

ANALISIS DEL SISTEMA EDUCATIVO EN EL PARAGUAY

Sugerencias de política y estrategia para su reforma

PN-ABT-910
929.75

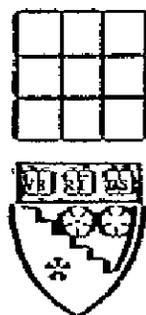
HARVARD INSTITUTE FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT

Fernando Reimers
(Coordinador del Proyecto)

William Cummings ● Noel McGinn
Magdalena Rivarola ● Donald Warwick

CENTRO PARAGUAYO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS

Domingo M. Rivarola ● Luis Galeano ● Oscar Serafini
Graziella Corvalán ● Natalia Canese ● Cynthia Hobbs
José Luis Benza ● Diómedes Rivelli ● José D. Franco
María Eugenia Arce



ANALISIS DEL SISTEMA EDUCATIVO EN EL PARAGUAY

Sugerencias de política y estrategia para su reforma

HARVARD INSTITUTE FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT

Fernando Reimers
(Coordinador del Proyecto)

William Cummings ● Noel McGinn
Magdalena Rivarola ● Donald Warwick

CENTRO PARAGUAYO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS

Domingo M. Rivarola ● Luis Galeano ● Oscar Serafini
Graziella Corvalán ● Natalia Canese ● Cynthia Hobbs
José Luis Benza ● Diómedes Rivelli ● José D. Franco
María Eugenia Arce



© Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos
Eligio Ayala 973 - Asunción - Paraguay
Impreso en Paraguay
Primera Edición 1993

Queda hecho el registro que marca la ley.

INDICE

PRESENTACION.	7
CAPITULO 1. SINTESIS.	9
<i>Fernando Reimers</i>	
CAPITULO 2.	
El desafío que representa el Mercosur para la Educación.	39
<i>Noel McGinn</i>	
CAPITULO 3	
Educación Básica.	81
<i>Fernando Reimers</i>	
CAPITULO 4	
La Enseñanza Media.	157
<i>Domingo Rivarola</i>	
CAPITULO 5	
Formación Docente.	187
<i>Fernando Reimers</i>	
CAPITULO 6	
La Evaluación del rendimiento escolar.	225
<i>Oscar Serafini</i>	
CAPITULO 7	
Educación Superior.	245
<i>William K. Cummings; Luis Galeano; Diómedes Rivelli</i>	

CAPITULO 8	
Educación de Adultos en Paraguay.	305
<i>María Magdalena Rivarola</i>	
CAPITULO 9	
Educación Bilingüe.	357
<i>Graziella Corvalán; Natalia Krivoshein de Canese;</i> <i>Cynthia Marie Hobbs; Domingo Rivarola</i>	
CAPITULO 10	
Reforma Administrativa en el Ministerio de Educación y Culto.	375
<i>Donald P. Warwick</i>	
CAPITULO 11	
La Descentralización de la Educación.	407
<i>Donald P. Warwick</i>	

PRESENTACION

El informe titulado **Análisis del Sistema Educativo en el Paraguay. Sugerencias de política y estrategia para su reforma** fue preparado por dos organizaciones académicas a saber: **Harvard Institute for International Development (HIID)** y el **Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES)**. El mismo constituye uno de los resultados del trabajo realizado por un equipo integrado por especialistas de ambos centros y tuvo el apoyo de la **Agencia Internacional para el Desarrollo (AID)**. Asimismo, el **Ministerio de Educación y Culto** tuvo una activa participación en las diferentes tareas que involucró la elaboración del informe, tanto a nivel de su personal técnico y administrativo como al del Consejo Asesor de la Reforma Educativa.

El estudio emprendido por las instituciones mencionadas suscitó un interés singular tanto en el ámbito educativo gubernamental y privado como en el de la sociedad en general. Sin duda, una de las razones de tal expectativa fue la preocupación en torno a la crítica situación de la educación paraguaya y los requerimientos de una profunda reforma de la misma. Precisamente, la participación del HIID representó un valioso aporte para orientar los lineamientos de la política educativa en el marco de una experiencia internacional más amplia y reciente.

En razón al interés que ha suscitado el mencionado informe y la relevancia que se le ha atribuido como material esencial de diagnóstico y de orientación de la política educativa, el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, con el

consentimiento del Institute for International Development de la Universidad de Harvard, asumió la responsabilidad de editarlo. De esta manera, se ha cumplido adecuadamente con el objetivo de poner el material elaborado al alcance del gobierno y de diversos sectores de la sociedad nacional interesados y comprometidos en el esfuerzo de transformación de la educación paraguaya.

Además de este primer volumen, que incluye el texto completo del informe, la edición incluye otra, de menor extensión, que ofrece una **síntesis** que permite un rápido acceso a la organización y contenido del estudio.

El Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos agradece especialmente a las instituciones y personas que han posibilitado realizar la presente edición, con la convicción de que la misma se constituirá en un elemento fundamental de reflexión y debate para quienes han comprometido sus esfuerzos en el proceso de la reforma educativa.

Capítulo 1

SINTESIS

Fernando Reimers
Coordinador del Proyecto, HIID

A ocho años de la entrada del siglo XXI la sociedad paraguaya enfrenta dos desafíos fundamentales: la consolidación del régimen democrático y el desarrollo de la competitividad nacional. Ambos desafíos descansan a su vez de manera muy clara sobre las competencias y capacidades de los paraguayos.

Una democracia efectiva requiere una ciudadanía educada, que pueda participar sobre la base de juicios informados. El desarrollo requiere también una base común de conocimientos y valores que una a los habitantes del país. Descuidar la formación de esta base común lleva a un modo de desarrollo dualista y desintegrado. De igual modo, la competitividad económica en un mundo de mercados cada vez más globales requiere una economía dinámica, que obtenga el mayor valor agregado en base a las capacidades intelectuales de los trabajadores paraguayos.

Sin embargo Paraguay se encuentra en condiciones de desventaja educativa frente a sus vecinos en la región. Como puede observarse en el anexo 1 la fuerza de trabajo en Paraguay tiene uno de los niveles más bajos de educación en América del Sur. Esta desventaja en términos cuantitativos a su vez se potencia por las diferencias en la calidad que

ofrecen los sistemas educativos de la región, Paraguay era en 1988 el país que menos invertía en educación primaria como proporción del producto nacional por habitante.

En respuesta a estos desafíos el Ministerio de Educación y Culto ha iniciado procesos para llevar adelante una reforma educativa. Entre las medidas tomadas por el gobierno para facilitar la transición democrática está dar alta prioridad a la educación y la creación del Consejo Asesor de la Reforma Educativa. Esta Comisión ha producido un Informe de Avance estableciendo los grandes lineamientos para reformar la educación y adecuarla a las nuevos desafíos políticos y económicos del país.

Por iniciativa de Domingo Rivarola, miembro del Consejo Asesor de la Reforma y asesor del Ministro de Educación en asuntos internacionales, el Instituto Internacional para el Desarrollo de la Universidad de Harvard (HIID) fue invitado a llevar a cabo un análisis técnico que contribuyera a los lineamientos iniciados por la Comisión y por el Ministerio. En Marzo de 1992 el HIID envió una delegación a Paraguay que se reunió con los miembros del Consejo de la Reforma y con autoridades del Ministerio para definir los temas prioritarios que el informe debería cubrir. Como resultado de esas entrevistas se preparó un proyecto de investigación. Gracias al financiamiento de la Agencia Internacional para el Desarrollo, a través del proyecto ABEL¹, el equipo de HIID, en colaboración con el Centro Paraguayo de Estudios Socio-

¹ Advancing Basic Education and Literacy.

lógicos, en consulta con miembros del Consejo de la Reforma y del Ministerio de Educación, prepararon este informe durante el mes de Octubre de 1992.

Los miembros del equipo técnico discutieron la estrategia general del informe, y se reunieron frecuentemente para discutir el progreso de los capítulos preparados por distintos especialistas. En todos los casos los borradores de los capítulos fueron revisados y discutidos por otros miembros del equipo. Los responsables de la preparación de cada capítulo fueron:

Mercosur y Educación	Noel McGinn
Educación Primaria	Fernando Reimers
Educación Media	Domingo Rivarola
Formación Docente	Fernando Reimers
Evaluación	Oscar Serafini
Educación Superior	William Cummings
	Luis Galeano
	Diomedes Rivelli
Educación de Adultos	María Magdalena Rivarola
Educación Bilingüe	Graziella Corvalán
	Natalia Canese
	Cynthia Hobbs
	Domingo Rivarola
Reforma Administrativa	Donald Warwick
Descentralización	Donald Warwick

Además, José Luis Benza preparó modelos estadísticos para la estimación de la repitencia en primer grado cuyos resultados se anexan al capítulo 1.

El propósito del informe es el de ofrecer un diagnóstico técnico, opciones de política y estrategias para llevar a la práctica las orientaciones y lineamientos de la reforma establecidos por Paraguay.

El informe presenta en detalle las opciones y estrategias para una reforma del sistema educativo de largo plazo. Es esencial obtener consenso político sobre este o cualquier otro proyecto específico de reforma pues los desafíos que enfrenta el sistema educativo requerirán acciones que exceden la duración de un período presidencial. Es importante también obtener el consenso necesario para movilizar los recursos que serán necesarios para financiar las innovaciones detalladas en este estudio. Aun cuando serán necesarios recursos adicionales a los que actualmente dispone el sistema educativo para financiar la reforma detallada en este documento, estos recursos son secundarios a la voluntad política para convertir las estrategias desarrolladas aquí en programas y actividades específicos.

Este informe cubre 10 temas relacionados, producto de la consulta a los líderes entrevistados en Marzo: 1) los desafíos que representa el Mercosur para la Educación, 2) educación primaria, 3) educación secundaria, 4) evaluación 5) formación docente, 6) educación superior, 7) educación de adultos, 8) educación bilingüe, 9) reforma administrativa, y 10) descentralización.

A continuación va el resumen de los contenidos y recomendaciones de los capítulos de dicho informe.

EL DESAFIO DEL MERCOSUR

El segundo capítulo examina el desafío que representa el Mercosur para la educación. La integración al Mercosur cambiará significativamente el mundo del trabajo y las características de la economía Paraguaya. La educación es clave precisamente porque durante muchos años Paraguay no educó adecuadamente a la mayoría de su población y por tanto hoy día el sistema educativo y la fuerza laboral carecen de recursos humanos suficientes para poder responder con facilidad a cambios económicos en el mercado exterior. Dados los recursos limitados del Paraguay en este momento, será importante no hacer inversiones irreversibles en proyectos educativos que pueden apuntar hacia una dirección equivocada.

Se debe distinguir entre la estrategia de desarrollo a corto plazo (3 a 5 años), y la de largo plazo. En el corto plazo, se pueden detectar solamente los lineamientos gruesos de las posibilidades económicas del país. Todos los análisis hasta ahora apuntan a una estrategia económica basada en la expansión de la capacidad productiva de la agricultura paraguaya, y en el procesamiento de productos agrícolas. En estos análisis, las posibilidades para un crecimiento de la base industrial del país son nulas y a veces negativas.

De estos hechos se concluye que la mejor estrategia educacional a corto plazo es la expansión de la educación básica, y esfuerzos por mejorar la calidad de la educación en todos los niveles. El éxito de cualquier plan dependerá de un incremento significativo en los fondos destinados a la educación. Las recomendaciones concretas son las siguientes:

1. Apoyar los esfuerzos del Ministerio de Educación y Culto por colaborar con sus colegas en los demás países en la implementación del Plan Trienal elaborado por los Ministros de los cuatro países. Dicho plan busca la formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración; la capacitación de recursos humanos para contribuir a la economía; y la armonización de los sistemas educativos.
2. Buscar la asignación de los fondos recolectados mediante la tarifa externa común que será impuesta bajo el Mercosur, a proyectos sociales, con distribución favorable a los miembros más necesitados del Mercado.
3. Expandir preferencialmente la educación básica extendiendo hasta 8 grados el período de escolaridad obligatoria, y a la vez reducir la repitencia y deserción escolar en este nivel. Elevar la calidad mediante mejoras en la formación del docente y en la provisión de materiales de aprendizaje.
4. La reducción de la educación media a 4 años de duración, sin una reducción en su presupuesto global, permitiría una expansión de la matrícula sin costo adicional. Se recomienda no hacer esfuerzos mayores de expandir el acceso a la educación media en el corto plazo. Se recomienda la revisión del programa de estudios a crear un ciclo común de 2 años que enfatice la ciencia y la tecnología, y luego un ciclo diversificado de 2 años con programas de educación humanístico-científica, comercial y técnica. Se recomienda que los

programas de educación técnica sigan el modelo de aprendizaje dual del SNPP.

5. La educación superior ha crecido en los últimos años sin una inversión mayor de parte del Estado. Se recomienda permitir esta expansión de la educación superior, y elevar las matrículas cobradas para la Universidad Nacional, para así reducir al Estado los gastos de la educación superior.
6. Se recomienda la creación de un sistema de información que incluye datos sobre actividades y realizaciones en los países vecinos y que permite una gestión del sistema paraguayo tomando en cuenta indicadores de eficiencia y eficacia.

EDUCACION BASICA

En respuesta a estos lineamientos, el capítulo 3 sobre Educación Básica examina el funcionamiento de la educación primaria y propone su transformación a una educación básica de 8 años. Si bien Paraguay ha logrado incorporar a todos los niños de 7 y 8 años a la escuela primaria y hacer que muchos de ellos terminen 6º grado, la calidad de las escuelas, sin embargo, hace que mucho de los niños completen la primaria poco equipados para recibir educación a niveles superiores o para obtener empleos productivos.

Proponemos dos grandes políticas en relación a la educación primaria: expandir la oportunidad para aprender y aumentar la calidad y pertinencia de la educación. Para cada

una de estas políticas se sugieren varias estrategias, hemos diferenciado las estrategias en estrategias de alta prioridad y estrategias de mediana prioridad.

Como estrategias de Alta Prioridad para Expandir la Oportunidad de aprender proponemos:

1. Extender el ciclo a ocho años re-estructurándolo en tres ciclos de 3, 3 y 2 años.
2. Unir el primero y segundo grado como un continuo.
3. Completar escuelas incompletas.
4. Expandir las oportunidades para aprender dentro y fuera de la escuela.
 - 4.1. Concentrar el foco del currículo en los primeros tres grados en lecto-escritura, aritmética y adquisición de destrezas sociales y de participación.
 - 4.2. Expandir oportunidades para aprender fuera de la escuela. Recomendamos que el Ministerio de Educación desarrolle un programa de educación primaria por radio.

Como estrategias de Alta Prioridad para Mejorar la Calidad y Pertinencia de la Educación proponemos

1. Re-definir los programas de formación docente.
2. Definir una política de Educación Bilingüe.

3. Diseñar programas diferenciados para zonas de más bajo rendimiento.

Como estrategias de Mediana Prioridad para Mejorar la Calidad y Pertinencia de la Educación proponemos:

4. Nuevo énfasis en programas curriculares en destrezas sociales, de participación y de responsabilidad.
5. Fortalecer los programas de los grados 7 y 8 con contenidos de educación para la vida y el trabajo.
6. Reorientar la evaluación escolar.
7. Promover la expansión de las escuelas Fe y Alegría.
8. Continuar apoyando programas para maestros que enseñan plurigrado.
9. Papel de los libros de texto y otros materiales de apoyo.

Desarrollar un sistema de Banco del Libro organizado a través de los centros escolares.

10. Formación de directores.
11. Educación temprana y de padres.
Expandir el programa Mita-I Roga.
12. Relaciones con la Comunidad.

EDUCACION MEDIA

El capítulo 4 sobre educación media analiza la insuficiente oportunidad de acceso a este nivel y la necesidad de expandir el mismo y de mejorar la calidad de la oferta educativa. La incorporación de los grados 7 y 8 a la escuela básica pretende justamente universalizar el acceso a estos niveles, además, se propone 'concentrar' la educación media actual en 2 ciclos de 2 años cada uno. El primer ciclo proporcionaría formación general, con énfasis en ciencia y tecnología, mientras que el segundo ciclo concentraría en dos años los últimos 3 años del bachillerato actual.

Se proponen cuatro prioridades de política para educación media: 1) Reformular el diseño curricular, 2.) Mejorar la eficiencia del nivel medio, 3) Mejorar las condiciones de equidad en el acceso a la enseñanza media y 4) Fortalecer la capacitación para el trabajo.

Para reformular el diseño curricular se propone establecer la enseñanza media como una continuación de la enseñanza general básica, re-estructurar el currículum alrededor de tres prioridades: conocimientos académicos tradicionales, valores democráticos y relación entre educación y trabajo.

Para mejorar la eficiencia de la educación media se propone capacitar al personal docente, con énfasis en los que trabajan en zonas rurales y semi-urbanas, desarrollar incentivos para atraer a profesionales universitarios a enseñar en la educación media, utilizar los núcleos educativos para capacitar a los docentes, capacitar a los docentes en la lengua

Guaraní, simplificar y estandarizar la evaluación del rendimiento escolar.

Para mejorar la equidad en el acceso se propone completar los locales que ya existen para ofrecer educación media completa, dotar de materiales de enseñanza a las escuelas, con énfasis en las escuelas rurales y semi-urbanas, elaborar programas curriculares diferenciados para distintas regiones.

Para vincular la educación con el trabajo se propone elaborar el currículum para que proporcione destrezas genéricas tendientes a facilitar entrenamiento específico posterior, introducir en el currículum elementos sobre la especificidad de la estructura económica, social y política de las principales zonas del país.

FORMACION DEL DOCENTE

La implementación exitosa de las propuestas de mejora de la calidad y pertinencia de la educación básica y media coloca en el centro de estos esfuerzos al maestro. El capítulo 5 sobre Formación Docente concluye que las oportunidades de formación docente existentes tienen impacto limitado en las prácticas de los maestros en el aula, el énfasis de la formación es teórico, orientado a desarrollar conceptos y capacidad de teorizar y razonar en los maestros, pero poco orientado a desarrollar comportamientos y prácticas pedagógicas específicas.

El sistema de formación inicial produce un número de

graduados que es insuficiente para atender la demanda de nuevos maestros, que necesita el país, brecha que ha estado incrementándose en los últimos años.

El sistema de profesionalización tendrá que atender a esta demanda insatisfecha a muy corto plazo para dar oportunidades de formación a los bachilleres no titulados que el sistema educativo contrata para suplir el déficit de maestros titulados.

El sistema de capacitación es débil e insuficiente para atender a las demandas que las recomendaciones de cambios pedagógicos plantean en los diversos capítulos de este informe.

Este capítulo propone cuatro políticas para la Formación Docente: Promover la Formación Docente como centro de la Reforma Educativa, Fortalecer y Mejorar la Calidad de la Formación Inicial, Expandir la Profesionalización y Desarrollar Nuevas Formas de Capacitación.

Para promover la Formación Docente como Centro de la Reforma Educativa se propone dar alta prioridad a actividades de formación docente y fortalecer institucionalmente el Departamento de Formación Docente del MEC.

La formación docente debe recibir una alta y estratégica prioridad en la asignación de los escasos recursos del Ministerio de Educación, tanto humanos como financieros.

El Departamento de Formación Docente debe ser redefinido como una instancia con capacidad de hacer

planeamiento estratégico de la formación docente y de promover la diversidad en la búsqueda de modelos de formación inicial, de profesionalización y de capacitación. No se propone que el Departamento **ejecute** directamente tareas de formación. Por el contrario el Departamento debe promover diversidad, actuando como puente de enlace y comunicación entre los diversos centros formadores para que intercambien modelos, ideas y programas.

Para mejorar la calidad de la formación inicial se propone fortalecer el sistema de formación inicial existente.

