción que han venido recibiendo los gremios es que hasta el presente, a excepción de algunas iniciativas puntuales y esporádicas, su atención sigue centrada fundamentalmente en acrecentar a cualquier precio sus ventajas y privilegios corporativos, en evidente desmedro de cuestiones que atañen al proceso educativo en general y a los problemas profesionales de los docentes.

En otro orden, aunque de manera más indirecta, los aumentos salariales han contribuido significativamente en la recuperación del interés por la carrera del magisterio, que en los años finales de la dictadura había declinado ostensiblemente. Una evidencia tangible de este hecho es la tendencia fuertemente declinante de la demanda por formación docente hacia fines de los ochenta y, en sentido inverso, la acelerada y fuerte recuperación de tal demanda a partir de 1989. De unos pocos centros de formación docente que permanecían activos en ese entonces, en su mayoría de carácter público, en la actualidad existen alrededor de cincuenta institutos con una creciente participación del sector privado, muchos de ellos insertos en la educación superior universitaria.

En resumen, el papel de los gremios docentes ofrece contradicciones que son cruciales para el futuro avance de la reforma educativa, en particular porque no es posible desconocer la importancia real que tiene su participación para vigorizar y dar sostenibilidad a los cambios que requiere la construcción de un nuevo sistema educativo. Sin embargo, la realidad actual es que aún no se han encontrado los mecanismos y condiciones para posibilitar líneas efectivas y concretas entre el gremialismo docente, el Ministerio de Educación y Cultura como instancia ejecutiva y el mismo Consejo Nacional de Educación y Cultura. Las explicaciones de esta falencia son múltiples. Por un lado, la misma fragmentación del movimiento gremial donde actualmente seis gremios se disputan la representatividad corporativa y sólo muestran acuerdo firme sobre medidas que tiendan a la demanda salarial o reclamos de privilegios de distinta índole. La irreductible resistencia que han venido presentando en aceptar a la puesta en vigencia de lo dispuesto por la Ley General de Educación sobre el número mínimo de días a que debe ajustarse el año lectivo escolar (que establece 200 días mínimos de clases) constituye un ejemplo esclarecedor de la posición gremial. Por otro, la falta de una definición clara en la política ministerial, en parte efecto de las mismas condiciones políticas y económicas existentes en el país, ha impedido acordar las bases de una política efectiva de concertación entre los gremios docentes y las autoridades educativas.

En conclusión, en las condiciones actuales, la impresión es que, tal como ha ocurrido en la mayoría de los países de América Latina, los gremios docentes seguirán representando un factor más bien de interferencia de la reforma educativa.

III. La propuesta de reforma educativa

La propuesta de reforma educativa se elaboró en base a la elaboración de una serie de documentos, informes de investigación, resultados de debates y aportes personales e institucionales. Entre los principales antecedentes, cabe mencionar los materiales elaborados por el entonces Consejo Asesor de la Reforma Educativa, *La reforma educativa, compromiso de todos. El desafío educativo. Una propuesta de diálogo sobre las oportunidades educativas en el Paraguay*, preparados conjuntamente por el HIID, el MEC y el CARE, los delineamientos y diseños curriculares elaborados por diferentes comisiones, los principios debatidos para la elaboración de la Ley General de Educación, las conclusiones de diecisiete congresos regionales y el Congreso Nacional convocado para examinar los principios que debían orientar la reforma educativa, estudios locales e internacionales diversos, etc.

En base a este acervo, el *Grupo de Diálogo Estratégico* debatió sobre el contenido de los materiales disponibles con el fin de definir el modelo y características del sistema educativo más pertinente a la situación de la realidad educativa y socio-cultural paraguaya, así como los mecanismos y medios necesarios para lograrlo. Con tales fundamentos y consideraciones, se elaboró el *Plan Estratégico* que adoptó una estrategia de avance gradual y sistemático, definiendo las secuencias de ejecución de los programas respectivos. Dicho *Plan* dedicó una atención especial a las disponibilidades de recursos financieros y humanos, de tal forma a arrancar con un alto grado de eficacia y seguridades de sostenibilidad de la reforma educativa.