Para fortalecer el sistema de formación inicial existente debe estimularse la contratación de maestros titulados, y sólo en casos de excepción contratar a quienes no estén titulados. Recomendamos mantener las diferencias en niveles de remuneración entre titulados y no titulados. Como incentivo para atraer candidatos de calidad al magisterio proponemos establecer un régimen de equivalencia entre los programas de formación inicial y las carreras afines en la Universidad (educación, psicología).

También para fortalecer el sistema existente y atender a la demanda insatisfecha de titulados proponemos que no se expanda la duración de la carrera de formación docente.

Como elemento central para mejorar la calidad de la Formación Inicial recomendamos dar un papel central a la práctica docente. Las escuelas de aplicación deben ser escogidas por la excelencia de los profesores guías. Es importante además integrar a los maestros de las escuelas de aplicación con el resto del personal docente de la institución formadora.

Como estrategias de Mediana Prioridad para Mejorar la Calidad de la Formación Inicial sugerimos profesionalizar la carrera de formador docente, incorporar contenidos en los programas de Formación Inicial que capaciten al maestro para desarrollar prácticas pedagógicas diferenciadas con distintos grupos de alumnos, establecer laboratorios educativos en los centros de formación docente, dotar a los centros de formación inicial de buenas bibliotecas actualizadas y de una colección de video-cassettes, proporcionar oportunidades de capacitación a los formadores docentes, contratar especialistas en formación de docentes en otros países Latinoamericanos para trabajar por períodos de 1 a 2 años en los institutos de formación.

Como estrategias de Alta Prioridad para Expandir la Profesionalización recomendamos expandir los programas de profesionalización existentes en el MEC, basándolos en los Institutos de Formación Docente.

Una pieza muy importante de esta propuesta es el tipo de material auto-instruccional que los maestros van a preparar.

Dos recursos esenciales para esta profesionalización son la preparación de guías para los maestros, con énfasis en técnicas de enseñanza, y la preparación de una serie de programas radiales, que podrían también venderse en cassettes, para apoyar el material escrito.

Como estrategias de Alta Prioridad para desarrollar Nuevas Formas de Capacitación recomendamos desarrollar un programa de capacitación para hablar, leer y escribir en

guaraní.

Recomendamos también promover dos nuevos modelos de capacitación. En este sentido, sugerimos que en adelante el Departamento de Formación no lleve a cabo capacitación directamente, sino que se ocupe de promover el diseño, evaluación y difusión de múltiples modos de capacitación por diferentes instituciones, preferentemente organizaciones no gubernamentales y del sector privado, así como de los Institutos de Formación Docente.

Dos modos de capacitación que podrían explorarse:

Uno es el desarrollo de las escuelas demostrativas. Estas serían escuelas identificadas por el Dpto. de Formación Docente por su excelencia, en ellas se convocarían grupos de maestros quienes trabajarían en un proyecto de preparación de materiales y de formalización de una metodología docente. Estas escuelas podrían articularse en los núcleos educativos existentes actualmente. La idea es promover una multiplicidad de núcleos en los que los maestros sean convocados a trabajar, durante un tiempo prudencial, en la identificación de estrategias docentes efectivas para enseñar a leer, para trabajar el tema del bilingüismo, para desarrollar hábitos de estudio, para promover relaciones con la comunidad, y para formular un proyecto pedagógico en cada escuela. Estos docentes trabajarían también en la preparación de materiales didácticos.

El Departamento de Formación Docente proporcionaría los parámetros estratégicos para apoyar esta tarea, y proporcionaría los recursos necesarios para que estos grupos de

trabajo se reúnan.

Luego el Departamento de Formación Docente coordinaría la diseminación a todos los núcleos que participen en esta actividad de las experiencias de sus colegas. Por ejemplo podría producirse una publicación periódica sencilla que se distribuyera a las escuelas núcleo. Finalmente, luego de esta etapa inicial de promoción de exploración y creatividad, el Departamento de Formación Docente coordinaría la evaluación de los modelos de formación desarrollados en estos centros, para seleccionar a los más efectivos como centros demostrativos. En estos, se capacitaría a los maestros de otras escuelas. Es importante que en esta evaluación participen docentes de los Institutos de Formación, así como maestros en ejercicio. Es importante también que se incluya en este proyecto a las escuelas privadas, especialmente a aquéllas que atienden a poblaciones de menos recursos, como una forma de aumentar la diversidad de propuestas.

El segundo modelo de capacitación que recomendamos es la preparación de materiales de apoyo auto-instruccionales para el maestro. Podrían ser guías auto-instruccionales y audio-cassettes. Para esto recomendamos que el Departamento de Formación Docente abra licitaciones públicas, con suficiente tiempo, para que organizaciones no gubernamentales, maestros que se agrupen especialmente para este propósito, o escuelas que decidan trabajar en esto como proyecto para generar recursos para la escuela o los docentes, presenten propuestas. Estas serían evaluadas por personal técnico con experiencia en técnicas efectivas de enseñanza, y de ahí se escogerían las mejores para luego diseminarlas a otras escuelas.

Como estrategias de mediana prioridad para Desarrollar Nuevas Formas de Capacitación recomendamos realizar investigación evaluativa sobre los efectos de los distintos programas de formación docente en las competencias de los maestros y en el aprendizaje que logran los alumnos en el aula.

Recomendamos también desarrollar cursos de capacitación para directores.

EVALUACION

El capítulo 6 presenta un análisis sobre la evaluación del rendimiento-escolar en educación primaria y secundaria y formula recomendaciones para su simplificación y racionalización.

EDUCACION SUPERIOR

El capítulo 7 sobre Educación Superior concluye que la educación superior en Paraguay se encuentra en una encrucijada para la que está mal preparada. Las dos universidades más importantes, una pública y una privada, proporcionan formación profesional de calidad moderada a un número comparativamente pequeño de jóvenes. Las universidades tienen fondos mínimos para investigación, y hay relativamente pocos programas de investigación aplicada orientada al desarrollo.

Este capítulo propone un ambicioso paso adelante en el

desarrollo de la educación superior, que involucraría la promoción tanto de la excelencia como de la expansión, financiado a través de una mayor inversión pública junto con estrategias de recuperación de costos que promuevan mayor igualdad. Un aumento en la inversión pública se justifica, puesto que Paraguay tiene uno de los más bajos niveles de gasto en educación en el mundo (entre 1,5 y 2% del Producto Nacional Bruto).

El aspecto principal de este nuevo enfoque es la formación de un cuerpo inter-universitario para desarrollar una visión más precisa de los objetivos nacionales en educación superior, enfatizando iniciativas que promuevan el desarrollo nacional. Este organismo, que podría llamarse Consejo para la Promoción de la Ciencia y la Tecnología (CPCT) debería también tomar liderazgo en la implementación de sus propuestas estableciendo instituciones afines en áreas tales como Promoción de la Universidad Privada, un Programa Nacional de Becas, y proyectos de Ciencia y Tecnología.

Este organismo puede reunir los intereses de los actores principales en educación superior, avanzando por encima del escenario político actual en el que distintos actores disputan para preservar sus privilegios contra quienes quieren más. El CPCT debería tener autonomía explícita del Estado para que pueda preservar a la educación superior de interferencia política y gubernamental innecesarias. Esta autonomía también le permitirá al CPCT desarrollar una relación amplia y satisfactoria con instituciones privadas (incluidas aquellas apoyadas por la Iglesia) y quienes las apoyan. Es deseable establecer este cuerpo independientemente de cualquier universidad o agencia gubernamental existente,

aun cuando debería incluir una directiva que involucre a líderes empresariales, gubernamentales, y de la educación superior y la cultura.

Este capítulo identifica varias opciones estratégicas para la consideración de este nuevo organismo: Una dirección sería desarrollar nuevas iniciativas apoyadas estrictamente en financiamiento oficial. Un conjunto más ambicioso de iniciativas sería posible si el CPCT está dispuesto a considerar varias estrategias de recuperación de costos. La factibilidad de estas opciones debe considerarse a la luz de la evolución política y económica de Paraguay.

EDUCACION DE ADULTOS

El capítulo 8 sobre educación de adultos parte del problema fundamental constituido por las altas tasas de analfabetismo de la población adulta -14.2% de analfabetos absolutos y 22.8% de analfabetos funcionales según el último censo de población y vivienda- y el bajo nivel educativo de la población económicamente activa. Esto requiere el diseño y la implementación de políticas educativas más efectivas en el tratamiento de dicho fenómeno. Un aspecto enfatizado en este estudio es que el fracaso de políticas anteriores no se debió solo a falta de recursos humanos y técnicos, o a una mala asignación de los mismos, sino fundamentalmente a la falta de interés y de voluntad política real para atender a los sectores marginados de la sociedad, que son la población destinataria de la educación de adultos. Por lo tanto, no sólo se debe tener cuidado en diseñar acciones más efectivas e innovadoras, sino fundamentalmente se las debe imple-

mentar.

Este capítulo propone reconocer el problema del analfabetismo y de los bajos niveles educativos y de calidad de vida de la población adulta por parte del Estado y de la sociedad global. Consecuentemente, necesidad de compromiso político para adoptar e implementar las medidas destinadas a la solución del problema.

- Nuevos diseños y contenidos de los programas destinados a adultos.
- Articulación de los programas de alfabetización y educación de adultos con la democracia política, cultural, económica y social.
- Formación y capacitación de recursos humanos especializados en educación de adultos
- Reestructuración del Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos, creación de nuevas estructuras organizativas externas al departamento para atender el tema de las políticas globales de educación de adultos, y para articular las acciones gubernamentales y no gubernamentales destinadas a los adultos.
- Utilización de los medios masivos de comunicación para acciones de concientización, capacitación de recursos humanos, apoyo pedagógico, etc.
- Establecimiento de mecanismos de evaluación ya sea a nivel de políticas globales como internamente en

cada acción educativa destinada a adultos.

Articulación de las organizaciones no gubernamentales y el Estado para diseñar e implementar específicas acciones educativas para adultos.

EDUCACION BILINGÜE

El capítulo 9 sobre Educación Bilingüe identifica que los niños monolingües guaraní están en desventaja al recibir educación en castellano. Numerosos estudios hechos en varios países prueban que el niño aprende una segunda lengua mejor y más rápido si aprende a leer y escribir, pensar, y razonar primero en su lengua materna. El capítulo discute las opciones existentes para la enseñanza bilingüe en Paraguay y recomienda que se realicen estudios cuidadosos y un programa piloto para diseñar un programa específico que permita implementar una política de educación bilingüe.

Algunas iniciativas son fundamentales para asegurar el éxito de cualquier programa bilingüe bicultural. Primero habría que crear una Secretaría de Política Lingüística a nivel ministerial que se encargaría de planear, orientar, desarrollar y decidir el proceso estandarizador de la lengua guaraní. Definiría la ortografía del alfabeto guaraní para ser usado en la creación de los materiales didácticos, supervisaría los reglamentos oficiales que puedan ser relacionados con la política lingüística del país, e incentivaría actividades que podrían fomentar el desarrollo del guaraní en el Paraguay, entre otras funciones. En segundo lugar, habría que formar

un programa piloto para evaluar el programa bilingüe recomendado a escala reducida. Esto proveería un modelo que luego se podría ampliar a nivel nacional y una base de datos empíricos para realizar investigaciones posteriores. En tercer lugar, haría falta un programa general de concientización dirigido a funcionarios gubernamentales, maestros, padres y niños para dar a conocer la definición de un programa bilingüe, sus aplicaciones, y los beneficios que podría aportar. Este programa sería de mayor importancia, ya que el castellano se considera de mayor utilidad para los negocios, la administración pública, y los medios de comunicación y, por lo tanto, que facilita el ascenso social y profesional. El guaraní tiene más valor simbólico y se considera como parte importante de la cultura nacional, pero hay cierta resistencia a la idea de usarlo para enseñar de manera formal. Habría que conseguir el apoyo total de todos los grupos arriba mencionados para asegurar el éxito del programa.

También haría falta la colección y compilación de datos para identificar las actitudes de los maestros hacia el guaraní, el dominio verbal y escrito del mismo, y en qué lengua enseñan; una identificación de los modos actuales del uso del guaraní en las escuelas; y más énfasis en la enseñanza del guaraní en los Centros de Formación Docente. Para asegurar el futuro de la educación bilingüe bicultural, también habría que considerar la creación de una especialidad en educación bilingüe bicultural a nivel universitario para formar investigadores y profesores que puedan preparar a los futuros docentes.

REFORMA ADMINISTRATIVA

Las reorientaciones de política y estrategias propuestas requerirán un aumento significativo en la capacidad de gerencia e implementación del Ministerio de Educación. El capítulo 10 de Reforma Administrativa identifica cinco problemas administrativos centrales que deben ser resueltos para poder implementar efectivamente una reforma educativa: influencia política en los nombramientos y en otras funciones; gran centralización en la toma de decisiones; poca colaboración y competencia frecuente entre departamentos del Ministerio; poca supervisión escolar; e información inadecuada acerca de las escuelas y de los proyectos del Ministerio. Estos problemas han llegado a ser barreras a la gerencia efectiva.

Para solucionar el problema de influencia política excesiva el gobierno central debe proponer reglas acerca de la política en nombramientos y acciones del Ministerio. Sobre todo Paraguay necesita un sistema de servicio civil que por una parte permita las actividades políticas y por la otra las controle.

La centralización excesiva de la toma de decisiones en el Ministerio se origina en tres fuentes: mensajes escritos que requieren aprobación de las autoridades máximas; docenas de llamadas telefónicas que son atendidas inmediatamente por autoridades superiores; y visitantes a las oficinas del ministerio que asumen que tienen el derecho a ver a la persona que deseen.

Tres medidas ayudarían a reducir la centralización en las

oficinas del MEC. En primer lugar, decidir qué decisiones deben ser referidas a cada autoridad superior y cuales no. En segundo lugar, con la asistencia de consultores, si es posible, entrenar a todos los empleados del Ministerio en las nuevas normativas. En tercer lugar, entrenar a los empleados de apoyo a filtrar llamadas telefónicas, mensajes escritos y visitantes a las oficinas del Ministerio. El ministerio debe prestar especial atención al tráfico de mensajes telefónicos, que en estos momentos hace difícil para algunos directores atender a visitantes en sus oficinas y hacer su trabajo.

Para promover más cooperación y reducir la competencia entre departamentos el MEC debe nombrar un gerente superior. Esta persona debería depender directamente del Vice Ministro de Educación y tener un rango superior al de director de departamento. El Ministerio debe también desarrollar orientaciones específicas sobre lo que los directores de departamento y otros directivos deben y no deben hacer y entrenarlos en estas orientaciones. Comportamiento deseable incluye compartir información con otros departamentos y cooperación máxima en proyectos que involucran a varios departamentos. Negarse a dar información a las unidades que la solicitan y desarrollar competencia negativa con otros departamentos serían ejemplos de comportamientos indeseables.

Para desarrollar un sistema más efectivo de supervisión escolar el ministerio debe nombrar a los supervisores sólo sobre la base de mérito y capacitarlos para llevar a cabo su trabajo eficientemente. Debe también prohibirse el uso de la posición de supervisor para desarrollar tareas políticas, tales como nombrar a directores de escuela o maestros en base a

preferencias políticas. Para reducir el poder de los supervisores en sus regiones el MEC debe desarrollar nuevos sistemas para conocer qué ocurre en las escuelas, incluyendo estudios cuidadosos en una muestra representativa de las mismas.

Por último, para recoger mejor información sobre las escuelas y las actividades del MEC, debe establecerse una Unidad de Investigación directamente bajo la autoridad del Ministro. Esta unidad debe llevar a cabo o comisionar los estudios que sea necesarios para que el MEC sea más efectivo en su tarea, tales como investigación cuidadosa sobre las escuelas; servir como centro de documentación para informes sobre proyectos llevados a cabo en o para el Ministerio; y ser la fuente oficial de información sobre proyectos y contactos con agencias internacionales. En estos momentos estos contactos se hacen con los departamentos específicos pero no son necesariamente conocidos aún por las altas autoridades del Ministerio.

Las autoridades del Ministerio de Educación y Culto (MEC) están de acuerdo en que hay problemas administrativos en esa organización. La mayoría, tales como la excesiva centralización de la toma de decisiones y la poca colaboración entre distintos departamentos, también fueron señalados en un estudio de la organización del ministerio llevado a cabo por la universidad de Harvard en 1977². Desde entonces el MEC ha cambiado de una forma crucial: los altos funcionarios del Ministerio ahora mencionan abiertamente sus difi-

² Este estudio, llevado a cabo por Donald Warwick, Noel McGinn y otros, se basó en entrevistas a altas autoridades del ministerio en esa época.

cultades y recomiendan cambios en el ministerio para responder a ellas. Este ensayo discute cinco problemas administrativos que necesitan atención urgente y menciona soluciones específicas a estos problemas.

DESCENTRALIZACION

Finalmente, el informe concluye examinando la propuesta de descentralización de la educación en Paraguay. Dada la poca definición sobre la misma este capítulo 11 propone un plan de acción para la descentralización con ocho pasos:

1. El Consejo Asesor de Reforma Educativa debe averiguar el nivel de apoyo político y financiero que otorga el gobierno a la descentralización. Algunos indicadores del nivel de apoyo pueden incluir la prioridad política que las autoridades superiores dan a la descentralización y su voluntad de comprometerse a asignarle el presupuesto necesario, defenderlo políticamente, y educar al público sobre la urgencia de implementarlo. Si estos indicadores son débiles ó no existen, entonces el Consejo Asesor debe proseguir lentamente con un plan de descentralización.
2. Decidir cuáles de las tareas se debe descentralizar y cuáles no. Las reformas educativas suelen dejar algunas de las tareas en el ministerio central, incluyendo el diseño del currículum nacional, las normas para el entrenamiento y titulación de los maestros, y el establecimiento de la duración total del año escolar. Entre las tareas que muchas veces se descentralizan

están el desarrollo de materiales para un currículum regional, la supervisión de maestros y escuelas, la distribución de textos, y la construcción de escuelas nuevas. Otras tareas, como el entrenamiento de maestros y la integración de los currículum nacionales y regionales, se suelen compartir entre los gobiernos locales y centrales.

3. Indicar a quienes se van a asignar las tareas de descentralización y qué tipo de entrenamiento van a recibir para poder realizarlas: En el Paraguay, la descentralización debe empezar con la asignación de funcionarios del MEC a los departamentos o regiones, en vez de usar los Centros Regionales, los Consejos Regionales, y personal de los departamentos. Los funcionarios del Ministerio serán más apropiados para muchas de las tareas que se ha propuesto hasta la fecha, y entenderán claramente a quien tienen que responder. El entrenamiento de personal será sumamente importante para algunas tareas y para otras ni será necesario.
4. Preparar un plan que resuma las actividades principales en la descentralización y sus métodos, horario, y costos. Los cambios administrativos pequeños pueden ser implementados sin ningún plan pero una descentralización significativa requerirá un plan de actividades, métodos de implementación, horario, y costos. Se debe revisar este plan a menudo de acuerdo con las experiencias reales que se van descubriendo al implementarlo.

5. El Ministerio debe prever la organización y gerencia necesarias para la implementación. Para grandes cambios, el Ministro debe asignar a un equipo gerencial que le responda directamente y con autoridad suficiente para impulsar y evaluar los cambios. Este equipo debe desarrollar un plan de trabajo para la descentralización, negociar el presupuesto necesario, incentivar su implementación, y evaluar los resultados. Su estilo gerencial debe basarse más en la negociación, persuasión y resolución de problemas que en impartir órdenes.
6. El equipo gerencial debe decidir qué pasos han de tomar, por quien, dónde, y cuándo. Debe trabajar con el objetivo de conseguir éxitos pequeños y componerlos. En vez de asignar al personal un número enorme de tareas, que llevaría a un fracaso seguro, el equipo debe decidir cuáles de las tareas se deben hacer primero y ayudar al personal a realizarlas en orden. Si una tarea se divide en varias partes, los encargados de capacitar al personal deben asegurarse que entiendan el primer paso antes de proseguir a los otros. Dentro de unos límites razonables, el equipo también debe permitir una variación de tiempo de implementación entre una región y otra.
7. Si es necesario, se debe educar a todos los implicados sobre el contenido y valor de la descentralización. La necesidad de campañas informativas dependerá de la magnitud del programa. Cualquier campaña debe dirigirse a los funcionarios del ministerio, los partidos políticos de oposición, los gobernadores, los padres de

los niños y otros líderes de la comunidad que tienden a emitir sus opiniones al público.

8. Desarrollar un sistema para vigilar y evaluar el progreso en la descentralización. Este sistema debe proveer a los altos funcionarios la información que necesita para poder seguir el progreso de los cambios que se hacen. Los métodos de evaluación pueden incluir un análisis de datos oficiales, una muestra de encuestas de escuelas, maestros, y estudiantes, y una observación cualitativa de lo que ocurre en las aulas.

Ofrecemos este trabajo como un aporte más, a los muchos e importantes aportes hechos por los Miembros del Consejo de la Reforma, por los Directivos y Equipos Técnicos del Ministerio de Educación y Culto, y por los Maestros y otros Miembros de la Sociedad Paraguaya en el mejor deseo de que este país tenga éxito en sus esfuerzos por hacer de la educación el corazón de la transformación productiva con equidad que el país necesita para empezar el siglo XXI.

Capítulo 2

EL DESAFIO QUE REPRESENTA EL MERCOSUR PARA LA EDUCACION

Noel McGinn

RESUMEN

El Mercosur representa para el Paraguay un gran desafío. ¿Podría ser el Mercosur, como temen algunos, una condena a una pobreza permanente con relación a los otros países de la Región?. O, si logra el Paraguay superar las actuales condiciones económicas, sociales y educacionales que rigen en el país, ¿podría significar el Mercosur una oportunidad de eventual industrialización y acercamiento social y cultural a los países de la región?.

Para el futuro paraguayo, la educación es clave en el contexto de Mercosur. La entrada en el Mercosur es peligrosa para el Paraguay precisamente porque durante años la educación de la mayoría del pueblo fue deficiente y por tanto hoy día el sistema educativo y la fuerza laboral carecen de recursos humanos suficientes para poder responder con facilidad a cambios económicos en el mercado exterior. La tarea de aprovechar plenamente la posibilidad de insertar al Paraguay en el mundo moderno, será entonces difícil pero podrá lograrse con cambios estructurales y mejoras en la calidad de la educación.

Muy importante será la capacidad del país para ofrecer

una educación relevante consecuente con la estrategia de desarrollo económico y social que más beneficia al Paraguay. Dados los recursos limitados en este momento, será importante no hacer inversiones irreversibles en proyectos educativos que resultan ser en dirección equivocada.

Se debe distinguir entre la estrategia de desarrollo a corto plazo (3 a 5 años), y la de largo plazo. En el corto plazo, se pueden detectar solamente los grandes lineamientos gruesos de las posibilidades económicas y sociales del país. Todos los análisis hasta ahora apuntan a una estrategia económica basada en la expansión de la capacidad productiva de la agricultura paraguaya, y en el procesamiento de productos agrícolas. En estos análisis, las posibilidades para un crecimiento de la base industrial del país son nulas y a veces negativas.

De estos hechos se concluye que la mejor estrategia educacional a corto plazo es la expansión de la educación básica, y esfuerzos por mejorar la calidad de la educación en todos los niveles. Esta estrategia permite la capacitación de los recursos humanos necesarios a corto plazo, una mejor distribución del acceso a la educación y por tanto una mayor equidad, y los primeros pasos a la integración con los pueblos vecinos.

El éxito de la estrategia depende de un incremento significativo en los fondos destinados a la educación. Las recomendaciones concretas son las siguientes:

1. Apoyar los esfuerzos del Ministerio de Educación y Culto de colaborar con sus colegas de los demás países

en la implementación del Plan Trienal elaborado por los Ministros de los 4 países. Dicho plan busca la formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración; la capacitación de recursos humanos para contribuir a la economía; y la armonización de los sistemas educativos.

2. Buscar la asignación de los fondos recolectados mediante la tarifa externa común que será impuesta bajo el Mercosur, a proyectos sociales, con distribución favorable a los miembros más necesitados del Mercado.
3. Expandir preferencialmente la educación básica extendiendo hasta 8 grados el período de escolaridad obligatoria, y a la vez reducir la repitencia y deserción escolar en este nivel. Se recomienda elevar la calidad mediante mejoras en la formación del docente y en la provisión de materiales de aprendizaje.
4. La reducción de la educación media a 4 años de duración, sin una reducción en su presupuesto global, permitiría una expansión de la matrícula sin costo adicional. Se recomienda no hacer esfuerzos mayores de expandir el acceso a la educación media en el corto plazo. Se recomienda la revisión del programa de estudios creando un ciclo común de 2 años que enfatice la ciencia y su aplicación a la vida, y luego un ciclo diversificado de 2 años con programas de educación humanístico-científica, comercial y técnica. Se recomienda que los programas de educación técnica sigan el modelo de aprendizaje dual del SNPP.

5. La educación superior ha crecido en los últimos años sin una inversión mayor de parte del Estado. Se recomienda permitir la expansión de la educación superior; elevar las matrículas cobradas por la Universidad Nacional, para incrementar de inmediato los fondos disponibles a la Universidad para el mejoramiento de programas y la creación de una capacidad para la investigación aplicada.

6. Se recomienda la creación de un sistema de información que incluya datos sobre actividades y realizaciones en los países vecinos y que permita una gestión del sistema paraguayo tomando en cuenta indicadores de eficiencia y eficacia.

EL DESAFIO QUE REPRESENTA EL MERCOSUR PARA LA EDUCACION

Noel McGinn

EL PROBLEMA

El Paraguay enfrenta o una gran oportunidad o una gran amenaza, respecto a su futuro económico y social, en la forma del Proyecto del Mercado Común entre Argentina, Brasil, Uruguay y el Paraguay (Mercosur). Oportunidad y amenaza, son las dos caras de un **desafío**.

El desafío del Mercosur ha generado un debate sobre la dirección en que debe orientarse el sistema educativo. Grupos sociales que en otros tiempos no han dado mucha atención al estado de este sistema educativo, hoy día se preocupan por él, y comienzan a presionar para introducir cambios en las políticas educativas. Entre ellos hay algunos que creen que la futura dirección de la educación en el Paraguay debe ser determinada por las necesidades percibidas de la economía nacional. Otros grupos quieren enfatizar la contribución de la educación a la integración social y cultural de los países socios. Otros temen una pérdida de autonomía nacional.

El capítulo no es ni una defensa ni una crítica del Mercosur. Acepta el hecho de que existe un tratado entre los estados. Trata de contestar la pregunta, ¿Qué se puede hacer para asegurar que los efectos del Mercosur sean lo más positivos posibles para el Paraguay? Comienza, entonces,

con una revisión de la situación actual de la economía, y una descripción de algunos de los posibles efectos sobre ella, de entrar en el Mercosur. Luego el capítulo indica las relaciones entre las capacidades y actitudes de las personas, y el funcionamiento de la economía. Hay una discusión de los posibles efectos del Mercosur sobre la migración entre países. Termina con plantear opciones de acciones a tomar para mejorar la educación y también contribuir al progreso económico.

Situación actual

Los cuatro países han firmado un tratado que les compromete a trabajar para la realización de un mercado común entre ellos, en el cual se eliminarían todas las tarifas de importación de productos de los países signatorios y se lograría una coordinación de políticas macroeconómicas, para el año 1994. A la vez los países del Mercosur fijarían una tarifa común de importación de productos de otros países. Aunque el Tratado no lo dice, se entiende que después del 1994 se permitiría la libre migración de personas entre los países socios. Habla el Tratado de

“la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes...”

y reafirma “su voluntad política de dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus

pueblos...”

Con la firma del Acuerdo en Marzo de 1991 los países han organizado comisiones para analizar los obstáculos a la integración y a proponer convenios diseñados para eliminar dichos obstáculos. Hasta la fecha los aranceles sobre importaciones de los países socios han sido reducidos en 61%, y varios convenios han sido elaborados estableciendo normas comunes y proyectos de desarrollo. Se ha incrementado notablemente el comercio entre Argentina y Brasil, pero no se ve todavía un impacto apreciable sobre las importaciones y exportaciones del Paraguay y Uruguay.

Para algunos, el Mercosur es una gran amenaza. Para estas personas, la participación en un mercado común significa tener que subordinar intereses nacionales a decisiones tomadas en común. Temen que estas decisiones no favorezcan al país. ¿Es una integración subordinada para la pobreza? preguntan los expertos tanto políticos como económicos para quienes son abrumadoras las grandes diferencias de desarrollo entre el Paraguay y sus futuros socios. Estos críticos llaman la atención sobre el hecho de que la decisión del gobierno del Paraguay de entrar en el Tratado, fue tomada después de poco estudio y consultas con unos pocos industriales que por razones especiales no tienen nada que temer a una economía más competitiva.

“La decisión política de participar del MERCOSUR no estuvo fundada en estudio previo de las alternativas... En nuestro caso el gobierno aceptó la opinión favorable de la dirigencia de las cúpulas empresariales, que al efecto fueron consultadas... Como hipótesis no deja de ser razonable, pero

no había estudios que demostraran tan siquiera un cierto grado de certidumbre fundado en la realidad sectorial de la economía.”¹

Los preocupados paraguayos sobre el acuerdo Mercosur enfatizan la carencia nacional de una infraestructura industrial, y la baja calidad en términos de educación y capacitación de la fuerza laboral. También hablan de la falta de experiencia y motivación empresarial requerida para sobrevivir en una economía competitiva.

Pero no todos ven al Mercosur como un peligro para el país.

“No tenemos una conciencia nacional total de lo que es Mercosur y en esto involucro a todos los sectores; el sector dirigente público, el de nivel empresarial, todavía muy apegado a algunas formas del proteccionismo tradicional; el sector dirigente de nivel gremial-obrero. Para mí, ese es el desafío. Es lo que inicialmente tenemos que atacar. El resto viene como consecuencia. El Mercosur y la integración es un proceso educacional, básicamente.”²

El Mercosur estimulará una competencia entre productores a escala regional, en vez de hacerlo a escala nacional, en la medida en que las economías nacionales tiendan a ser parejas, es decir, iguales en la diversidad de sus productos y

¹ Emilio Fadlala, “Habrá costo social y económico”, *Diario Noticias*, 29 Enero 1992, p. 10.

² Fernando Solano López, exportador de soja e industrial aceitero, citado en *Noticias*, 28 de Enero 1992.

no complementarios. Esto significa que productores del Paraguay tendrían que competir con productores de Argentina y Brasil. Aun Uruguay gana al Paraguay, por tener niveles de productividad más altos. Preguntan, entonces, los críticos, como será posible para el Paraguay compartir el desarrollo y el crecimiento económico que el Mercosur en teoría promete.

Razones históricas para actitudes actuales

El precedente cercano al Tratado Mercosur es el Acuerdo Latino Americano de Libre Comercio (ALALC) firmado en Montevideo en 1960. El ALALC buscaba estimular la industrialización de los países miembros (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, el Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela) creando un mercado mayor para productos protegidos mediante acuerdos bilaterales y multilaterales de libre comercio. El ALALC fue entonces un acuerdo de libre comercio que no contemplaba una integración social y cultural ni una coordinación de políticas macroeconómicas.

Durante el ALALC se incrementó la exportación intraregional. En 20 años creció de 6.7% del total de exportaciones, a 14.0%. Las exportaciones del Paraguay a otros países socios crecieron de 32.3% a 47.1% del total.. Pero este incremento de intercambio económico se debió principalmente a mayores exportaciones de materia prima. Había demasiada similitud entre los países respecto a los tipos de productos industriales que buscaban importar, y se resistieron a eliminar tarifas de importación que protegían a

industrias nacionales. La industrialización sólo creció en los países más grandes, industrializados y ricos, lo cual resultó en una ampliación de la brecha entre los países más ricos y los más pobres de la región. Terminó el ALALC con la creación de dos sistemas separados: el del Pacto Andino, y el de los países del Río de la Plata. México andaba en búsqueda de una relación especial con los Estados Unidos.³

En este proceso, el Paraguay mantenía una estabilidad económica con tasas positivas de crecimiento, mediante una estrategia de exportación a gran escala de productos agrícolas básicos, principalmente la semilla de soja, y la fibra del algodón, y la importación de bienes manufacturados a bajo costo para el consumidor. El éxito de las exportaciones se debía a la alta demanda mundial por la soja, y a la alta calidad de la fibra de algodón paraguayo. Los precios de las importaciones fueron mantenidos bajos mediante la entrada ilegal de muchos productos, y por tanto exentos de impuestos. El sistema de contrabando servía para mantener la hegemonía del régimen de la dictadura, pero relativamente poco fue invertido en la creación de infraestructura para estimular mayor crecimiento económico.

El sector industrial, portanto, difícilmente pudo crecer en el Paraguay. Pocas empresas industriales podían competir contra manufactureras que ingresaban sus productos casi libremente. Sobrevivieron las empresas paraestatales (por

³ Basado en Gladys Stella Benegas Cristaldo, *In Search of a Common Market in the Southern Cone of Latin America: Mercosur: Trade Creation, Trade Diversion and Policy Implications*. Disertación doctoral no publicada, Universidad de Pittsburgh, 1992.

cos, recursos humanos e infraestructura institucional adecuada para el Mercosur.

3. La armonización de los sistemas educativos.

Proponer mecanismos jurídicos, administrativos y académicos que posibiliten la compatibilización de los sistemas educativos.

Cada país ha creado una comisión nacional para la implementación del Plan, y hay comisiones internacionales. En el Paraguay se ha designado a personas a trabajar en pro de la implementación del Plan Trienal, pero no se las ha liberado de las otras responsabilidades que estas personas tenían, y no se han presupuestado los fondos necesarios para poder asistir a reuniones nacionales e internacionales. Es decir, en la actualidad, el Gobierno no ha asignado los recursos económicos y humanos necesarios para implementar el Plan Trienal.

Dado que las actividades propuestas del Plan concuerdan con el análisis hecho arriba y en los demás capítulos de este informe, se recomienda que el Gobierno aporte los fondos necesarios.

Financiamiento

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está discutiendo con el gobierno un préstamo de US\$50 millones para la construcción de aulas para la educación básica. El Banco Mundial está dispuesto a negociar con el gobierno un prés-

tamo para la educación media. Se recomienda que el Gobierno negocie con los Bancos para que las inversiones realizadas sean las más apropiadas dadas las necesidades del país. Por ejemplo, una parte del préstamo del BID podría dedicarse a la expansión física del sistema en zonas donde actualmente no hay escuelas suficientes. Otra parte podría ser invertido en mejorar la **calidad** de la educación básica.

Más probable es que no será posible usar estos préstamos para solucionar el problema de la falta de recursos para **gastos corrientes** del Ministerio de Educación y Culto. El Gobierno tiene que incrementar el presupuesto del Ministerio, aumentando su proporción del presupuesto nacional, y del PIB.

Otra posible fuente de financiamiento es la tarifa externa común actualmente bajo discusión. En la Comunidad Europea todos los fondos recolectados por la aplicación de la tarifa común son redistribuidos a los gobiernos, inversamente según su nivel de desarrollo, y destinados primordialmente al sector social. El Gobierno del Paraguay debe negociar una política igual para el Mercosur. El Paraguay sería beneficiario principal de la redistribución de los fondos de la tarifa, lo cual podría ayudar al financiamiento de la Reforma de la Educación.²⁶

Si no se proveen fondos suficientes para la expansión de la educación, el Paraguay seguirá en su condición desventajosa e incapaz de aprovechar la oportunidad que presenta el Mercosur.

²⁶ Esta idea se propone en Benegas Cristaldo, citado en Nota 3

Prioridades relativas

1. Enfatizar la básica. Se recomienda que se dé énfasis a la expansión del acceso y mejoramiento de la calidad de la educación básica. Aun si fuera cierto que casi todos los alumnos ya ingresan en 1ero de primaria, solamente una fracción alcanza el 6to grado y son menos los que llegan a cumplir 8 años de estudio. Por tanto, para alcanzar las metas trazadas en el capítulo sobre educación básica habrá que enfatizar este nivel. La recomendación central es la extensión de la educación básica a 8 años.

2. Lograr mejoras en la calidad de la educación media antes que su expansión. A corto plazo, la demanda de mano de obra con estudios a nivel medio no será muy alta. La reducción del nivel de 6 a 4 años tendrá un efecto inmediato pero de corto plazo, de reducir el número de alumnos buscando admisión. Será posible, entonces enfocarse principalmente en el diseño y realización de programas nuevos de alta calidad. Los lugares fuera de Asunción deben ser los primeros en beneficiarse de la eventual expansión del nivel medio. Se puede esperar que el sector privado responda a la demanda no satisfecha para la educación media en Asunción.

A más largo plazo será necesario incrementar la tasa de expansión de la educación media. La demanda para este nivel va a crecer espontáneamente cuando más alumnos terminen la educación básica, y cuando se comience a expandir la economía con los efectos positivos del Mercosur.

3. A corto plazo, incrementar lentamente el gasto

público en la educación superior. Se recomienda que se incremente el gasto público en la educación superior solamente cuando se hayan llevado a cabo los estudios necesarios que indiquen cuáles son las carreras a expandir para poder responder a la oportunidad del Mercosur. Hay evidencia (el crecimiento de la Universidad Columbia, y peticiones al Ministerio de permitir la apertura de 15 universidades nuevas), de que hay mucha demanda para la educación superior, y que el sector privado está dispuesto a responder a esta demanda.

En el corto plazo, la Universidad Nacional podría incrementar sus ingresos mediante aumentos moderados en las matrículas que cobra a sus alumnos.

A largo plazo, sin embargo, será importante para aprovechar del desafío del Mercosur, expandir ampliamente la capacidad de la educación superior para generar conocimientos, sobre todo referentes a la asimilación, adaptación y describimiento de nuevas tecnologías de producción y organización. Puesto que la Universidad Nacional no tiene que depender económicamente de las matrículas pagadas por los alumnos, tiene más posibilidad de hacer que los alumnos cumplan con altos niveles de excelencia académica.

Contenidos de los programas

Detalles de recomendaciones generales sobre los contenidos de los programas se encuentran en los capítulos respectivos. Aquí vale la pena discutir las implicaciones para los contenidos programáticos de una decisión de adoptar la

estrategia económica de estimulación de la agricultura y la agro-industria.

Educación Básica. Se debe resistir la tentación de crear una educación básica “relevante” para el trabajo agrícola. La historia educativa está repleta de esfuerzos fracasados de desarrollar escuelas granjas y huertas escolares y otros tipos de programas para ofrecer a la juventud campesina una educación “más apropiada” para ella. Fracasan estos esfuerzos porque confunden el papel de la escuela con la experiencia. La juventud campesina ya sabe mucho de su ambiente, lo que les falta es aprender marcos conceptuales y metodologías científicas que les permitan innovar maneras de mejorar lo que sus padres hacen. La metodología científica que necesitan es la misma que necesitan los jóvenes de la ciudad, igual en la matemática (por lo menos en los grados superiores). Una dilución del programa, una adulteración con elementos “relevantes para el campo” significa ofrecerles una educación inferior y anticuada, cuando el país necesita que tengan los elementos más modernos posibles.

Fracasan experimentos de poner a los alumnos a trabajar dentro de la escuela. En algunos casos logran producir cosas con valor en el mercado, pero entonces no tienen tiempo para formarse en teoría. En la mayoría de los casos no aprenden ni a producir ni a entender, porque los maestros de nivel primario no están preparados ni técnica ni actitudinalmente para enseñarles a hacer agricultura o mecánica u otro oficio.