El plan estratégico que sirve de orientación a la reforma educativa paraguaya presenta, por una parte, una primera parte en la que se definen las grandes prioridades y las acciones prioritarias a ser ejecutadas; por otra, ofrece un marco lógico que permite examinar la correspondencia entre metas, actividades y resultados.

De acuerdo a estas formulaciones, el cuadro de objetivos generales incorpora los siguientes puntos:

- Promover la participación de la sociedad;
- reforzar la integración social, reducir la pobreza y promover la educación general efectiva;
- incrementar la productividad de la fuerza laboral;
- limitar los problemas de ajuste promovidos por el *Mercosur*; y
- favorecer la creatividad, la innovación y la iniciativa autogestionaria.

En cuanto a la identificación de los problemas centrales a encarar, el *Plan Estratégico* y los demás documentos de apoyo adicionales elaborados con posterioridad, permitieron delinear tres áreas centrales de acción y que son las siguientes: *calidad, eficiencia y equidad*.

A. Calidad y eficiencia de la educación

La reforma educativa actualmente en ejecución ha distinguido una serie de líneas de acción en lo relativo al mejoramiento de la *calidad* de la educación paraguaya. En dicha cuestión, una de las preocupaciones principales ha sido el bajo nivel de logros constatado, primordialmente en la esfera de la educación escolar básica. En consonancia, los programas de reforma han venido insistiendo en corregir dicha anomalía buscando minimizar la incidencia de los factores que incurren negativamente sobre el fenómeno del rendimiento educativo. Los programas y acciones que se vienen ejecutando para ese efecto son:

1. Textos escolares

La mayoría de los estudios realizados sobre la incidencia de los textos escolares sobre la calidad de la educación han confirmado el carácter positivo de su contribución. En el Paraguay, numerosos diagnósticos realizados en diferentes épocas han ratificado este hecho, afectando en especial a los sectores populares rurales y urbanos que son los que en su mayoría carecen de este elemento.

Entre 1995 y 1999, en el marco de los programas apoyados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, se distribuyeron cerca de trece millones de libros destinados a los niños de las escuelas públicas. Aunque no se ha efectuado aún una evaluación sistemática de este programa, existe una opinión decididamente favorable de los docentes, directores de escuelas y padres sobre la relevancia de la disponibilidad de los textos básicos.

2. Tiempo efectivo de las actividades en el aula

En lo referente a este problema, la información existente muestra de manera elocuente la insuficiencia del tiempo de trabajo escolar con que dispone el niño para cumplir el currículo establecido. Esto en razón a que en las escuelas públicas, que cubren cerca del 85% de la matrícula total del país, el tiempo útil potencial establecido en el calendario escolar se reduce por un sinnúmero de motivos que hacen que se utilice el tiempo escolar en otros menesteres y no a la tarea de enseñanza-aprendizaje. Los hechos que determinan la pérdida de tiempo, en una proporción importante de casos en una medida ya lesiva para el rendimiento escolar, son muy variados (recreos prolongados, ausentismo del docente, actividades extra-curriculares frecuentes como fiestas, conmemoraciones, etc.) y no han sido aún superados satisfactoriamente hasta la fecha.

Como es sabido, el tema de la ampliación de los días mínimos del año lectivo escolar, contemplado en la Ley General de Educación, ha constituido uno de los aspectos más conflictivo en las relaciones entre el Ministerio de Educación y Cultura y los gremios docentes. Éstos han venido rechazando drásticamente, apelando a medidas extremas de fuerza, el cumplimiento de los doscientos días, cuya aceptación han supeditado al pago de lo que consideran una extensión de sus responsabilidades. Tal controversia ha involucrado igualmente de manera directa al *Consejo Nacional de Educación y Cultura* que ha sido uno de los promotores de la inclusión de dicha norma legal. Las dos últimas huelgas, que provocó algunas situaciones de violencia de parte de los sindicalistas, fueron convocadas específicamente para resistir a la medida.