Educación Media. Los programas que combinan el estudio y el trabajo que han funcionado bien son aquéllos en

los cuales los alumnos aprenden teoría y metodología científica de quien sabe, en la escuela, y aprenden prácticas productivas de quien sabe, en la granja o en la fábrica. Este **aprendizaje dual** es la recomendación central de los nuevos programas de educación media que se proponen en Europa y en los Estados Unidos. Se proponen no solamente para los alumnos rurales, sino también para los urbanos, incluyendo a aquéllos que van a seguir carreras profesionales. Para todos, el programa dedica mucho tiempo a la ciencia, y a la aplicación de la ciencia a la vida. Estos elementos son básicos para cualquier ciudadano en un país con ambiciones de industrializarse, y serán de mucha importancia para un Paraguay que busca mejorar sus posibilidades económicas en el contexto del Mercosur. Luego se arreglan experiencias fuera del aula consecuentes con la carrera que el alumno piensa seguir, sea profesional, artesanal, comercial, etc.

El aprendizaje dual es una forma de educación ya experimentada en el Paraguay, con mucho éxito, principalmente por el Sistema Nacional de Promoción Profesional. El Sistema opera con la misma filosofía y estructura que los sistemas de aprendizaje en Brasil (por ejemplo, SENAI, SENAC), Venezuela (INCE), Colombia (SENA) entre varios países.

Se recomienda entonces para el Paraguay, que todos los alumnos de la educación media pasen los primeros 2 años en un programa común con énfasis en enseñanza de la ciencia y matemáticas para todos. En los últimos dos años de la educación media (suponiendo que se implemente la recomendación de la educación básica de 8 años), se dividen los

alumnos en tres carreras, humanística-científica, comercial, y técnica, y la última tiene dos divisiones, agrícola e industrial. Los que siguen las carreras de comercial y técnica pasan 3 días a la semana en clase, y 2 días trabajando en empresas, siguiendo el procedimiento ya experimentado por el SNPP.

Educación Superior. Para contribuir a los esfuerzos de la sociedad en aprovechar el desafío que presenta el Mercosur, las instituciones de la educación superior deben hacer lo posible para enfatizar los programas de estudio que más contribuyen al crecimiento económico. En general serán los programas que más permiten la asimilación y adaptación de nuevas tecnologías de organización, producción y distribución, pero la identificación precisa de dichos programas implica un estudio basado en conocimientos de la estrategia económica que el país va a seguir. El Estado no tiene muchos elementos para persuadir a las instituciones autónomas a modificar sus programas. Se sugiere que en el futuro, siempre que hayan sido trazados los lineamientos de la estrategia de desarrollo y que haya fondos disponibles, que el Estado negocie con las universidades subvenciones de nuevos programas o ampliación de los existentes que sean consecuentes con la estrategia.

Sistema de Información

Para una efectiva participación en el proceso de desarrollo, el sistema educativo necesita maneras de captar, procesar y divulgar información sobre la actual situación, lo que distintos actores proponen, y sobre lo que la experiencia y la

investigación dicen que son los probables resultados de las distintas propuestas. Se recomienda, entonces, la creación de un sistema de información que sirva como instrumento para la gestión del sistema educativo.

Este sistema de información debe recopilar información a nivel internacional y nacional. A nivel interno el Ministerio de Educación (y los demás actores del sistema educativo, hasta directores de escuelas públicas y privadas) necesitan saber lo que está pasando en los demás países de la región. Esta información será fuente de ideas para mejoras en el sistema educativo paraguayo, y es fundamental para el acercamiento social y cultural de los países socios.

La información nacional debe permitir una evaluación del actual estado del sistema (mediante la aplicación de instrumentos de evaluación), y debe facilitar el análisis de la contribución de opciones de políticas educativas a la realización de las metas. Es decir, el propósito del sistema de información será no solamente describir sino también permitir una explicación del porqué del fracaso o éxito de distintos esfuerzos de mejoramiento.

Muy importante a incluir en este sistema de información son datos sobre la relación entre la educación escolar y experiencias en el mundo del trabajo. Debe incluir los resultados de estudios periódicamente realizados sobre el empleo y los ingresos de egresados de todos los niveles y programas del sistema escolar para poder evaluar su contribución a la realización de metas personales de los alumnos y económicas de la sociedad.

Capítulo 3

EDUCACION BASICA

Fernando Reimers

RESUMEN

Este capítulo examina el funcionamiento del sistema de educación primaria y propone políticas y estrategias para su reforma.

Todos los niños entran a la escuela primaria, y la mayoría termina los seis grados. La calidad de las escuelas, sin embargo, hace que mucho de los niños completen la primaria poco equipados para recibir educación a niveles superiores o para obtener empleos productivos.

Las escasas evaluaciones que existen sobre cuanto aprenden los niños en las escuelas sugieren que estos niveles de aprendizaje son mínimos, esto es así tanto en escuelas públicas como en escuelas privadas. Esto se refleja no sólo en el rendimiento en pruebas estandarizadas, sino en las altas tasas de repitencia que son alrededor de 30% sólo en primer grado¹, a pesar de que en teoría existe promoción automática entre primero y segundo.

Hay sin embargo grandes diferencias en las tasas de

¹ José Luis Benza preparó las estimaciones de repitencia que se presentan en el Anexo 2.

repetencia entre distintos distritos escolares, lo que sugiere que la calidad de la educación también varía, saber esto es útil desde el punto de vista de la implementación de políticas porque permite diseñar estrategias diferenciadas que atiendan prioritariamente a los sectores de más bajo rendimiento.

La enseñanza que se imparte en la escuela es muy teórica, con poco énfasis en la participación del alumno, la oportunidad de aprender es mínima por varias razones: muchos alumnos no entienden castellano en el momento que entran a la escuela, y los programas están diseñados para enseñar en este idioma, la jornada escolar en Paraguay es una de las más cortas del mundo, muchos maestros no han sido capacitados para desarrollar estrategias pedagógicas efectivas, y quienes están titulados tampoco han recibido una formación centrada en la práctica pedagógica, muchos alumnos carecen de materiales de lectura y los maestros carecen de materiales de enseñanza.

Proponemos dos grandes políticas en relación a la educación primaria:

- 1) expandir la oportunidad para aprender y
- 2) aumentar la calidad y pertinencia de la educación.

Para cada una de estas políticas se sugieren varias estrategias. Las hemos diferenciado en estrategias de alta prioridad y estrategias de mediana prioridad.

Estrategias de Alta Prioridad para Expandir la Oportunidad para Aprender.

1. Extender el ciclo a ocho años re-estructurándolo en tres ciclos de 3, 3 y 2 años.
2. Unir el primero y segundo grado como un continuo.
3. Completar escuelas incompletas.

Esto implica atender en el sector oficial a las 144 escuelas que llegan sólo hasta segundo grado, a las 305 escuelas que llegan sólo hasta tercer grado, a las 324 que llegan solo hasta cuarto y a las 218 que llegan solo hasta quinto grado. Los nuevos rubros para docentes que apruebe el Ministerio de Educación deben asignarse con carácter prioritario a estas escuelas. Las nuevas aulas deben construirse también con carácter prioritario en estas escuelas.

Recomendamos que se dé mayor prioridad a la completación de las escuelas existentes que a la construcción de escuelas nuevas.

4. Expandir las oportunidades para aprender dentro y fuera de la escuela.
 - 4.1. Concentrar el foco del currículo en los primeros tres grados en lecto-escritura, aritmética y adquisición de destrezas sociales y de participación.
 - 4.2. Expandir oportunidades para aprender fuera de la escuela. Recomendamos que el Ministerio de Educación desarrolle un programa de educación primaria por radio.

Estrategias de alta prioridad para mejorar la calidad y pertinencia de la educación

1. Re-definir los programas de formación docente.
2. Definir una política de Educación Bilingüe.
3. Diseñar programas diferenciados para zonas de más bajo rendimiento.

Estrategias de mediana prioridad para mejorar la calidad y pertinencia de la educación

4. Nuevo énfasis en programas curriculares en destrezas sociales, de participación y de responsabilidad.
5. Fortalecer los programas de los grados 7 y 8 con contenidos de educación para la vida y el trabajo.
6. Reorientar la evaluación escolar.
7. Promover la expansión de las escuelas Fe y Alegría.
8. Continuar apoyando programas para maestros que enseñan plurigrado.
9. Papel de los libros de texto y otros materiales de apoyo.

Desarrollar un sistema de **Banco del Libro** organizado a través de los centros escolares.

10. Formación de directores.

11. Educación temprana y de padres.

Expandir el programa Mita-I Roga.

12. Relaciones con la Comunidad.

La escuela debe maximizar armonía con la comunidad en relación a los siguientes aspectos:

1. Calendario escolar. Las clases deben darse en la época del año en que es más factible que los niños vayan a la escuela. Estas fechas pueden variar de zona a zona.
2. Identificar formas útiles de involucrar a la comunidad en las actividades escolares.
3. Identificar formas en que la escuela puede contribuir con la comunidad.

EDUCACION BASICA

Fernando Reimers

INTRODUCCION

A 8 años de la entrada del siglo XXI la sociedad Paraguaya confronta dos desafíos fundamentales: la consolidación del régimen democrático y el desarrollo de la competitividad nacional. Ambos desafíos descansan a su vez de manera muy clara sobre las competencias y capacidades de los paraguayos.

Una democracia efectiva requiere una ciudadanía educada, que pueda participar sobre la base de juicios informados. El desarrollo requiere también una base común de conocimientos y valores que una a los habitantes del país. Descuidar la formación de esta base común lleva a un modo de desarrollo dualista y desintegrado. De igual modo, la competitividad económica en un mundo de mercados cada vez más globales requiere una economía dinámica, que obtenga el mayor valor agregado en base a las capacidades intelectuales de los trabajadores paraguayos.

Sin embargo Paraguay se encuentra en condiciones de desventaja educativa frente a sus vecinos en la región. Como puede observarse en el anexo 1 la fuerza de trabajo en Paraguay tiene uno de los niveles más bajos de educación en América del Sur. Esta desventaja en términos cuantitativos

a su vez se potencia por las diferencias en la calidad que ofrecen los sistemas educativos de la región, Paraguay era en 1988 el país que menos invertía en educación primaria como proporción del producto nacional por habitante.

La educación primaria no es sólo la base sobre la que se articula el resto del sistema educativo, es también aquélla a la que tiene acceso la mayor parte de la población, y por lo tanto espacio privilegiado para obtener máximos resultados en los esfuerzos de desarrollar la competitividad y de fortalecer la democracia.

Este capítulo del informe examina el desempeño del subsistema de educación primaria y propone lineamientos y estrategias para su mejoramiento y reforma.

COBERTURA, EFECTIVIDAD, EFICIENCIA Y EQUIDAD EN LA ESCUELA PRIMARIA

Un criterio fundamental para examinar el funcionamiento de un sistema educativo es conocer cuanto aprenden los niños en las escuelas de dicho sistema. Interesa además conocer si dicho sistema proporciona igualdad de oportunidades para ingresar a la escuela, para aprender y para culminar el ciclo. Sólo después de establecer la efectividad de un sistema tiene sentido analizar la eficiencia del mismo. El análisis de la efectividad busca pues establecer hasta que punto el sistema educativo logra sus objetivos; el análisis de eficiencia busca establecer a que costo logra dichos objetivos.

Cobertura

Un informe reciente indica que todos los niños de 7, 8 y 9 años entran al primer grado, y que 70% de ellos completan la primaria²

En 1991 se matricularon en la escuela primaria 720.983 alumnos. De estos 44% se matricularon en escuelas en áreas urbanas, y 85% en escuelas oficiales. Mientras que sólo 38% de las escuelas oficiales se encuentran en zonas urbanas, la mayoría (83%) de las escuelas privadas están en zonas urbanas³.

48% de los matriculados eran niñas, lo que sugiere que las niñas y niños no tienen iguales oportunidades educativas. Este sesgo aumenta en zonas rurales donde solo 47% de los alumnos son niñas.

La matrícula total de primaria se distribuye así: 23% en primer grado, 20% en segundo grado, 18% en tercer grado, 15% en cuarto grado, 12% en quinto grado y 10% en sexto grado.

De estos alumnos matriculados no se presentaron a los exámenes finales 4%, los que se consideran desertores

² Schiefelbein, E. y S. Heikkinen. 1992. "Paraguay. Acceso, permanencia, repetición y eficiencia de la educación básica". UNESCO-Orealc. Manuscrito.

³ A menos que se especifique otra fuente las cifras utilizadas en este capítulo provienen de Ministerio de Educación y Culto. Anuario Estadístico 1991 o de tabulaciones especialmente preparadas a partir de los datos brutos recogidos para la elaboración del anuario

durante el año escolar.

Las escuelas varían en tamaño entre unas que tienen menos de 50 alumnos y otras que tienen más de 900. En promedio las escuelas tienen 273 alumnos. 10% tienen menos de 135 alumnos y 10% tienen más de 450 alumnos. El tamaño de las escuelas varía de distrito a distrito, hay distritos como Bella Vista, Capitán Meza y Antidia Matiauda en Itapúa que tienen menos de 100 alumnos en promedio por escuela, mientras que los Distritos Mariano Roque, Nemby y Ypane en el Departamento Central, Tobati en Cordillera y Ayolas en Misiones tienen escuelas con más de 400 alumnos en promedio. El Distrito de Nueva Italia en el Departamento Central tiene más de 800 alumnos por escuela en promedio.

Las escuelas en zonas urbanas son un poco más grandes (277 alumnos en promedio) que las escuelas ubicadas en zonas rurales (242 alumnos). Las escuelas privadas son más grandes que las escuelas públicas.

Resultados de la educación primaria

No existen indicadores recientes uniformes sobre cuanto aprenden los niños en las escuelas primarias en Paraguay.

Información anecdótica sugiere que la calidad de la educación es baja. En conversaciones que hemos sostenido con profesores de secundaria y de universidad hemos escuchado que los egresados de la escuela no adquieren competencias básicas de lecto-escritura, matemática y la habilidad

de transferir los conocimientos adquiridos a la solución de problemas nuevos. Diversos editoriales en la prensa insisten sobre la baja calidad de la educación. La demanda para tomar cursillos de preparación para el examen de ingreso a varias carreras en la Universidad indica que al menos los alumnos sienten la necesidad de compensar las deficiencias de su formación secundaria con preparación adicional. Hemos conversado con profesores que enseñan en esos cursillos quienes nos indican que en los mismos los contenidos que se enseñan están cubiertos en los programas oficiales de bachillerato, pero que efectivamente los egresados de bachillerato * tienen muchas deficiencias. Información anecdótica indica que en carreras como Medicina, Ingeniería, Arquitectura, Química y Veterinaria la mayoría de los aspirantes se inscriben en cursillos para prepararse para el examen de admisión.

Es escasa la información que permita comparar las competencias de los estudiantes de distintas escuelas en una escala común. Constituyen una excepción los resultados de las olimpiadas nacionales de matemática que se realizaron en Paraguay en 1987 y 1988. En estas olimpiadas se administró una primera prueba de opción múltiple a los mejores alumnos seleccionados por colegios públicos y privados, en base a los resultados de esta prueba se escogieron los mejores alumnos para una segunda prueba más difícil. El profesor R. Berganza, quien diseñó las pruebas, indica que las mismas cubrían contenidos curriculares, aun cuando el dominio que se pretendía medir no era el recuerdo de lo aprendido, sino la capacidad de aplicar los conocimientos básicos a la solución de nuevos problemas. Sorprenden los bajos resultados obtenidos en la primera prueba, la más

sencilla, considerando también que éstos eran los estudiantes que habían sido seleccionados por los colegios entre los mejores. Los colegios habían también recibido problemas tipo y un instructivo para preparar a sus alumnos para tomar dicha prueba.

En 1988 participaron en la primera olimpiada nacional de matemática 359 alumnos de 44 colegios⁴. 74% de los alumnos y 66% de las escuelas eran de colegios oficiales y 48% de los alumnos y 46% de los colegios estaban ubicados en Asunción.

La prueba consistía de 25 problemas. Los resultados en la prueba variaron entre quienes obtuvieron 1 solo problema correcto (5 alumnos) hasta quienes obtuvieron 22 problemas correctos. 50% de los alumnos que tomaron la prueba pudieron resolver correctamente menos de 9 problemas. En promedio los alumnos resolvieron 10 problemas correctamente. El rendimiento de los alumnos varía ampliamente de escuela a escuela, mientras que algunas tienen un promedio de 4 problemas resueltos, otras alcanzan promedios de 21 problemas resueltos. 50% de las escuelas resolvieron menos de 9 problemas en promedio mientras que 10% de las escuelas resolvieron más de 17 problemas correctamente en promedio.

Las escuelas privadas tienen sólo una leve ventaja sobre

⁴ Este análisis se basa en los resultados originales de las pruebas anexas en el informe 'I Olimpiada Paraguaya de Matemática' Ministerio de Educación 1987. Este informe fue preparado por el profesor Rodolfo Berganza.

las escuelas públicas, en tanto que en promedio los alumnos de las escuelas privadas resolvieron 11 problemas y los de las públicas sólo 10. No hay diferencia en el número de problemas resueltos por los alumnos de las escuelas públicas de Asunción y las privadas del interior.

Hay diferencia entre el rendimiento de los alumnos de las escuelas privadas que Asunción (en promedio 12 problemas resueltos) y los de las escuelas privadas del Interior (9 problemas resueltos en promedio). En las escuelas oficiales, por el contrario, los alumnos de las escuelas de Asunción tienen menor rendimiento (8 problemas resueltos en promedio) que los alumnos de las escuelas oficiales del interior (11 problemas resueltos en promedio)⁶.

Estos resultados sugieren que al terminar la educación secundaria los alumnos tienen bajos niveles de competencia aritmética. Los docentes con quienes hemos conversado indican que este bajo nivel de rendimiento se observa también en otras áreas, incluida la lectura, e indican también que las deficiencias se inician en la escuela básica, con lo cual se van acumulando a lo largo del proceso educativo. Al terminar el primer curso de secundaria sólo 49% aprueban el examen final en ese año. En las escuelas privadas este

⁶ Estos resultados son consistentes con los de otro estudio realizado en 1976 que encontró que si bien los alumnos de escuelas privadas urbanas tenían mejor rendimiento que los alumnos de escuelas públicas en una prueba de 6o curso en lectura, no se observaron diferencias entre los alumnos de escuelas públicas y privadas en zonas rurales. (Rivarola, D., G. Corvalán, L. Zuñiga. 1978. *Determinantes del Rendimiento Educativo en el Paraguay*. Asunción Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos p 34).

porcentaje es ligeramente superior (55% frente a 47%) pero poco significativo considerando que los alumnos que asisten a estas escuelas en general tienen condiciones socioeconómicas que les facilitan más el estudio.

El Ministerio de Educación recoge información sobre el número de niños que dan exámenes al finalizar cada grado en cada escuela, y sobre el número que aprueban dichos exámenes. Los exámenes son elaborados individualmente por cada maestra, por lo que los criterios utilizados para evaluar son importantes para establecer hasta qué punto son estas medidas adecuadas de logro escolar. Un capítulo posterior analiza el tema de la evaluación. En esta sección analizaremos el rendimiento escolar en los exámenes finales.

La mayor parte de quienes dan el examen final lo aprueban. El porcentaje de aprobados aumenta con el grado. En los primeros dos grados 84% de quienes dan el examen lo aprueban, en tercer grado 86%, en cuarto grado 87%, en quinto grado 89% y en sexto grado 96%.

Es sorprendente encontrar tan altos niveles de rendimiento en los exámenes cuando las competencias aritméticas analizadas son tan bajas. Muchos indican que los docentes aprueban a los alumnos con criterios muy bajos, simplemente porque el tener una alta proporción de alumnos reprobados reflejaría negativamente en la hoja de servicios del docente.

En el sistema de evaluación vigente en Paraguay se consideran aplazados aquellos alumnos que no aprueban el

examen de fin de curso pero que pueden volver a dar un examen complementario antes de iniciar el curso siguiente en febrero. Son reprobados quienes no tienen oportunidad de dar este examen. Son reprobados directamente quienes no tienen un mínimo de asistencia durante el año o quienes se aplazan en varias asignaturas en los exámenes finales. Los aplazados pueden ser promovidos al grado siguiente dependiendo de su desempeño en el examen complementario de recuperación.

En 1991 sólo 20.552 alumnos de los 99.063 que no aprobaron los exámenes de fin de curso en 1990 dieron exámenes complementarios. Sólo 15.219 los aprobaron. En síntesis, la probabilidad de aprobar el curso una vez aplazado en el examen de fin de curso es muy baja (15%).

Las oportunidades de repetir el curso para quienes no aprueban el examen varían con el grado. En primer grado la mayoría de quienes no aprueban deben repetir (16% son reprobados, mientras que sólo 0,2% son aplazados). En segundo grado 11% son aplazados mientras que sólo 5% son reprobados directamente. En tercero y cuarto grado 10% son aplazados y 3% reprobados. En quinto grado 9% son aplazados y 2% son reprobados. En sexto grado 3% son aplazados y ninguno es reprobado. Esto sugiere que las maestras dan más oportunidades de aprobar el grado a los alumnos de grados superiores, mientras que son más exigentes con los alumnos de los grados inferiores⁶, especialmente en primer

⁶ Otra posibilidad es que el 70% de los alumnos que alcanza el sexto grado está compuesto por los mejores, por lo que sería de esperar que su rendimiento fuese superior

grado. La decisión de si el alumno va a repetir es tomada casi totalmente a fin del curso. En primer grado, en teoría, la promoción de grado se obtiene con 85% de asistencia a la escuela. En varias visitas que realizamos a escuelas rurales y urbanas. Sin embargo, encontramos que muchos maestros basaban la decisión de si el alumno debía repetir en si el niño sabía leer y escribir. Esta práctica es inconsistente con el hecho de que la adquisición de la lecto-escritura es un proceso en parte influido por procesos de maduración psicológica del niño. Un niño puede no leer nada en un mes y desarrollar gran habilidad un par de meses después en gran parte debido a su maduración.

El siguiente cuadro resume el porcentaje de aprobados en cada grado.

Cuadro 1
**Porcentaje promedio de alumnos
 aprobados en el examen final
 por grado en 1991.**

Primero	84%
Segundo	84%
Tercero	86%
Cuarto	87%
Quinto	89%
Sexto	96%

Fuente: Cálculos propios sobre datos de la División de Estadística.

El porcentaje de alumnos que aprueba el examen varía de distrito a distrito como se discute en el Anexo 2.

Las escuelas en zonas urbanas tienen más alumnos que se presentan a los exámenes finales. Las escuelas privadas tienen más alumnos que se presentan a los exámenes finales.

No hay diferencias significativas entre el porcentaje de alumnos que aprueban el grado en escuelas en zonas urbanas y en zonas rurales como puede verse en el cuadro 2.

Cuadro 2
Porcentaje de alumnos que aprueban el examen final en escuelas urbanas y rurales por grado en 1991.

	Rural	Urbana
Primero	83%	85%
Segundo	84%	84%
Tercero	86%	85%
Cuarto	87%	85%
Quinto	90%	85%
Sexto	97%	94%

Fuente: Cálculos propios sobre datos de la división de estadística.

Estos resultados sugieren bien que no hay diferencias en el logro de los estudiantes en ambos tipos de escuelas o que los criterios de evaluación varían en dirección opuesta a las diferencias en el logro.

En los primeros tres grados proporcionalmente más alumnos aprueban el examen final en las escuelas privadas que en las escuelas oficiales como se ve en el cuadro 3, aunque

la diferencia es pequeña.

Cuadro 3
Porcentaje de alumnos que aprueban el examen final por grado y sector en 1991.

	Oficiales	Privadas
Primero	83%	89%
Segundo	84%	89%
Tercero	85%	90%
Cuarto	87%	89%
Quinto	89%	88%
Sexto	96%	95%

Fuente: Cálculos propios sobre datos de la división de estadística.

Esta sección examinó la información disponible sobre los resultados de la primaria. Si bien la mayoría de los alumnos aprueban los exámenes elaborados por los maestros, y no hay diferencias entre escuelas públicas y privadas o rurales y urbanas, hay varios indicadores de que los alumnos completan la escuela primaria con pocas competencias básicas. Esta conclusión sobre la baja calidad de la enseñanza y de los aprendizajes es consistente con los resultados de la próxima sección sobre la repitencia.

Repitencia

El tema de la repitencia es importante y controversial en Paraguay. Importante porque la repitencia representa desgaste de recursos escasos, cuando un niño repite vuelve a utilizar los recursos (el tiempo del maestro, la escuela, su

propio tiempo) que ya utilizó una primera vez para el mismo propósito. Peor aún, estudios en otros países de la región sugieren que la experiencia de repetir grado en lugar de ayudar al niño a recuperarse aumenta la probabilidad de que un niño vuelva a repetir y eventualmente deserte. Estimar la repitencia es pues necesario para conocer la eficiencia interna de la escuela primaria.

El tema de la repitencia es además controversial en Paraguay porque existen estimaciones muy diversas de su incidencia. El anuario estadístico del Ministerio de Educación estima tasas de repitencia muy inferiores a las estimadas en un informe reciente de UNESCO.

Cuadro 4
Tasas estimadas de repetición por grado en 1988.

	Anuario Estadístico	Informe UNESCO
Primero	13%	28%
Segundo	11%	25%
Tercero	9%	24%
Cuarto	7%	22%
Quinto	4%	17%
Sexto	2%	3%

Fuente: Schiefelbein, E. y S. Heikkinen. "Paraguay. Acceso, permanencia, repetición y eficiencia en la educación básica". UNESCO-Orealc. 1992. Mimeog.

En visitas que realizamos a algunas escuelas encontramos que las tasas reales de repitencia en primer grado oscilaban entre 20% y 30%⁷. Cálculos realizados por J. L.

⁷ Para este cálculo preguntamos a los niños presentes en primer grado y

Benza sugieren que la repitencia en primer grado es alrededor de 30% (Anexo 2).

Conversaciones que hemos sostenido con técnicos y directivos de la división de estadística del Ministerio de Educación sugieren que es posible que los maestros tengan dificultades reportando cifras de matrícula y repitencia por edades, lo que introduciría un margen de error en estimaciones de la repitencia basadas en matrículas por edad.

En estas conversaciones detectamos otra posible fuente de error. El Ministerio de Educación estima las tasas de repitencia a nivel agregado (por Departamento o para el país) asumiendo que las escuelas que dejan en blanco la casilla para datos de repitencia equivalen a escuelas en las que no existe repitencia. Es posible, sin embargo, que muchos maestros dejen en blanco esta sección de la planilla de matrícula por tener dificultad en determinar con precisión quienes son los repitientes y cuales son sus edades respectivas. En este caso sería inapropiado incluir como escuelas sin repitencia aquellas en las que no hay información. El siguiente cuadro ilustra las diferencias en estimaciones a que se llega cuando se excluyen del cálculo las escuelas en las que las planillas no contienen información sobre el número de repitentes (lo que llamamos escenario 1) y cuando las mismas se incluyen asumiendo que el número de repitentes es cero (lo que llamamos escenario 2).

Como era de esperar, los niveles de repitencia son mucho

a la maestra cuántos de ellos habían estado en el mismo grado el año anterior.

Cuadro 5
Dos escenarios sobre el porcentaje de alumnos
que repiten por grado en 1991.

	Escenario 1		Escenario 2
	% Repiten	% Sin Información	
Primero	20%	37%	13%
Segundo	19%	39%	12%
Tercero	18%	46%	10%
Cuarto	16%	58%	7%
Quinto	14%	73%	4%
Sexto	14%	91%	1%

Fuente: Cálculos propios sobre datos de la división de estadística.

más altos si se excluyen aquellas escuelas en las que no hay información.

Dado que no es posible precisar en qué casos la falta de información en los cuadros de repitencia indica que no hay repitentes y en qué casos indica que el maestro tuvo problemas reportando esta información, en el resto de esta sección nos enfocamos en aquellas escuelas en las que hay al menos algún alumno reportado como repitente por grado (escenario 1).

Nos interesa aquí estudiar la variación existente en las escuelas entre dichos niveles, así como las características de las escuelas asociadas al nivel de niños que repiten en cada grado.

Repitencia en primer grado

En primer grado, en el 63% de las escuelas que reportan

al menos un niño repitiendo grado. Los niveles de repitencia varían desde menos de 10% en 20% de las escuelas, hasta más de 30% en 20% de las escuelas. La mitad de estas escuelas indican que 17% o más de los niños repiten.

Hay grandes diferencias en los niveles de repitencia de los distritos del país. Sólo 32 distritos se encuentran por debajo del 17% que separa a las escuelas en la mitad con mayor y con menor repitencia, es decir que la mayoría de los distritos tienen tasas de repitencia muy superiores al promedio y las escuelas de baja repitencia se concentran en unos pocos distritos. Los distritos con las más altas tasas de repitencia se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 6
Distritos con las tasas más elevadas de repitencia en primer grado en 1991.

Departamento	Distrito	% Que repite 1er grado
Neembucú	Isla Umbú	30.15%
Central	Guarambaré	30.39%
San Pedro	Tacuatí	30.83%
Neembucú	Villalbín	32.86%
Neembucú	Humaitá	32.96%
Itapúa	Trinidad	34.36%
Concepción	San Lázaro	34.70%
Pdte Hayes	Pozo Colorado	34.86%
Neembucú	Desmochado	35.40%
Guairá	Numí	37.07%
Anambay	Bella Vista	37.10%
Neembucú	Laureles	40.50%
Alto Paraguay	La Victoria	42.14%
San Pedro	Antequera	43.15%

Fuente: Cálculos propios sobre datos de la división de estadística.

El propósito de este cuadro no es el de destacar que sean

estos los únicos distritos con problemas de repitencia. Hemos seleccionado, como punto arbitrario de corte, aquellos distritos con 30% o más de repitencia en primer grado en promedio. El propósito es señalar que los altos niveles de repitencia no están igualmente distribuidos en todos los distritos, sino que se concentran en algunos distritos, al igual que hay distritos en los que los niveles de repitencia son muy bajos. Esto es especialmente útil para planificar la implementación de estrategias para reducir la repitencia, pues sugiere que pueden concentrarse recursos en aquellos distritos con mayores tasas de repitencia, recursos cuyo impacto global sería mínimo si se diluyeran entre todas las escuelas del país, algunas de las cuales no tienen problemas de repitencia o tienen muy pocos alumnos que repiten. La sección de recomendaciones de este capítulo expandirá sobre este tema del diseño de estrategias diferenciadas para distintos distritos.

No hay diferencia en los niveles de repitencia entre niños y niñas.

Las zonas rurales tienen ligeramente más repitentes (21%) que las zonas urbanas (17%).

Las tasas de repitencia son más bajas en las escuelas que ofrecen un sexto grado en alguno de los dos turnos (19%) que en aquellas que ofrecen sólo hasta cuarto grado (22%) o tercer grado (25%).

Las escuelas del sector oficial tienen más repitentes (20%) que las del sector privado (16%).

El anexo 3 presenta un análisis de este tipo sobre las tasas

de repitencia para los demás grados de primaria.

LOS FACTORES QUE CONTRIBUYEN AL APRENDIZAJE

La escuela

En 1991 la enseñanza primaria se impartió en 4.649 escuelas, la mayoría de las cuales funcionaban en dos turnos, a cada uno de los cuales asistía un grupo diferente de niños durante 4 horas cada día por unos 179 días de clase al año.

No todas las escuelas ofrecen todos los grados de primaria, 30% de las escuelas no llegan al sexto grado, 5% ofrecen sólo hasta quinto, 8% hasta cuarto, 8% hasta tercero y el resto segundo o primero, 3% son sólo pre-escolares y jardines.

26% de las escuelas están en zonas urbanas, existe, sin embargo menor proporción de escuelas completas en las zonas rurales, sólo 70% de las escuelas a las que se presentan alumnos para los exámenes finales en quinto grado están en zonas rurales. 12% de las escuelas son privadas.

Hay más escuelas incompletas entre las escuelas privadas (46%) que entre las oficiales (26%), aunque 13% son pre-escolares y jardines.

Las escuelas urbanas y rurales que visitamos se encontraban en relativa buena condición física. En todos los casos la comunidad había contribuido a ampliar la escuela con una o varias aulas. Las escuelas en mejor condición son las escuelas-centro.

El mobiliario en las escuelas en general se encuentra en malas condiciones, los pupitres son muy viejos y en mal estado.

La organización de la escuela

Todas las escuelas que visitamos tienen un director. En algunos casos el director se dedica a tareas administrativas y en otros el director es también un maestro. En una encuesta nacional a maestros se encontró que el 41% de los directores lo eran a tiempo completo, el 59% eran a la vez "directores y maestros, y el resto eran directores y técnicos⁸.

En todas las escuelas funcionan dos turnos, uno en la mañana y otro en la tarde, a los que asisten distintos grupos de niños; en muchos casos los mismos maestros enseñan en ambos turnos. En cada turno los maestros enseñan un número relativamente pequeño de niños, 25 en promedio. Si bien hay alguna variación en el promedio de alumnos por turno entre varios departamentos en general hay pocos alumnos por maestro. El cuadro 7 muestra el promedio de alumnos por maestro en escuelas oficiales en los distintos departamentos.

Las escuelas están organizadas en escuelas-centro, que agrupan a 7-12 escuelas-asociadas. Los directores de las escuelas-asociadas se reúnen en las escuelas centro una vez al mes para discutir orientaciones de la supervisión, así como

⁸ Ministerio de Educación y Culto. Censo Nacional de Docentes en Servicio en el Nivel Primario. Asunción. 1992.

Cuadro 7
Promedio de Alumnos por Maestro en escuelas
oficiales en varios Departamentos. 1991.

Departamento	Promedio Alumnos/Maestro
Total	25
Asunción	27
Concepción	24
San Pedro	23
Cordillera	23
Guairá	22
Caaguazú	26
Caazapá	23
Itapúa	23
Misiones	23
Paraguarí	20
Alto Paraná	27
Central	35
Neembucú	16
Amambay	26
Canindeyú	23
Pdte. Hayes	18
Alto Paraguay	18
Chaco	10
Nueva Asunción	6
Boquerón	16

Fuente: Ministerio de Educación y Culto. **Anuario 1991.**

problemas a resolver. Los maestros de las escuelas se reúnen también en las escuelas centro para observar clases demostrativas y discutir problemas por nivel educativo.

La maestra de primaria

En 1991 enseñaron en las escuelas primarias 20.534

docentes, de las que 81% eran mujeres. De éstos 1.643 enseñaban asignaturas especiales (música, educación física, etc.) y el resto enseñaban un curso regular. De los 18.691 docentes que enseñaban cursos regulares la mayoría (70%) han recibido formación pedagógica. De los 18.691 docentes regulares más de 10.000 enseñan en dos turnos, de esta manera estos docentes representan 29.172 rubros. Un censo nacional de docentes reciente encontró que 87% enseñaban en la mañana y 85% en la tarde⁹.

El mismo censo encontró que el 76% de todos los cargos docentes eran ocupados por docentes, el 8% por directivos y el 11% por directivos docentes¹⁰. Esta misma encuesta encontró que 87% de los maestros enseñaban en escuelas oficiales, 7% en escuelas privadas y 7% eran maestros subvencionados por el Estado que enseñaban en escuelas primarias.

Los docentes de asignaturas especiales (música, arte elemental, educación física, etc.) enseñan en numerosos cursos, pues 1.645 docentes representan 7.064 rubros.

90% de los docentes enseña un solo grado, sin embargo 9% enseña dos grados y 1% enseña 3 o más grados. Proporcionalmente más maestros plurigrado son varones, mientras que entre quienes enseñan un solo grado el 82% son mujeres, entre quienes enseñan dos y tres grados sólo 64% son mujeres.

⁹ Ibíd.

¹⁰ Ibíd.

De los maestros que enseñan plurigrado 13% enseñan primer grado, 29% segundo grado, 34% tercer grado, 28% cuarto grado; 30% quinto grado y 24% sexto grado¹¹. Las combinaciones más frecuentes son las siguientes:

Cuadro 8
Porcentaje de maestros plurigrado que enseñan varias combinaciones de grado en 1991.

Grados que Enseña	% de Maestros
Primero-Segundo	5%
Primero-Segundo-Tercero	2%
Primero-Cuarto	3%
Segundo-Tercero	19%
Tercero-Cuarto	10%
Cuarto-Quinto	9%
Quinto-Sexto	18%

Fuente: . Cálculos propios sobre datos de la División de Estadística.

Entre los maestros que enseñan en las zonas rurales es más frecuente que enseñen plurigrado (18%) que entre quienes enseñan en las zonas urbanas (1%). Son también menos frecuentes los maestros plurigrado en escuelas que tienen los seis grados en las que sólo 8% de los maestros enseñan plurigrado que en las escuelas incompletas. En las escuelas que llegan hasta 3 grado 48% de los maestros enseñan plurigrado, en las que llegan hasta 4 grado 35% de los maestros enseñan plurigrado y en las que llegan hasta 5

¹¹ Nótese que la suma de estos porcentajes es superior a 100% puesto que cada maestro enseña más de un grado.

grado 26% de los maestros enseñan plurigrado.

Las maestras plurigrado enseñan a grupos de niños que varían entre menos de 10 hasta 100. 373 maestras plurigrado enseñan a más de 30 alumnos en el turno de la mañana.

Sólo 8% de las escuelas privadas tienen maestros plurigrado, mientras que 12% de las escuelas oficiales lo tienen.

Los maestros plurigrado tienen menos años de servicio que los que enseñan un solo grado. En promedio quienes enseñan un solo grado tienen 8 años de servicio, mientras que quienes enseñan 2 o más grados tienen 6 años de servicio en promedio. La excepción es una maestra que tiene 35 años de servicio y que enseña los seis grados.

Los maestros plurigrado que enseñan dos grados tienen una matrícula combinada de 22 alumnos en promedio. Quienes enseñan tres y cuatro grados tienen una matrícula combinada de 20 alumnos en promedio. La maestra que enseña 6 grados tiene una matrícula de 17 alumnos.

Los maestros que enseñan plurigrado tienen menor formación. Sólo 6% de los maestros titulados enseñan plurigrado, mientras que 23% de los no titulados enseñan plurigrado.

7% de los maestros no son titulados y enseñan más de un grado, 23% no son titulados y enseñan un solo grado, 66% son titulados y enseñan un solo grado y 4% son titulados y enseñan más de un grado.

La enseñanza plurigrado no afecta el número de niños que repiten cada grado pues los maestros que enseñan más de un grado reportan en promedio menos niños que repiten, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 9
Porcentaje de alumnos que repiten por
grado según el máximo grado que
tiene la escuela en 1991.

	Un Grado	Dos Grados	Tres o Más Grados
Primero	13%	11%	7%
Segundo	13%	11%	11%
Tercero	11%	8%	8%
Cuarto	8%	7%	4%
Quinto	4%	3%	1%
Sexto	1%	1%	0%

Fuente: Cálculos propios sobre datos de División de Estadística.

De igual modo, la enseñanza plurigrado no parece afectar el número de niños que aprueban el examen de fin de curso pues los maestros que enseñan más de un grado reportan igual porcentaje de alumnos que aprueban el examen final como se observa en el cuadro N° 10.

Los buenos resultados de los maestros plurigrado son consistentes con las observaciones que realizamos en escuelas primarias. Observamos a una maestra enseñar en plurigrado en una escuela rural, la maestra era la directora de la escuela en el turno de la mañana y por la tarde enseñaba simultáneamente al quinto y sexto grado. Observamos su plan de trabajo el cual se basaba en un programa especial

Cuadro 10
Porcentaje de alumnos que aprueban el examen final
del curso por grado según el máximo grado que
tiene la escuela en 1991.