3. La condición lingüística

El Paraguay es el único caso de país bilingüe en el mundo, entendido como tal una situación en la que una misma población maneja dos idiomas. Según el Censo de 1992, el perfil lingüístico de la población paraguaya, con relación al uso del *guaraní* y el *castellano* era la siguiente:

- | | | |
|--------------------------|-------|--------------------------------|
| • Monolingüe guaraní | 39.3% | (69% ubicado en el área rural) |
| • Bilingüe de algún tipo | 49.0% | (24% ubicado en el área rural) |
| • Habla sólo castellano | 6.4% | |

Las cifras indicadas dan una idea de la importancia que reviste el bilingüismo en la educación paraguaya. En el pasado, la retórica nacionalista prestó mucha atención no tanto al fenómeno bilingüe, cuyo manejo conceptual es relativamente reciente, sino a la exaltación y preservación del guaraní como componente esencial de lo que algunos entendían como “la nacionalidad paraguaya”. Sin embargo, en términos prácticos, recién en el curso de la presente reforma educativa se ha logrado incorporarlo como parte esencial de la política educativa. En la Constitución Nacional aprobada en 1992 se dedicó varios artículos a esta cuestión. Además del reconocimiento del guaraní y el castellano como lenguas oficiales de la República, en el Artículo 77 de dicha Constitución se establece que “*La enseñanza en los comienzos del proceso escolar se realizará en la lengua oficial materna del educando*”, destacando también que “*Se instruirá asimismo en el conocimiento y en el empleo de ambos idiomas oficiales de la República*”. Otro paso significativo referente a la *política de educación bilingüe* fue la de constituir, por iniciativa del entonces *Consejo Asesor de la Reforma Educativa*, la *Comisión Nacional de Educación Bilingüe*, integrada por destacadas figuras de la especialidad, con la función de proponer y orientar la política de educación bilingüe a ser promovida como parte de la reforma educativa.

En el marco de la política de educación bilingüe, el plan de reforma ha diseñado un programa destinado a dos categorías de bilingüismo, teniendo en cuenta el grado de dominancia de una u otra lengua: los *guaraní hablantes* (que tienen el castellano como segunda lengua) y los *castellano hablantes*, para quienes el guaraní se constituye en la segunda lengua. La estrategia en uno y otro caso es la de ir introduciendo paulatinamente la segunda lengua hasta que al final del 6° Grado se logre un sujeto bilingüe *coordinado*, es decir, con capacidad para el manejo de ambas lenguas.

El programa de educación bilingüe cubre en la actualidad un total aproximado de 200 escuelas y se pretende extenderlo, en carácter de experiencia piloto, a 400 escuelas. Con tal propósito, se ha procedido a la elaboración y edición de textos correspondientes a los nuevos programas curriculares para la educación escolar básica, y que ya fueron editados en castellano.

Una de las dificultades que se ha presentado en este orden tiene que ver con una cuestión que lleva en el país largos años de debate entre los especialistas y que tiene relación, entre otros aspectos, con la grafía y la incorporación de vocablos de otros idiomas al guaraní. Estas

controversias mantienen aun muy divididos a los círculos especializados, alineados en posiciones bastante irreductibles a favor de una posición “tradicionalista” o “cientificista”.

Otra objeción que insistentemente sigue recibiendo el programa de educación bilingüe y que se centra en los docentes que se desempeñan como maestros en las escuelas donde se está llevando a cabo la experiencia, es que no se percibe una voluntad firme de parte del Ministerio de Educación con relación al sostenimiento efectivo de la educación bilingüe. La percepción que tienen es que en la práctica se dan muchas vacilaciones, debilidades y poca atención a su puesta en ejecución, creando la sensación que pudiera quedar sin efecto en cualquier momento. El castellano, destacan estos docentes, recibe la mayor atención. A más de tenerlo en los plazos requeridos -reiteran- “hasta la presentación de los textos son de calidad más ordinaria, lo cual induce a que no cuenta con un apoyo verdaderamente firme”.