	Un Grado	Dos Grados	Tres o Más Grados
Primero	84%	85%	89%
Segundo	84%	85%	96%
Tercero	84%	86%	78%
Cuarto	85%	87%	88%
Quinto	86%	88%	
Sexto	94%		

Fuente: Cálculos propios sobre datos de División de Estadística.

preparado por el Ministerio para maestros plurigrado. Este programa especifica actividades a desarrollar con cada uno de los grados por separado y con ambos grados conjuntamente. Además la maestra tenía un libro que explicaba la metodología de enseñanza plurigrado. Durante nuestra observación la maestra presentó primero un material común en el área de lengua a ambos grados, luego puso a uno de los grupos a realizar ejercicios mientras le daba instrucción al otro grupo, después puso a hacer ejercicios al segundo grupo mientras instruía al primero.

Los docentes tienen en promedio 8 años de servicio. El 50% de los docentes tienen 5 años o menos de servicio y 20% de los docentes tienen 15 años o más de servicio. 22% tienen un año o menos de servicio.

El 30% de los docentes no está titulado, la falta de preparación para la docencia es más prevalente entre los hombres que entre las mujeres. Mientras que el 23% de las

maestras no están tituladas, el 58% de los maestros no lo está.

Los maestros están menos preparados en las zonas rurales. Mientras que 92% de los maestros en las zonas urbanas han recibido formación docente, sólo 56% de los maestros en las zonas rurales han recibido dicha formación.

La capacitación de los docentes es también mayor en las escuelas que ofrecen todos los grados, en las que 74% de los docentes han sido capacitados. Por contraste sólo 51% de los docentes en escuelas que llegan sólo hasta quinto grado y sólo 30% de los docentes en las escuelas que llegan hasta tercero y cuarto grado han sido capacitados.

Hay proporcionalmente más maestros capacitados en las escuelas privadas (78%) que en las escuelas oficiales (69%).

Los maestros titulados tienen más experiencia que los no titulados. En promedio quienes están titulados han servido como docentes por 10 años, mientras que quienes no están titulados han ejercido la docencia por 4 años.

Entre los maestros no titulados, 27% ni siquiera ha completado el bachillerato, 20% ha completado apenas el 3er curso de secundaria, o menos.

El censo de docentes realizado por la División de Currículum encontró que 39% de los docentes de primaria habían egresado de los Institutos de Formación Docente, 26% de las Escuelas Normales y 7% habían sido

profesionalizados¹².

No se observan diferencias entre el porcentaje de niños que repiten en los distintos grados, reportado por los maestros titulados y los no titulados, o, cuando hay diferencias, los maestros titulados reportan más niños repitentes como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 11
Porcentaje de alumnos que repiten para maestros titulados y no titulados por grado en 1991.

	No Titulados	Titulados
Primero	12%	14%
Segundo	12%	13%
Tercero	10%	10%
Cuarto	8%	7%
Quinto	4%	4%
Sexto	1%	1%

Fuente: Cálculos propios sobre datos de la división de estadística.

De igual modo no hay diferencias entre el porcentaje de niños que aprueban el examen final en los distintos grados, para los maestros titulados y los no titulados como se ve en el siguiente cuadro.

¹² Ministerio de Educación y Culto. Censo Nacional de Docentes en Servicio en el Nivel Primario. Asunción. 1992

Cuadro 12

Porcentaje de alumnos que aprueban el examen de fin de curso para maestros titulados y no titulados en 1991.

	No Titulados	Titulados
Primero	84%	84%
Segundo	85%	84%
Tercero	85%	84%
Cuarto	86%	85%
Quinto	88%	86%
Sexto	93%	94%

Fuente: Cálculos propios sobre datos de la división de estadística.

La ausencia de diferencias en el porcentaje de aprobados y repitentes de maestros titulados y no titulados puede interpretarse al menos de tres formas:

- 1) La formación docente no tiene efecto sobre la habilidad de enseñar de los maestros.
- 2) La formación docente hace más exigentes a los maestros titulados, con lo que éstos tienen igual porcentaje de repitentes y aplazados aun cuando sus alumnos de hecho aprenderían más.
- 3) Los maestros no titulados tienden a reportar menos repitentes y aplazados que los que realmente tienen.

No es posible determinar con precisión cual de estas opciones sea la explicación a este hallazgo. Conversaciones que hemos sostenido con maestros experimentados, así como con maestros de primaria nos indican que existe en Para-

guay la impresión de que la formación docente sí da a los maestros competencias pedagógicas que los hacen más efectivos que los maestros no-titulados.

Materiales de enseñanza

En todas las escuelas que visitamos había copia de los programas de las distintas asignaturas. Había también pizarrones y tiza, y láminas y recortes de revistas que adornaban las paredes. Todos los alumnos tenían cuadernos y lápices para escribir.

No todos los alumnos tienen libros de lectura.

Observamos bibliotecas en las escuelas centro pero no en las escuelas asociadas. En las bibliotecas que existen hay libros de texto pero no observamos ningún material de lectura adicional. Todos los textos disponibles están en castellano, no hay ningún material de lectura en guaraní.

En una encuesta reciente a 60 maestras en Asunción 53% de las maestras en escuelas marginales y 33% de maestras en escuelas no marginales indicaron que no disponen de suficientes materiales didácticos para enseñar sus clases¹³.

¹³ Rivarola, M., F. Barrios, M. Rivarola, J. Benza. 1990. "Características y desempeño del docente de nivel primario en escuelas que atienden población marginal en Asunción" Asunción Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos p. 30.

En esta misma encuesta 68% de las maestras indicaron que podría mejorarse gran parte y 20% indicaron que podía mejorarse la totalidad del programa de estudios¹⁴. En otra parte de la encuesta 72% de las maestras atribuyeron como una de las causas del fracaso escolar la inadecuación de los programas a la realidad de los alumnos.

Sólo 10% de las maestras utilizan como guía para sus clases las elaboradas como modelo por el Ministerio, mientras que 88% utilizan una combinación de las guías del Ministerio y otras elaboradas personalmente¹⁵.

Enseñanza y aprendizaje

En varias de las escuelas que visitamos conversamos con niños y maestras, y observamos a maestras enseñando.

En los primeros dos grados hay muchos niños que no saben leer y que cuando leen no entienden lo que están leyendo. Sorprende, por lo tanto encontrar en los grados superiores niños que pueden tomar dictado, y leer con comprensión.

Los niños en los primeros grados hablan entre sí y con la maestra en guaraní en las escuelas que visitamos fuera de Asunción. La maestra utiliza el guaraní para enseñar las letras y palabras en español. En primer grado el énfasis

¹⁴ Ibíd.

¹⁵ Ibíd.

parece ser en hacer a los niños repetir oraciones en español enunciando con claridad, pero el ejercicio es mecánico y repetitivo; un ejercicio típico es el siguiente:

- La maestra lee una oración en castellano y pide a los niños que la repitan. Esto se repite 4 o 5 veces.
- La maestra pide fila por fila que un grupo de niños repita la misma oración después de ella.
- La maestra llama a la pizarra a un grupo de 6-7 niños y le pregunta a cada uno que traduzca la oración al guaraní. Esto lo hace preguntando a los niños siempre en el mismo orden, con lo sólo el primero tiene el desafío de producir una respuesta sin modelo a quien imitar.

Durante la realización de este ejercicio hay muchos niños que no están participando, especialmente en la última parte cuando la atención de la maestra se centra en 6-7 niños.

Observamos también brevemente varias clases desde las ventanas; todos los maestros observados ponían énfasis en la exposición por parte del maestro, los alumnos bien escuchaban, o copiaban de la pizarra o tomaban dictado. La participación de los alumnos es muy limitada, y cuando hablan en clase es en respuesta a preguntas factuales breves de los maestros.

En nuestras conversaciones con los maestros hubo repetidas quejas sobre lo complejo del proceso de evaluación del aprendizaje. Los maestros deben utilizar unos cuadernillos de evaluación que piden llenar una hoja para cada niño evaluando su desempeño en 7 áreas; cada una de las áreas

a su vez se sub-divide en rasgos los cuales se subdividen en indicadores, por ejemplo, el área de salud se subdivide en dos rasgos:

1. Comprende conceptos sanitarios básicos
2. Practica hábitos de salud.

Este último rasgo a su vez indica observar si el niño:

1. Mantiene el cuerpo limpio
2. Adopta buena postura
3. Cuida la higiene de utensilios y prendas personales
4. Realiza con entusiasmo ejercicios físicos
5. Aplica normas de seguridad personal
6. Aplica normas sanitarias

Las siete áreas a ser evaluadas son ciencias naturales, salud, trabajo, matemática, responsabilidad, comunicación. Para un análisis más extenso del proceso de evaluación véase el capítulo correspondiente de este informe.

Un estudio sobre las características de 60 maestras de educación primaria en escuelas oficiales ubicadas en zonas marginales y no marginales en Asunción¹⁶ encontró que 30% de las maestras indicaron que sus colegas no conocían los objetivos de la educación primaria. Al preguntársele a las maestras cuales eran los objetivos de la educación las

¹⁶. Rivarola, M, F. Barrios, M. Rivarola, J. Benza. 1990. "Características y Desempeño del Docente de Nivel Primario en Escuelas que Atienden Población Marginal en Asunción". Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.

respuestas más frecuentes fueron:

- 43% Desarrollo de sentimientos y actitudes que fortalezcan la unidad de la familia Paraguaya.
- 42% Convivencia social
- 37% Beneficio de la salud física y mental
- 37% Adopción de técnicas de estudio que favorezcan el pensamiento crítico reflexivo.
- 35% Amor a la patria

En relación a este último objetivo hay diferencias significativas entre las maestras que enseñan en ambos tipo de escuelas. Mientras que sólo 17% de las 30 maestras en escuelas marginales mencionaron éste como un objetivo, 57% de las maestras en escuelas no marginales lo mencionaron como objetivo.

Al preguntarse a estas maestras cuales eran los factores a que se debía el fracaso escolar las respuestas más frecuentes fueron:

- 72% Inadecuación de los programas a la realidad del alumno
- 65% Falta de medios de la escuela
- 55% Baja condición económica del alumno
- 28% Falta de tiempo de los alumnos
- 23% Formación docente inadecuada

Este estudio indica que "ningún maestro utiliza un método más activo que supone una mayor participación del alumno, prima por lo tanto la metodología tradicional de la explicación por parte del maestro y de la atención y pregun-

tas por parte de los alumnos".¹⁷

En este mismo estudio 25% de las maestras indicaron que no alcanzaban a cubrir todo el programa durante el año. Dado que estas maestras tienen en promedio sólo 27 alumnos esto parece deberse no al tamaño de los cursos sino a la poca oportunidad que tienen los niños para aprender, aun en cursos pequeños, Paraguay tiene una de las jornadas escolares más breves del mundo y uno de los calendarios escolares más cortos.

Relaciones con la comunidad

En algunas escuelas observamos que las directoras desarrollan actividades con la comunidad, por ejemplo en una escuela vimos una huerta escolar en la que participan las madres de los alumnos, el producto de esta huerta se destina a adquirir materiales para la escuela. En varias escuelas hay reuniones con los padres, las cuales sirven para comunicar información sobre el progreso escolar de los alumnos. Estas maestras indican que estas actividades de relación con la comunidad resultan en un mayor apoyo de las familias al aprendizaje de los alumnos.

En el referido estudio con 60 maestras en Asunción se encontró que 63% de las maestras en escuelas ubicadas en zonas marginales y 40% de las maestras en las escuelas ubicadas en zonas no marginales señalaron que los padres

¹⁷ Ibid. p. 35.

asisten menos de la mitad de las veces a las reuniones convocadas en la escuela. 58% de las maestras indican que el apoyo de los padres es poco satisfactorio, 35% indican que es satisfactorio y sólo 7% que es muy satisfactorio. 20% de las maestras señalan también la falta de interés de los padres como una de las causas de fracaso escolar¹⁸.

Antes de la escuela primaria

Las altas tasas de repitencia en primer grado y nuestras conversaciones con los maestros indican que muchos niños no llegan a la escuela preparados para aprender. Esto, unido a que la escuela, para muchos niños, es el primer punto de contacto con el castellano sugiere la necesidad de oportunidades para preparar al niño para la escuela.

La educación pre-primaria, sin embargo, tiene muy poca cobertura en Paraguay. En 1991 solo 39.358 niños recibían educación pre-primaria en 771 escuelas, es decir 23% de los alumnos matriculados en primer grado. El 82% de la matrícula pre-primaria está en zonas urbanas y el 47% en centros privados, esto sugiere que el acceso a este nivel se concentra en la población con más oportunidades socio-económicas y que la mayor parte de la población rural no tiene acceso a la educación inicial.

¹⁸ Rivarola, M., F. Barrios, M. Rivarola, J. Benza. 1990. "Características y Desempeño del Docente de Nivel Primario en Escuelas que Atienden Población Marginal en Asunción". Asunción. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. p. 39.

Recientemente, el Departamento de Enseñanza Primaria ha apoyado el desarrollo de un programa de educación inicial no escolarizado, el Mita-I Roga, el cual atiende a 7.529 niños, de los que 84% están en zonas rurales.

Después de la escuela primaria

Si bien la escuela primaria parece haberse expandido para permitir acceso a la mayor parte de los niños en los primeros grados, y darle la oportunidad de completar el ciclo a 7 de cada 10 alumnos, la escuela secundaria presenta un perfil muy distinto. En 1991 la matrícula en el primer curso de educación secundaria era sólo 63% de la matrícula del sexto grado de primaria. 91% de la matrícula secundaria está en zonas urbanas. El 78% de las matrículas están en escuelas oficiales.

Sólo el 26% de los 842 colegios que enseñan secundaria se encuentran en zonas rurales. El 26% de los colegios son privados, de los cuales sólo el 18% se encuentran en zonas rurales. Hay además diferencias en el número de cursos de secundaria que se ofrecen en colegios urbanos y rurales, el siguiente cuadro resume el número de escuelas que tiene cada curso de secundaria en zonas urbanas y rurales.

Las aspiraciones de las familias en zonas urbanas y rurales a que sus hijos alcancen el más alto grado posible de educación nos fue reiterado en las visitas a escuelas; esto contrasta con la carencia de oportunidades para continuar educación secundaria, por lo que todos los directores de escuela plantearon la necesidad de establecer centros de

Cuadro.13
Porcentaje de colegios urbanos y rurales que alcanzan varios cursos de secundaria.

Curso	1	2	3	4	5	6
Urbanas	100%	2%	15%	4%	3%	72%
Rurales	100%	8%	38%	7%	7%	25%

Fuente: Ministerio de Educación y Culto. Anuario Estadístico 1992.

estudio secundario cerca de la localidad.

PROPUESTAS PARA EL DESAROLLO DE LA ESCUELA GENERAL BASICA

Proponemos dos grandes políticas en relación a la educación primaria: expandir la oportunidad para aprender y aumentar la calidad y pertinencia de la educación. Para cada una de estas políticas se sugieren varias estrategias. Hemos diferenciado las estrategias en estrategias de alta prioridad y estrategias de mediana prioridad.

Estrategias de alta prioridad para expandir la oportunidad para aprender

- 1. Extender el ciclo a ocho años re-estructurándolo en tres ciclos de 3, 3 y 2 años.*

Los grandes progresos logrados en Paraguay en la expansión de la matrícula primaria y las nuevas realidades y

desafíos que presentan la democracia y la integración económica sugieren la conveniencia de extender la escuela primaria al menos en dos años. Extender la educación básica a 8 años permitiría no sólo aumentar el nivel mínimo que el Estado garantiza a todos los ciudadanos, sino re-estructurar este ciclo primario-básico en tres ciclos más acordes con las nuevas realidades socio-educativas. Apoyamos la propuesta de hacer reducir la edad oficial de entrada a la escuela de 7 a 6 años de edad.

La nueva escuela general básica de 8 grados se estructuraría en tres ciclos de 3, 3 y 2 años.

Un ciclo inicial de tres años. Este ciclo enfatizaría el desarrollo de destrezas básicas, particularmente adaptación a la escuela, adquisición de destrezas de lecto-escritura y de destrezas numéricas. Grados 1-3.

Un ciclo de consolidación y expansión de tres años. Este ciclo profundizaría los aprendizajes logrados en los primeros tres años y proporcionaría una base elemental de aprendizajes en las asignaturas tradicionales, al tiempo que incorporaría un nuevo énfasis en el desarrollo de destrezas sociales, de participación y de responsabilidad. Grados 4, 5 y 6.

Un tercer ciclo de dos años de preparación para la vida y para el trabajo. Este ciclo profundizaría en la enseñanza de aprendizajes más especializados, proporcionando una base para formación de nivel superior o para capacitación especializada. En este ciclo se continuaría también con el énfasis en el desarrollo de destrezas sociales, de participación y de responsabilidad. Grados 7 y 8.

La expansión de la escuela general básica a 8 años debe iniciarse por los centros educativos que ya existen. Estos tienen la infraestructura y el personal docente más calificado para implementar esta política en corto plazo. Gradualmente deberán expandirse la infraestructura y el personal de las demás escuelas primarias para implementar esta política.

2. Unir el primero y segundo grado como un continuo.

Las altas tasas de repitencia en primer grado y la evidencia de que los maestros deciden muy pronto que un alumno debe repetir (eliminando virtualmente la posibilidad de aprobar en exámenes complementarios) son contrapuestas a los conocimientos modernos de que las destrezas de lecto-escritura son en parte el resultado de procesos maduracionales que varían de niño a niño. Este planteamiento estuvo ya incluido en la propuesta de **Innovaciones Educativas** de 1974, sin embargo la mayoría de los maestros que entrevistamos no han adoptado esta práctica.

Esto no debe interpretarse como establecer simplemente la promoción automática entre primero y segundo grado pues simultáneamente se implementarán dos medidas importantes para el aumento de la calidad de la educación inicial: fortalecimiento de capacitación docente en enseñanza bilingüe y en psicología del desarrollo infantil y énfasis en la lecto-escritura.

3. Completar escuelas incompletas.

La evidencia que hemos examinado indica claramente

que la repitencia aumenta cuantos menos grados tiene la escuela. El expandir a seis grados escuelas que no los tienen debe recibir la más alta prioridad, esto implica atender en el sector oficial a las 144 escuelas que llegan sólo hasta segundo grado, a las 305 escuelas que llegan sólo hasta tercer grado, a las 324 que llegan sólo hasta cuarto y a las 218 que llegan sólo hasta quinto grado. Los nuevos rubros para docentes que apruebe el Ministerio de Educación deben asignarse con carácter prioritario a estas escuelas. Las nuevas aulas deben construirse también con carácter prioritario en estas escuelas. En estas escuelas recomendamos también que se añadan los dos nuevos grados 7 y 8, con sus respectivas aulas y maestros.

Recomendamos que se dé prioridad a la consolidación de escuelas existentes que a la construcción de escuelas nuevas. Para la expansión de la duración de la primaria será necesario ampliar las escuelas existentes.

4. Expandir la oportunidad para aprender dentro y fuera de la escuela.

Una de las limitaciones a la calidad educativa en Paraguay es que la jornada y el año escolar duran menos que en casi todos los países del mundo. Esto refleja políticas para utilizar al máximo los pocos recursos existentes, de manera que con los mismos maestros y las mismas escuelas puede atenderse el doble del número de niños que podría atenderse si la jornada escolar durara más. En el corto y mediano plazo no pensamos que es factible alargar sustancialmente la duración de la jornada escolar, pues esto requeriría doblar la

cantidad de maestros que el sistema educativo necesita, lo que crearía enormes presiones financieras sobre el sistema educativo.