A pesar de estas objeciones, la educación bilingüe ha mostrado resultados sumamente positivos según los resultados logrados en algunos estudios de evaluación realizados. Por ejemplo, en una investigación realizada por el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, referente al rendimiento de niños participantes y no participantes en el programa, se pudieron constatar importantes hallazgos. Según el informe elaborado por el mencionado Centro, el análisis de las pruebas de competencia lingüística muestra que “niños cuya escolarización se da en guaraní y que estudian castellano como segunda lengua tienen un rendimiento claramente superior comparados con estudiantes escolarizados exclusivamente en castellano y que además cuentan con un año más de escolaridad”. Según los responsables del estudio, el hecho constatado permite concluir, tal como se ha probado en investigaciones realizadas en otros medios, que la educación bilingüe constituye el mejor camino para el desarrollo cognitivo de los niños insertos en tales contextos lingüísticos. Esto obedecería a que el aprendizaje de la lecto-escritura requiere de una fase oral previa. De allí que la justificación de partir la escolarización en base a la lengua de uso predominante del niño, tal como se especifica en el plan de reforma. Además, como se resalta en el mismo informe, esta vía pedagógica facilita enormemente el aprendizaje de la segunda lengua, descalificando el supuesto que prevaleció por un largo tiempo en cuanto a que el guaraní dificulta o interfiere el aprendizaje del castellano.

A pesar de estar dándose evidencias positivas respecto a la pertinencia y significación que la enseñanza bilingüe posee en el plano pedagógico, el avance del programa presenta serias dificultades. Un tipo de dificultades es de orden más estrictamente instrumental y técnico, como los ya referidos inconvenientes derivados de la falta de una grafía consensuada, el préstamo de términos de otras lenguas, etc. Aun cuando tales dificultades están de alguna manera resueltas en el campo socio-lingüístico, la salida depende de decisiones político-institucionales que aún no han sido encaradas firmemente en nuestro medio.

A más de los problemas de incertidumbre que afectan a los docentes, existe otro ámbito donde se presentan dificultades que requieren un urgente tratamiento. Por una parte, las familias de origen rural, que corresponden a poblaciones de habla materna predominantemente guaraní, manifiestan dudas sobre si la escuela debería insistir en la enseñanza del guaraní que sería para sus hijos una lengua que ya conocen y no insistir más bien en el castellano que sería para ellos la lengua que facilitaría posibilidades efectivas de movilidad ocupacional y/o geográfica.

Tal disposición, cabe aclarar, es totalmente ajena a los sentimientos de lealtad que mantienen hacia su lengua materna, que es la que siguen usando con preferencia en su vida cotidiana y la continúan percibiendo como un elemento esencial de su identidad nacional. El tema de su importancia instrumental es visto en el contexto exclusivo de una estrategia de vida y de progreso económico. Su incidencia puede ser medida por el hecho que, durante los dos últimos años, varias

escuelas y grados que iniciaron el programa de educación bilingüe lo han abandonado a causa de esta apreciación. Tampoco se debe dejar de mencionar que esta posición no deja de ser igualmente un resultado de la ambivalencia que presenta la política ministerial que mantiene el programa en carácter opcional. Son los padres quienes tienen la responsabilidad de decidir si la escuela en que asisten sus hijos se mantenga o no en el marco de la educación bilingüe.

4. La reforma curricular

Uno de los ejes fundamentales de la reforma educativa constituye la reforma curricular y en esa línea se ha aplicado un ponderable esfuerzo. Esta prioridad dada al cambio del *currículo* se sustenta en el convencimiento respecto a las debilidades y escasa pertinencia del que estuvo vigente durante el período autoritario en particular en la realidad de la práctica educativa. Tal como se destaca en uno de los documentos que orienta el proceso de reforma al referirse al currículo anterior, “la pertinencia de la educación recibida con relación a las necesidades de la vida no resulta suficiente”. En tal sentido, se especifica, la mayoría de los que terminan la educación básica, media y aun superior, recibe una formación de tipo enciclopédico y memorístico que lejos está de prepararlos para el mercado laboral y/o para su desempeño como persona y ciudadano.

De todas maneras, un aspecto importante de resaltar es el peso que el nuevo currículo atribuye a la afirmación de la democracia y al estrecho acercamiento al campo del trabajo y la producción económica, sin desconocer la insistencia en las capacidades básicas. En este sentido, los ejes de acción prioritarios se definen concretamente de la siguiente forma: por una parte, y en lo referente a los conocimientos y habilidades básicas, se incluyen aspectos tales como la lectura, escritura, cálculos y capacidad para solucionar problemas; por otra, insiste en el fortalecimiento de la capacidad de “aprender a aprender”.

Con relación al trabajo, una línea reiteradamente destacada como prioridad por la reforma tiene que ver tanto con el esfuerzo de mejorar las capacidades creativas para obtener una mejor preparación laboral como también la de promover las habilidades de carácter profesional. En esa dirección, se promueve una intensificación de los contactos del sistema educativo con las empresas, respondiendo al principio de que la escuela debe preparar para el trabajo en la empresa. A su vez, la empresa le proveería de las posibilidades de conectarse e informarse de los grandes cambios que se están dando en el campo de la ciencia y la tecnología.

El tema de la formación para la democracia representa uno de los puntos más sensibles de la reforma educativa y a la vez, de más escaso desarrollo por la misma complejidad que tiene expresarlo en términos curriculares. Los debates que se vienen realizando en diferentes medios, incluso externos al mismo sistema educativo, muestran dos vertientes fundamentales en las que se centran las discusiones. En primer lugar, todo lo que atañe a lograr configurar a la escuela como un espacio democrático y en segundo lugar, cómo conseguir un esquema pedagógico que permita la formación de una clase de ciudadano capaz de afianzar con su desempeño público los soportes culturales y conductuales propias de una sociedad democrática. En otros términos, cómo se puede hacer a que el sistema educativo contribuya al afianzamiento de la cultura democrática. En ese sentido, el logro de una *escuela democrática* supone una reformulación completa y de fondo del papel de cada componente de la comunidad educativa. Cuestión que supera la esfera meramente curricular.

5. La formación docente

La búsqueda de un replanteamiento de la política de formación docente ha ocupado un espacio central en el *Plan Estratégico*. En ese orden, a más de la reforma curricular, se tomaron medidas importantes para mejorar la calidad de la docencia en la educación escolar básica como en la enseñanza media. Las medidas puestas en ejecución incluyen disposiciones tendientes a aumentar

las exigencias para la selección de aspirantes a la profesión docente, el fortalecimiento de la formación inicial en las prácticas pedagógicas y la incorporación de profesionales de otras áreas como docentes del bachillerato. Asimismo, las normas promulgadas se orientaron a establecer nuevas pautas de reclutamiento en los institutos privados de formación docente y a estimular una participación más amplia de la educación superior universitaria.

Los avances logrados durante el último quinquenio resultan evidentes, lo cual no excluye la existencia de bastantes problemas en el campo de la formación docente. Los márgenes de mejoramiento observados en la preparación de los maestros no satisfacen las expectativas sobre las metas previstas. Esto ha dado razón a muchos analistas que han enfatizado que, a pesar del esfuerzo aplicado en el perfeccionamiento de los mismos, tanto en el orden curricular como en la práctica de aula, tales reformas no han producido el cambio esperado. Una prueba de esa aseveración es que aún no se observan modificaciones sustantivas a nivel del aula donde aún prevalecen las prácticas y orientaciones tradicionales. Tal situación supone, según los responsables de esta dimensión de la reforma, reorientar e intensificar los programas de capacitación y establecer políticas de estímulos para alcanzar un mayor grado de involucramiento de los maestros en la tarea de enseñanza.

Esta situación es la que ha llevado al *Consejo Nacional de Educación y Cultura* a recomendar al Ministerio de Educación y Cultura, a efectuar una revisión de fondo de la política docente y a requerir a las organizaciones de asistencia técnica un mayor y más selectivo apoyo para la formulación de nuevas propuestas de acción.

Por otra parte, resulta claro que si bien la expansión de la oferta de formación docente que se está dando por conducto del sector privado constituye un aporte destacado para atenuar el déficit actual de maestros. Es igualmente importante resaltar que tal incremento se produce en desmedro directo de la calidad de la formación impartida. La motivación marcadamente mercantilista de una proporción significativa de las nuevas instituciones recientemente habilitadas, así como la falta de los recursos humanos requeridos en las zonas donde se han localizado muchos establecimientos, conforman un cuadro poco auspicioso para esperar una efectiva elevación de sus niveles de competencia.