Para aumentar la oportunidad de aprender recomendamos:

- 4.1. Concentrar el foco del currículo en los primeros tres grados en lecto-escritura, aritmética y adquisición de destrezas sociales y de participación. Es preferible simplificar el currículum y asegurarse que los niños aprendan a leer y escribir bien, y aprendan a tomar responsabilidad por su aprendizaje, lo que los capacitará para seguir aprendiendo por su cuenta más adelante, que tratar de incluir muchos contenidos que diluyan lo que realmente se aprende.
- 4.2. Asociar los futuros aumentos salariales a aumentos en la productividad. Podría pensarse en extender las clases hasta el sábado, o añadir una hora a cada turno a cambio del aumento salarial.
- 4.3. Expandir oportunidades para aprender fuera de la escuela. Recomendamos que el Ministerio de Educación desarrolle un programa de educación primaria por radio. Este programa estaría diseñado para reforzar los contenidos curriculares del programa oficial, y podría ser escuchado por los niños en el turno que no van a la escuela por dos horas extra cada día y durante los fines de semana. El tener una programación pre-establecida conocida por los maestros permitiría también a los maestros incorporar los

programas de radio como parte de las tareas que se asignan a los niños para la casa. La educación por radio ha sido efectiva en países como Honduras y Nicaragua para reforzar aprendizajes en idioma, matemáticas y ciencias.

Estrategias de mediana prioridad para expandir la oportunidad de aprender.

5. Construir aulas adicionales para los grados 7 y 8 en las actuales escuelas primarias.

Gradualmente, proponemos que se implemente el plan para expandir la educación básica a 8 años. Esto requerirá ampliar las escuelas existentes. Proponemos que este programa se inicie en las escuelas centro y se expanda progresivamente al resto de las escuelas del país.

6. Asignación de nuevos maestros para los grados 7 y 8.

Esto deberá hacerse también en forma gradual. En el corto plazo proponemos que estos maestros sean maestros capacitados para enseñar en primaria, esto será inconsistente con el sistema actual en el que los maestros se especializan en cátedras, no pensamos que es factible a corto plazo asignar a cada escuela un maestro especializado por cátedra. Pensamos que es más viable que los maestros se especialicen en bloques de asignaturas: ciencias y matemáticas, lengua y estudios sociales. De modo que como mínimo una escuela pudiera atender los nuevos dos grados con dos maestros, uno

especializado en cada bloque. Con el tiempo, a medida que el proceso se consolide, puede llegarse a tres o cuatro especialistas para estos dos grados. No consideramos aconsejable la excesiva especialización de maestros para estos grados, la cual sería más apropiada para las nuevas secundarias de 4 años. La meta fundamental de esta política es expandir el acceso de todos hasta el grado 8 y un número excesivo de maestros por escuela haría financieramente imposible la implementación real de esta recomendación.

Estrategias de alta prioridad para mejorar la calidad y pertinencia de la educación.

1. Re-definir los programas de formación docente.

Un conjunto de cambios ocurridos en el contexto educativo y su entorno exigen nuevas competencias de parte de los docentes, entre ellos:

- a) Los logros alcanzados por Paraguay en expandir el acceso a la educación primaria han aumentado la heterogeneidad social de los alumnos.
- b) Las transformaciones económicas que están ocurriendo en Paraguay, que demandan mayor iniciativa y competitividad de parte de los trabajadores exigen que los alumnos aprendan a tomar esta iniciativa en la escuela.
- c) Las transformaciones sociales que requieren el énfasis en el desarrollo de nuevas competencias sociales y de

participación señalado anteriormente requieren un maestro nuevo, que pueda ser el facilitador de aprendizaje **centrado en el alumno** (y no **centrado en el maestro**).

- d) La gran diversidad en el funcionamiento y eficiencia de las escuelas en distintos distritos, departamentos y en zonas urbanas y urbano marginales requieren maestros con nuevas competencias para trabajar con distintos grupos de niños.

Es claro que estas condiciones y las recomendaciones formuladas en este documento exigen la formación de una nueva maestra Paraguaya. Es además preocupante que no se observen diferencias en el porcentaje de repitentes y de aprobados en maestros titulados y entre aquellos no titulados. Es igualmente preocupante que sólo 17% de las maestras tituladas que enseñan en escuelas marginales de Asunción mencionen como un objetivo de la educación la adopción de técnicas de estudio que favorezcan el pensamiento crítico reflexivo. Esto no debe interpretarse como que hay que expandir los bachilleres docentes y eliminar los centros de formación, sino como que hay que desarrollar el potencial de los centros de formación.

El sistema de formación docente debe ser transformado manteniendo la excelencia que existe pero potenciándola y diversificándola. Un capítulo aparte de este informe formula en detalle recomendaciones específicas sobre la formación docente.

2. Definir una política de Educación Bilingüe

Hemos encontrado consenso entre los formadores de docentes, maestras de primaria y otros educadores entrevistados sobre la necesidad de enseñar en Guaraní a los niños que hablan este idioma en su hogar al menos en los primeros años de escolaridad. Según datos del censo de 1982 sólo 7% de la población era monolingüe castellano, 40% era monolingüe guaraní y 49% era bilingüe de algún tipo¹⁹. Esto es consistente con el artículo 77 de la nueva Constitución que establece la enseñanza de la lengua materna en los comienzos del proceso escolar, así como el reconocimiento de ambos como idiomas oficiales de la República.

De hecho existe en la práctica una política de enseñanza en Guaraní pues los maestros reconocen que ésta es la única forma de comunicarse efectivamente con muchos niños. Esto es lo que observamos en las aulas visitadas, esto es también lo encontrado por un estudio de docentes en Asunción, en el que 29% de las maestras que enseñan en zonas no marginales y 50% de quienes enseñan en zonas marginales reportan enseñar utilizando una combinación de Guaraní y Castellano²⁰. Sin embargo es necesario el diseño e implementación de una política efectiva que aumente las oportunidades educativas reconociendo la realidad lingüística del país.

¹⁹ Rivarola, D. 1992. 'Paraguay. Características y Alternativas de la Educación Paraguaya'. Asunción. CPES.

²⁰ Rivarola, M., F. Barrios, M. Rivarola, J. Benza. 1990. "Características y Desempeño del Docente de Nivel Primario en Escuelas que Atienden Población Marginal en Asunción". Asunción. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. p. 36.

Un capítulo especial sobre educación bilingüe en este informe presenta tres opciones para una política de educación bilingüe, y señala que en el corto plazo es prioritario realizar un programa piloto y otros estudios para fundamentar la escogencia de la política de educación bilingüe más adecuada. Mientras esto ocurra, sin embargo, es importante ir desarrollando las competencias de los maestros en guaraní, para que eventualmente tengan las capacidades y apoyen cualquier propuesta que se adopte de educación bilingüe. Recomendamos que los programas de formación inicial de maestros de primaria expandan el tiempo de enseñanza del Guaraní, y que los programas de capacitación de maestros enfatizen el desarrollo de competencias en Guaraní, recomendamos también que el programa de bibliotecas escolares incluya libros de lectura recreativa en Guaraní.

3. Diseñar programas diferenciados para zonas de más bajo rendimiento.

El análisis de las tasas de repitencia escolar en distintos distritos presentado en este capítulo sugiere que las mismas no se distribuyen uniformemente en el país. Existen, por el contrario, secciones administrativas de excelencia y secciones de más bajo rendimiento. Esta constatación es muy importante desde el punto de vista de la implementación de medidas correctivas.

Si las soluciones tuviesen que aplicarse de igual modo a todas las escuelas del país, los limitados recursos de que dispone el Ministerio se diluirían entre todas las escuelas con un impacto insignificante. Por el contrario, el poder identifi-

car que hay distritos con muy alto nivel de repitencia y altas tasas de aprobación permite concentrar recursos y ejecutar políticas diferenciadas para los mismos.

La información para este análisis existe en el Ministerio de Educación. Los análisis presentados en la sección diagnóstica de este capítulo están basados en datos existentes en la Unidad de Estadística de la División de Planeación. Es necesario, sin embargo, proporcionar capacitación técnica, paquetes estadísticos y el equipo para que esta unidad pueda realizar este tipo de análisis. Esto es factible a un costo relativamente modesto y los impactos podrían ser muy valiosos para apoyar la gestión de las diversas direcciones. Eventualmente podría ampliarse la información que se recoge en Planeación, para incluir por ejemplo resultados de la administración de pruebas estandarizadas de conocimiento, pero no es necesario esperar a esto para analizar la información que ya existe de manera que pueda apoyarse el diagnóstico diferenciado y el diseño de estrategias diferenciadas.

Estrategias de mediana prioridad para mejorar la calidad y pertinencia de la educación.

4. Nuevo énfasis en programas curriculares en destrezas sociales, de participación y de responsabilidad.

El nuevo destino democrático que Paraguay se ha trazado requiere nuevos comportamientos de parte de sus ciudadanos. Requiere ciudadanos que participen, que puedan ejercer liderazgo y que ejerzan con responsabilidad su papel de

miembros de una sociedad.

La escuela puede contribuir a desarrollar actitudes y destrezas en esta dirección. Por ejemplo en la escuela los niños pueden aprender a tomar responsabilidad por su propio aprendizaje, esto requeriría el uso de módulos flexibles que permitan a cada niño avanzar a su propio ritmo a la manera del programa 'Escuela Nueva' que se utiliza a nivel nacional en las escuelas rurales en Colombia.

Además la escuela puede proporcionar oportunidades para que los niños adquieran y practiquen destrezas de colaboración, comunicación, liderazgo. En Venezuela, por ejemplo, hace más de 30 años, se desarrolló el modelo de la 'República Escolar' en el que los niños se familiarizaban con el funcionamiento de una democracia ocupando posiciones de Presidente, Congresantes, etc. Más recientemente, en Colombia, el programa Escuela Nueva incluye el programa de 'Gobierno Escolar' en el que los estudiantes eligen un presidente y un vice-presidente los cuales coordinan equipos de deportes, biblioteca, salud, etc. durante un período de dos meses. En Costa Rica, desde 1990, el gobierno ha estado capacitando a los maestros para educar para vivir en democracia, estos programas enfatizan la participación del alumno en el aprendizaje.

Además existen técnicas de estudio, de conversación y negociación, de administración de presupuesto personal y familiar, de planificación familiar, las cuales, pueden enseñarse en distintos momentos del desarrollo del alumno para contribuir a la formación de responsabilidad.

Experiencias educativas recientes en los Estados Unidos orientadas a la formación de valores incluyen la discusión de dilemas morales en la escuela. Estos pueden variar en nivel de complejidad, desde discusión de fábulas infantiles que iluminen los principios de la honestidad, la disciplina, la dedicación al trabajo ó a la familia, hasta discusión de temas contemporáneos como la corrupción, la drogadicción, la paternidad irresponsable, etc.

5. Fortalecer los programas de los grados 7 y 8 con contenidos de educación para la vida y el trabajo.

Existe insatisfacción en Paraguay con el bachillerato tradicional. Muchos opinan que el bachillerato está orientado sólo a formar para ingresar a la universidad (lo que la mayoría de los alumnos no hace) y que eso tampoco lo hace bien.

Otro capítulo de este informe plantea recomendaciones específicas para el bachillerato.

El propósito de esta estrategia es aumentar los niveles educativos de toda la población, pero asegurando que ello signifique un aumento en la oportunidad de adquirir aprendizajes relevantes.

Este último ciclo de la nueva educación primaria que aquí se propone tiene el doble desafío de preparar para continuar estudios de nivel superior (culminar la secundaria humanística, o continuar estudios técnicos o comerciales) y a la vez dar una base sólida de conocimientos generales que permi-

tan adquirir capacitación posterior en programas del SNPP o de las empresas.

Se plantea por lo tanto una revisión de los programas de este ciclo. Los programas deberían estructurarse en dos áreas claramente diferenciadas y verticalmente integradas y secuenciadas.

Area 1. Profundización en conocimientos generales. La columna vertebral de esta área será el dominio del idioma castellano y la lectura, como herramientas centrales para que los alumnos continúen aprendiendo por cuenta propia. Se enfatizará la consulta y lectura de fuentes originales, libros de literatura, así como la lectura de la prensa, de documentos necesarios para participar en la sociedad civil como formularios de impuestos, guías de teléfonos, directorios, normas de constitución de asociaciones civiles, de vecinos o cooperativas, constitución nacional, leyes y reglamentos de la República. De igual modo se continuará con la enseñanza del Guaraní como segunda lengua.

Se incluirá también en esta área conocimientos de matemática, ciencias sociales y naturales. El énfasis en estas áreas será en desarrollar la capacidad de observación, de análisis, el pensamiento crítico y reflexivo antes que la adquisición memorística de hechos y datos.

Area 2. Desarrollo de destrezas sociales y responsabilidad.

Deberán proporcionarse espacios explícitos en los programas para desarrollar destrezas sociales. En parte esto

deberá integrarse con los contenidos del área 1 (trabajos en equipo, proyectos de investigación en grupo, debates en clase) pero serán necesarias actividades específicas. Podría pensarse en una asignatura que cubriera aspectos como enseñar a programar y administrar el tiempo personal, a escuchar activamente, a exponer los propios puntos de vista, a negociar diferencias, a administrar las finanzas personales o familiares.

Esta asignatura podría basarse en conocimientos proporcionados por la psicología y sociología modernas. Podrían incluirse discusiones sobre temas como la discriminación contra la mujer en sociedades machistas, la xenofobia, la discriminación religiosa, la corrupción, la paternidad irresponsable, la drogadicción, etc.

Esta asignatura se prestaría especialmente al desarrollo de actividades en grupo, en los que los estudiantes fuesen a la comunidad a investigar y discutieran los resultados de estas investigaciones en la escuela.

6. Reorientar evaluación escolar.

El sistema de evaluación del rendimiento estudiantil fue mencionado por numerosos maestros como excesivamente complejo, lo que reduce la validez y confiabilidad de las observaciones que éstos realizan en relación a las competencias de los alumnos.

Sería conveniente simplificar la evaluación del aprendizaje, ajustándola al énfasis propuesto en los primeros grados

en la adquisición de la lecto-escritura y habilidades numéricas básicas. Además es importante dar un espacio propio para el registro de la asistencia a clases en las planillas de evaluación.

Dada la importancia de este tema para la calidad de la educación primaria un capítulo aparte en este informe presenta un análisis detallado y recomendaciones sobre el mismo.

7. Promover la expansión de las escuelas Fe y Alegría.

Para responder a los desafíos de la competitividad y de la democratización el sistema educativo tiene que ofrecer efectiva igualdad de oportunidades educativas a los niños más pobres. Recientemente la organización Fe y Alegría ha iniciado actividades en Paraguay. Esta organización tiene una trayectoria exitosa de ofrecer educación de calidad a los niños en zonas urbano marginales en 12 países de América Latina. Además esta experiencia acumulada constituye una importante fuente de innovaciones y conocimiento para promover la excelencia educativa con estos niños.

Típicamente las escuelas Fe y Alegría funcionan con maestros cuyos salarios son financiados por el Gobierno, y la organización Fe y Alegría anima en la comunidad la construcción de las escuelas y coordina la capacitación de los maestros.

Proponemos que la reforma educativa promueva la expansión acelerada de las escuelas Fe y Alegría en áreas

urbano marginales, esto sería a su vez consistente con la recomendación de promoción de programas diferenciados formulada anteriormente.

Obviamente este programa tiene una capacidad limitada de expansión, en los países en los que este programa existe su crecimiento es bajo, por lo que no puede esperarse que las mismas resuelvan todas las necesidades de atención diferencial a niños de bajos recursos. Sin embargo es importante que el Ministerio apoye con rubros para docentes el crecimiento de estas escuelas al máximo posible. En Paraguay existen sólo 6 escuelas Fe y Alegría hasta la fecha, las cuales atienden a unos 1000 alumnos.

La justificación principal para invertir en expandir esta forma de educación es que permite aumentar el acceso a una educación de calidad para estudiantes pobres a menores costos para el Estado que las escuelas públicas.

8. Continuar apoyando programas para maestros que enseñan plurigrado.

El Ministerio de Educación tiene una valiosa experiencia produciendo programas de apoyo y capacitación al maestro de plurigrado. Se han preparado programas especiales para enseñar varios grados combinados, los cuales especifican qué hacer con cada grupo por separado y en conjunto, hay también folletos que orientan al maestro sobre como enseñar el plurigrado. Estos programas son importantes y posiblemente expliquen el que no hayamos observado diferencias en los niveles de repitencia y en el porcentaje de aprobación

de los exámenes finales en alumnos que asisten al plurigrado y los que asisten a grados tradicionales.

Es importante continuar produciendo y distribuyendo estos materiales, así como incluir la capacitación para enseñar en plurigrado en los programas de formación en servicio.

9. Papel de los libros de texto y otros materiales de apoyo.

Una de las necesidades más apremiantes de las escuelas son los libros de texto para los alumnos y materiales didácticos para maestros. Es muy difícil aun para maestros bien capacitados trabajar cuando sus alumnos no tienen materiales.

Recomendamos un amplio programa de preparación de materiales auto-instruccionales que permita un aprendizaje centrado en el alumno y la implementación de sistemas de promoción flexible, en los que cada alumno avance a su propio ritmo, bajo la conducción de la maestra.

Asimismo recomendamos un programa nacional de dotación de bibliotecas escolares que proporcione a cada aula una biblioteca de material de lectura en castellano y guaraní para niños de distintas edades. Estas bibliotecas funcionarían directamente en cada aula y serían administradas por las maestras.

Podría también desarrollarse un sistema de **Banco del Libro** organizado a través de los centros escolares. En este se distribuirían gratuitamente textos escolares a todos los

niños de primer grado, los cuales se cambiarían por los libros del grado siguiente. Los libros entregados por los alumnos podrían ser reciclados y podrían utilizarse 4 o 5 veces cada uno.

10. Formación de directores.

Los directores y directoras de las escuelas son uno de los recursos más sub-utilizados actualmente por las escuelas, en tanto que su desempeño es el resultado de su propia experiencia y buen juicio. Son necesarios programas para capacitación en servicio de directoras de escuelas, estos programas estarían orientados a desarrollar competencias en gestión escolar, generación y administración de recursos financieros, preparación de proyectos pedagógicos en cada escuela, administración del personal de la escuela y promoción de proyectos comunitarios y relaciones con la comunidad.

La capacitación de directores enseñaría a identificar objetivos estratégicos para cada escuela, establecimiento de prioridades, y asignación de recursos para el logro de esas prioridades. Por ejemplo, una directora podría identificar, en una escuela, que su principal problema es la gran cantidad de niños que repiten en primer grado, el diagnóstico podría llevar a concluir que la poca habilidad en lecto-escritura explica esta deficiencia. Una consecuencia lógica sería asignar a este grado la mejor maestra del grupo, aquella con mas preparación y experiencia, quizás apoyada en su tarea por otras maestras del grupo. De este modo la escuela funcionaría como organización integrada, orientada al logro de

objetivos de la organización, y no como una colección desarticulada de individuos.

La capacitación de directores debe estar orientada a aumentar la autonomía escolar, de manera que la educación pueda ofrecerse en condiciones que tomen en cuenta las características y necesidades de la comunidad. Por ejemplo una directora podría identificar que uno de sus problemas es la baja asistencia a clase durante ciertas épocas del año, tal vez asociado a los ciclos de cosecha en la zona. Recomendamos que la directora tenga la libertad para decidir cuándo llevar a cabo el año escolar, en coordinación con la supervisión de la zona, de manera que se cubra el número de días de clase establecido por el Ministerio, pero en un horario que garantice la mayor asistencia posible por parte de los niños.

11. Educación temprana y de padres.

El hecho de que muchos niños llegan actualmente al primer grado poco preparados para aprender es una justificación para expandir los servicios de atención pre-escolar. De igual modo el hecho de que una de cada cinco mujeres en Paraguay trabaja en el sector formal de la economía justifica la expansión de servicios de cuidado y atención al niño.