B. Equidad educativa

El análisis y las evaluaciones sobre el funcionamiento del sistema educativo paraguayo que se viene realizando tanto a nivel del MEC como del *Consejo Nacional de Educación y Cultura* sigue mostrando un apreciable rezago comparado con el nivel promedio que presentan los países latinoamericanos. De hecho, se aprecian serias debilidades y distorsiones estructurales que no han sido aún corregidos por la reforma educativa y que esperan ser atendidos en un corto plazo. En ese orden, es ilustrativo transcribir algunas observaciones hechas recientemente por el Departamento de Planeamiento del Ministerio de Educación. En la publicación que sirve de fuente se ofrecen las siguientes informaciones:

- El índice de admisión para los niños de 6 años se ha ido incrementando llegando a un 71% en 1997; sin embargo, el ritmo de crecimiento muestra que es insuficiente para lograr la meta prevista en el *Plan Estratégico* de alcanzar el 95% para dicho año.
- Persiste el problema de la extraedad en todos los niveles educativos.
- El 42% de los ingresantes al primer grado lo realizan con retraso de edades.
- La tasa de transición del segundo al tercer ciclo continúa alejada de la requerida para lograr que el 80% de los ingresantes en el primer grado alcancen el sexto grado en el año 2000 y el 100% en el 2020.

- Es notorio que la ineficiencia que se observa en el sistema sigue debiéndose principalmente al problema del abandono, seguido por un mal crónico como es el de la repitencia que lejos está de haber sido controlada.
- Los índices de repitencia y de abandono se incrementaron en los grados donde se implementó la reforma.
- Una revista de la situación en otros niveles educativos no hace sino verificar la existencia de un amplio margen de rezagos y anomalías en el sistema educativo paraguayo y cuyo principal determinante es la desigualdad social. En ese orden, la reforma educativa ha alertado sobre este género de problemas y ha resaltado el papel positivo que puede desempeñar la educación para corregir las condiciones de desigualdad y diferenciación social. En particular, ha puesto énfasis en esta etapa de la reforma educativa en dos programas: la *educación bilingüe* y la *educación inicial*.

1. Educación bilingüe

Además de su significación pedagógica, a la que se hizo referencia al considerar la cuestión de la calidad de la educación, el programa de educación bilingüe ha sido considerado en el plan de la reforma por su incidencia en la política de equidad. Esto, en razón a reconocer que, mirado desde una perspectiva histórica, la escuela paraguaya ha sido discriminatoria en perjuicio de quienes tenían el guaraní como lengua materna, aun cuando representaban una vasta mayoría de la población nacional. Hasta hace muy poco tiempo, los bajos rendimientos en las escuelas rurales o áreas urbanas populares, se atribuían a una diversidad de factores contextuales, incluido el guaraní, pero sin darle a este factor la relevancia que hoy día es posible distinguir con toda nitidez. Considerando las dificultades anotadas, el programa de educación bilingüe representa una parte esencial de una política educativa que apunta a que el sistema educativo contribuya a mejorar las condiciones de equidad de la sociedad paraguaya.

2. La educación inicial

La visión predominante en las anteriores reformas ha sido la de lograr la expansión de los grados y niveles superiores, es decir, conseguir una sustantiva ampliación de la cobertura educativa hacia adelante. En ese orden, el desarrollo educativo se visualizaba como la universalización de la educación primaria y el avance hacia los niveles superiores de la educación media.

La atención de la educación de los niños menores a la edad entonces convencional de ingreso a la educación formal (anteriormente siete años) era visto comúnmente como una obligación de las respectivas familias. En época muy reciente el MEC incorporó el pre-escolar como parte de la educación formal incluso distinguiendo diferentes niveles, tales como: la etapa maternal (0-2 años); el jardín de infantes (3 a 4 años) y el pre-escolar (5 años).

En 1994 el MEC puso en marcha el Programa Nacional de Educación Inicial que incluye otra modalidad de carácter no escolarizado (los denominados *mitaí roga / casa de los niños*). A pesar del fuerte énfasis que ha recibido en los últimos años en dicho programa la cobertura de la educación inicial, es aún bastante baja comparada la situación de otros países de la región. Según datos aportados por el Ministerio de Educación, la cobertura del pre-escolar con relación al grupo de edad oficial era, de acuerdo con los datos de 1997, de 51.7%. Además, presentando una peculiaridad muy significativa y es que gran parte de esta matrícula está localizada en zonas urbanas del país.

La educación inicial ha recibido un mayor grado de reconocimiento y atención en los últimos años, en lo cual ha sido muy destacable la cooperación recibida de la UNICEF. Desde el punto de vista pedagógico, sus efectos positivos en el desempeño escolar futuro de los escolares, está claramente determinado. En suma, los niños que han tenido la posibilidad de participar en la educación inicial presentan rendimientos y aptitudes de integración muy superior a los que no han

tenido tal oportunidad. Tal fenómeno, es lo que constituye el principal argumento de su promoción y la alta consideración que recibe de los planificadores de la educación. De la misma forma, su contribución a atenuar la incidencia de la repitencia en los primeros grados es igualmente reconocido, lo cual lo convierte en un importante factor para encarar este persistente problema educativo.

Finalmente, se debe destacar como otra contribución efectiva de la educación inicial, el desarrollo de actitudes positivas de convivencia, solidaridad y aceptación de las diferencias, valores primordiales para la constitución de una cultura democrática.

Bibliografía

- Corvalán, Graziella, *Medidas gubernamentales sobre educación y género*.
____ (1999), *Informe Nacional de la República del Paraguay*, Beijing +5 Educación, Cultura y Comunicación, Secretaría de la Mujer/Coordinadora de Mujeres del Paraguay, noviembre.
- Cummings, William K. y otros (1993), Educación superior, en *Análisis del sistema educativo en el Paraguay. Sugerencias de política y estrategia para su reforma*, Harvard Institute for International Development (HIID) y Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, p.249-304.
- Harvard Institute for International Development (HIID)/Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES) (1993), *Análisis del sistema educativo en el Paraguay: sugerencias de política y estrategia para su reforma*, Tomos I y II, Asunción.
- MEC (Ministerio de Educación y Cultura)(1989), Departamento de Planeamiento Educativo, *Diagnóstico del Sistema Educativo*, Asunción.
- MEC (1992), Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE), *Reforma educativa, compromiso de todos*, Informe de avance del CARE, Fundación en Alianza, Asunción, marzo.
- MEC (1996), Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE), Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (HIID), *Paraguay 2020, Plan estratégico de la reforma educativa*, Asunción, junio.
- MEC (1998), Ley General de Educación, Asunción.
- MEC (1999a), Dirección General de Educación Permanente, *Avances de la reforma educativa, eje educación general básica*, Asunción.
- MEC (1999b), Vice Ministerio de Educación, Dirección de Planificación, Estadística e Información, *Evolución de los indicadores del sistema educativo*, Asunción.
- Naciones Unidas (1992), CEPAL/UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- Naciones Unidas (1995), PNUD, *Informe nacional de desarrollo humano desde la perspectiva de género*, Asunción.

- Prieto, Ester (1999), *Mujer y desarrollo en síntesis, 1988-1998*, Secretaría de la Mujer / Coordinación de Mujeres del Paraguay / Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer / Sistema de Naciones Unidas en Paraguay, Asunción.
- Rivarola, Domingo M. (1998), *La descentralización educativa en el Paraguay*, Asunción.
- Tedesco, Juan Carlos (1997), *El desafío educativo. Calidad y democracia*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Torres, Rosa María (1999), *Reforma educativa en América Latina y el Caribe a fin de siglo: una región, tres plataformas de acción*, Buenos Aires.
- UNESCO (1987), Proyecto Principal de Educación, *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980/1987*, Santiago de Chile.
- _____ (1993), Informe final, Quinta reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto principal en la esfera de la educación en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 8-11 de junio.