Sin embargo, dada la poca cobertura actual de este nivel y las limitaciones fiscales del Ministerio que deberá concentrarse en aumentar la calidad de la educación primaria no recomendamos que se expanda el pre-escolar por la simple vía de añadir aulas y maestras a las escuelas primarias existentes.

La expansión del pre-escolar brinda al Paraguay una oportunidad única de introducir elementos renovadores en las escuelas, en particular en el campo de las relaciones entre la escuela y la comunidad.

El programa Mita-I Roga que viene desarrollando el Ministerio que atiende predominantemente a niños en zonas rurales e incorpora participación de la comunidad es un excelente ejemplo del tipo de iniciativa que debe promoverse y expandirse. Es necesario evaluar la experiencia acumulada con los Mita-I Roga y preparar materiales para su diseminación a otras escuelas y comunidades.

Una forma de expandir el pre-escolar a bajo costo es construir aulas o espacios adicionales anexos a las escuelas primarias, con participación de la comunidad. Las madres de la comunidad participarían en las tareas de cuidado y educación a los niños, bajo la asesoría pedagógica de la directora, que a través de los centros educativos sería capacitada en técnicas de estimulación y desarrollo infantil. Los centros educativos estarían también a cargo de la capacitación de las madres cuidadoras.

Las comunidades que puedan financiarlo podrían contratar a una maestra especializada en educación pre-escolar. El sistema de financiamiento debería ser organizado por la directora y el grupo de madres que trabaja en el Mita-I Roga. Es importante que el sistema de formación docente continúe expandiendo progresivamente la formación de maestros pre-escolares de alta calidad, con mucho énfasis en desarrollo y psicología infantil en estos programas. En el corto plazo, el financiamiento de estos rubros de maestros no debería ser

absorbido por el Ministerio de Educación.

La educación de madres debe ser un objetivo de estos nuevos programas de atención al niño, gran parte de este objetivo puede alcanzarse en tareas directas en la escuela, pero pueden también desarrollarse campañas en los medios de comunicación en las que se diseminen mensajes para enseñar a los padres y madres principios aplicados de psicología infantil y como promover el desarrollo afectivo y cognoscitivo de los niños desde las edades mas tempranas.

12. Relaciones con la Comunidad.

Hay mucho potencial para mejorar las relaciones de la escuela con la comunidad y la participación de las comunidades en proyectos de ayuda a la escuela. Es preocupante que en la encuesta a maestros de Asunción mencionada 58% de las maestras indiquen que reciben poco apoyo de parte de los padres.

Este debe ser un tema central en los nuevos programas de capacitación docente y de directores, pero puede atenderse también a través de campañas en los medios de comunicación orientadas a los padres en los que se propongan tareas específicas en las que las comunidades pueden facilitar el funcionamiento de la escuela y el aprendizaje de los niños.

La escuela debe maximizar armonía con la comunidad en relación a los siguientes aspectos:

1. Calendario escolar. Las clases deben darse en la época

del año en que es más factible que los niños vayan a la escuela. Estas fechas pueden variar de zona a zona, por lo que esta decisión debería tomarla la directora de la escuela, en coordinación con los supervisores. De igual modo, la jornada escolar debe llevarse a cabo en momentos en que sea más fácil para los niños asistir a la escuela. Es posible que en ciertas zonas los niños tengan que ayudar en tareas en la casa antes de ir a la escuela, lo que les haría llegar tarde si las clases empiezan temprano. Una forma de maximizar armonía con la comunidad es promover que cada escuela inicie mecanismos de consulta a los padres sobre este tema.

El reemplazo de un sistema de 'grados' por uno en el que los alumnos avancen por 'módulos' puede también hacer más fácil para aquellos niños que se ausentan de la escuela en algún momento por necesidades familiares, reintegrarse después en el mismo nivel en que abandonaron la escuela, durante el mismo año escolar o durante el año siguiente.

2. Identificar formas útiles de involucrar a la comunidad en las actividades escolares. El desarrollo de los centros de cuidado al niño Mita-I Roga es una buena oportunidad de promover este tipo de participación según se explicó antes. Otra posibilidad es incorporar a algunas madres y padres de la comunidad en actividades pedagógicas. Por ejemplo las madres podrían ayudar en la enseñanza en guaraní en el ciclo inicial propuesto para los primeros tres años. De igual modo podrían colaborar en el aspecto del currículum relacio-

nado con educación para el trabajo en el último ciclo de la educación básica. La comunidad puede también participar reparando o ampliando la escuela. Las huertas escolares son también formas en que las madres de la comunidad pueden contribuir con la escuela.

3. Identificar formas en que la escuela puede contribuir con la comunidad. Las maestras pueden colaborar en proyectos comunitarios, por ejemplo asistiendo en tareas de alfabetización, ayudando con la contabilidad de cooperativas de la comunidad, asistiendo en tareas de salud. La escuela puede también contribuir prestando el local para actividades comunitarias o tener actividades esporádicas en las que los alumnos y docentes asistan resolviendo algún problema de la comunidad (por ejemplo limpiando la plaza o calles, reparando o pintando la escuela u otros edificios públicos, cantando o presentando actos en algún evento comunitario).

Anexo 1.

Número de Años Promedio de Educación de la Fuerza de Trabajo

	Promedio	Año
Argentina		
Bolivia	6.3	1976
Brasil	5.6	1980
Chile	8.1	1981
Colombia	4.8	1978
Ecuador		
Paraguay	4.3	1972
Perú	7.0	1981
Uruguay		
Venezuela	6.2	1979

Años de Educación Aprobados por la Fuerza de Trabajo (Varones)

	Promedio	Año
Argentina	7	1980
Bolivia		
Brasil		
Chile		
Colombia		
Ecuador	7	1982
Paraguay	6	1982
Perú		
Uruguay	6.7	1975
Venezuela	6	1980

Gasto por Alumno de Primaria como múltiplo del
Producto Nacional Bruto por Habitante.

	Gasto por Alumno Primaria sobre PNB per capita
Argentina	
Bolivia	0.09
Brasil	0.10
Chile	0.11
Colombia	0.07
Ecuador	0.06
Paraguay	0.03
Perú	0.05
Uruguay	0.08
Venezuela	0.05

Fuente: UNESCO. Educational Indicators.
Paris. 1991.

Anexo 2.

Estimación de la repitencia en primer grado.

Año	Población 7 años	Poblac. 6 años	Matricula	Ingresos Nuevos	Repit.	Tasa Rep.
1989	112.066	116.365	162.815	112.927	49.888	30,64%
1990	115.405	118.935	165.679	116.116	49.563	29,92%
1991	118.162	121.558	168.770	118.890	49.880	29,56%
1992	120.984	124.240				

	Población 6 y 7 años					
1989	112.066	116.365	162.815	113.175	49.640	30,49%
1990	115.405	118.933	165.679	116.315	49.364	29,79%
1991	118.162	121.558	168.770	119.038	49.732	29,47%
1992	120.984	124.240				

(1) La interpolación de la población se hizo con datos de CELADE y suponiendo un crecimiento exponencial con tasa constante:

(2) En el primer grupo de estimaciones, se utilizaron solamente los datos de población de 7 años para calcular los nuevos ingresos: $112\ 927 = 112.066 * 74,2\% + 115.405 * 25,8\%$

(Aquí el supuesto es que los que en 1989 tenían 6 años, al año siguiente tendrán 7 años. No se consideró la mortalidad a esa edad.)

En el segundo grupo de estimaciones se utilizó tanto la población de 7, como de 6 años:

$$113.175 = 112.066 * 74,2\% + 116.365 * 25,8\%$$

Como se ve los valores obtenidos en ambos grupos de estimaciones son prácticamente los mismos

Anexo 3

Variaciones entre distritos en el porcentaje de aprobados por grado.

En primer grado el porcentaje de aprobados varía entre 66% en distritos como Guarambaré en el Departamento Central o 69% en Tacuatí en el Departamento de San Pedro hasta Distritos en los que todos los alumnos aprueban el examen como Eugenio Garay en Nueva Asunción o Pedro Peña en Boqueron. En 50 distritos²¹ uno o más de cada cinco niños no aprueban el examen final de primer grado, mientras que en 19 distritos 9 o más de cada 10 niños aprueban dicho examen.

En segundo grado el porcentaje de aprobados varía entre 55% en distritos como Tacuatí en San Pedro o 67% en La Victoria en Alto Paraguay, hasta 99% en Itanara en Canindeyú o 100% en Eugenio Garay en Nueva Asunción. En 51 distritos uno o más de cada cinco niños no aprueban el examen final de primer grado, mientras que en 24 distritos 9 o más de cada 10 niños aprueba el examen final.

En tercer grado el porcentaje de aprobados varía entre 61% en el Distrito de Guazu Cua en Neembucú o 66% en Tacuatí, San Pedro, hasta Distritos en los que todos los alumnos aprueban el examen final como Pedro Peña en Boquerón, Eugenio Garay en Nueva Asunción o Mariscal Francisco López en Caaguazú. En 36 distritos uno o más de

²¹ Hay 212 distritos en el país.

cada cinco niños no aprueban el examen final en tercer grado, mientras que en 35 distritos 9 o más de cada 10 niños aprueban el dicho examen final.

En cuarto grado el porcentaje de aprobados varía entre 60% en el distrito de José Díaz en Ñeembucú o 61% en el Distrito de Tacuatí en San Pedro a distritos como Ypejhú en Canindeyú o Eugenio Garay en Nueva Asunción en los que todos los alumnos aprueban el examen final en este grado. En 34 distritos 1 o más de cada cinco niños no aprueban el examen final, mientras que en 56 distritos 9 o más de cada 10 niños aprueban dicho examen.

En quinto grado el porcentaje de alumnos que aprueba el examen final varía de 58% en distritos como Desmochado en Ñeembucú o 59% en Paso de Patria en Neembucu a distritos como Itanara en Canindeyú o Eugenio Garay en Nueva Asunción en los que todos los alumnos aprueban el examen final. En 20 distritos 1 o más de cada 5 niños no aprueban el examen final, mientras que en 91 distritos 9 o más de cada 10 niños aprueban dicho examen final.

En sexto grado el porcentaje de alumnos que aprueba el examen final varía de 52% en distritos como Pilar en Neembucu o 64% en Tacuati en San Pedro, hasta 100% en 30 distritos. En 4 distritos 1 o más de cada 5 niños no aprueba el examen final.

Variaciones entre distritos en el porcentaje de repitentes por grado.

En esta sección presentamos los resultados del mismo análisis presentado para primer grado en el capítulo, es decir analizando las tasas de repitencia sólo en las escuelas que reportan al menos un niño repitiendo en el grado respectivo.

Repitencia en Segundo Grado

En segundo grado 61% de las escuelas que reportan algún niño repitiendo varían en la incidencia de la repitencia. En una de cada cuatro escuelas menos del 10% de los niños repiten, mientras que en 15% de las escuelas uno de cada tres niños repiten. En la mitad de las escuelas 17% o más de los niños repite segundo grado.

Al igual que en el caso de primer grado la incidencia de la repitencia no se distribuye de igual modo entre todos los distritos. Sólo 52 distritos tienen un promedio inferior a 17% de niños que repiten en segundo grado. Mientras que en 19 distritos al menos uno de cada tres niños repite.

No hay diferencia en la probabilidad de que repitan las niñas y los niños.

El porcentaje de niños que repite segundo grado es mayor en zonas rurales (21%) que en zonas urbanas (15%).

Repiten menos niños en escuelas que tienen los seis grados (18%) que en aquellas que llegan sólo hasta cuarto grado (23%) o tercer grado (31%).

También hay menos niños que repiten en escuelas oficiales (15%) que en las escuelas privadas (20%).

Repitencia en Tercer Grado

En tercer grado 54% de las escuelas reportan al menos un niño repitiendo. Hay, sin embargo, una gran variación en el porcentaje de niños que repite entre las distintas escuelas. En 28% de las escuelas menos del 10% de los niños repite, mientras que en 13% de las escuelas al menos uno de cada tres niños repite. En 2% de las escuelas uno de cada dos niños repite. La mitad de las escuelas tienen al menos 14% de los niños que repiten tercer grado.

Sólo 36 distritos tienen un promedio de repitencia inferior a 14%. Lo que sugiere que la excelencia se concentra en pocos distritos. A su vez en 7 distritos en promedio uno de cada tres niños repite. En distritos como Desmochado en Neembucú y Jesús en Itapúa la probabilidad de que un alumno de tercer grado repita es más de 50%.

No hay diferencias en la probabilidad de repetir grado para niños y niñas.

Hay mayor probabilidad de repetir en zonas rurales (20%) que en urbanas (13%).

De igual modo, la probabilidad de repetir tercer grado disminuye a medida que aumenta el máximo grado ofrecido por la escuela. En escuelas que ofrecen los seis grados repiten 17% de los alumnos en promedio, mientras que en escuelas

que ofrecen sólo hasta cuarto grado 24% de los alumnos repiten tercer grado, y en escuelas que ofrecen sólo hasta tercer grado repiten 30% de los alumnos.

Proporcionalmente hay más niños que repiten en escuelas oficiales (18%) que en escuelas privadas (14%).

Repitencia en Cuarto Grado.

En cuarto grado sólo 42% de las escuelas indicaron que al menos un alumno estaba repitiendo grado. Entre estas repiten 16% de los alumnos en promedio, aunque esta cifra varía desde menos de 10% en 38% de las escuelas, hasta más de 30% en 11% de las escuelas. En la mitad de estas escuelas al menos 13% de los alumnos repiten cuarto grado. Sólo en 43 distritos tienen en promedio menos de 13% de los alumnos que repiten. 18 distritos tienen en promedio 30% o más de niños que repiten en cuarto grado.

En cuarto grado el porcentaje de varones que repite (17%) es ligeramente superior al porcentaje de mujeres que repite (15,5%).

También hay proporcionalmente más repitencia en este grado en las zonas rurales (19%) que en las zonas urbanas (11%).

Los niveles de repitencia son más bajos en escuelas que ofrecen hasta sexto grado (15%) que en aquéllas que sólo ofrecen hasta el quinto (24%) o hasta el cuarto (27%).

Hay mayor repitencia en las escuelas oficiales (17%) que

en las escuelas privadas (12%).

Repitencia en Quinto Grado

En quinto grado sólo 27% de las escuelas reportan que al menos un alumno repite. En 43% de las escuelas menos del 10% de los alumnos repite. En 10% de las escuelas al menos 30% de los alumnos repite. En la mitad de las escuelas el porcentaje que repite es al menos de 11%.

Sólo nueve distritos tienen tasas de repitencia de 30% o mayores en promedio. En los distritos de Fram en Itapúa, Naranjal en Alto Paraná y Guazú Cuá en Ñeembucú la probabilidad de que un alumno repita grado es superior al 50%.

Las escuelas en zonas rurales tienen mayor porcentaje de alumnos que repiten quinto grado (18%) que las escuelas en zonas urbanas (10%).

Las tasas de repitencia son menores en escuelas que ofrecen los seis grados (14%) que en aquéllas que sólo ofrecen hasta el quinto grado (24%).

En escuelas oficiales la tasa de repitencia es mayor (15%) que en las escuelas privadas (9%).

Repitencia en Sexto Grado

En sexto grado sólo 9% de las escuelas reportan al menos

un alumno repitiendo. En 46% de estas escuelas menos del 10% de los alumnos repite. Mientras que en 10% de estas escuelas al menos un 30% de los alumnos repite. En la mitad de estas escuelas 10% o más de los alumnos repite.

En 11 distritos en promedio 30% o más de los alumnos repite sexto grado.

El porcentaje de niños que repite es mayor en zonas rurales (19%) que en zonas urbanas (9%) y en escuelas oficiales (15%) que en escuelas privadas (7%).

Capítulo 4

LA ENSEÑANZA MEDIA

Domingo Rivarola

RESUMEN

Con referencia a la Enseñanza Media, se proponen las siguientes prioridades para la política educativa:

1. Reformular el diseño curricular

- 1.1 Establecer la Enseñanza Media como una continuación de la Enseñanza General Básica, con una duración de cuatro años;
- 1.2 Conformar el currículum de manera a centrar sus objetivos sobre los siguientes prioridades: a) Los conocimientos generales tradicionales, con especial énfasis en el área de las ciencias; b) Los valores que fortalezcan los principios democráticos y éticos, los derechos humanos, la preservación del entorno natural y c) El relacionamiento entre educación y trabajo;
- 1.3 Configurar la Enseñanza Media dividida en dos etapas de dos años de duración cada una.

La primera etapa deberá ser de carácter común y tendrá que destinarse a fortalecer la formación en

la matemática, las ciencias naturales y sociales, las capacidades para la comunicación oral y escrita y el auto-aprendizaje.

La segunda etapa de carácter diferenciado deberá organizarse conforme a las modalidades específicas que se incorporen en la misma y para lo cual se tendrá que constituir una comisión especial para su estructuración.

2. Mejorar la eficiencia del Nivel Medio

- 2.1 Estructurar y poner en ejecución programas destinados a la capacitación y profesionalización docente, con prioridad para quienes ejercen en las zonas rurales y poblaciones de características semiurbanas;
- 2.2 Establecer las condiciones para atraer a la Enseñanza Media a profesionales universitarios de diferentes especialidades, previa capacitación en los principios teóricos y metodológicos de la pedagogía;
- 2.3 Utilizar los *Núcleos Educativos* como unidad de base para los programas de capacitación docente;
- 2.4 Conforme a los lineamientos generales establecidos en la Política General de Educación Bilingüe del MEC, estructurar un programa específico para el nivel medio, con las siguientes finalidades: a) Potenciar la capacidad de enseñanza del docente en

las áreas rurales y semi-urbanas, y b) Contribuir al mantenimiento y/o profundización del Guaraní en la población estudiantil;

- 2.5 Estructurar un sistema de evaluación con patrones estandarizados para todo el país y que además posibilite su adecuada integración a un sistema nacional de evaluación educativa

3. Mejorar las condiciones de equidad en el acceso a la Enseñanza Media

- 3.1 A nivel de la dotación de infraestructura física, dar prioridad a un programa tendiente a completar los locales ya disponibles pero con instalaciones insuficientes, en particular en las áreas rurales y semi-urbanas;
- 3.2 Dotar de materiales de enseñanza a los establecimientos educativos con prioridad a los ubicados en las zonas rurales y semi-urbanas.
- 3.3 Elaborar y poner en ejecución programas curriculares, planes de mejoramiento educativo conforme a las peculiaridades socio-geográficas, económicas y sociales prevaletentes en el país.

4. Fortalecer la capacitación para el trabajo

- 4.1 Elaborar el currículum de tal forma que pueda

proporcionar las destrezas y capacidades genéricas que permitan que los jóvenes dispongan de las aptitudes para ser entrenados y reentrenados conforme a las cambiantes condiciones que prevalecerán en el país en el futuro inmediato como consecuencia del avance de las iniciativas de integración y reordenamiento internacional de la economía;

- 4.2 Introducir en el currículum elementos que permitan el conocimiento de las diferencias económicas, sociales y políticas que son propias de las diferentes zonas del país.

LA ENSEÑANZA MEDIA

Domingo Rivarola

INTRODUCCION

Visto desde una perspectiva general, el principal problema en lo que respecta a la enseñanza media es que la misma no ha podido alcanzar los resultados esperados a partir de las dos últimas reformas.

En un plano más específico, las principales insuficiencias que se le atribuye tienen que ver con problemas relacionados con la *cobertura*, la limitada *calidad* del nivel de enseñanza, la insuficiente preparación que brinda para el desempeño del joven en el mundo del trabajo, su debilidad para introducir y afirmar *valores* y, en el plano social, el de presentar limitaciones significativas en cuanto a la equidad.

LAS REFORMAS DE 1969 Y 1974

En el mes de febrero de 1956 fue creada en el Ministerio de Educación y Culto una comisión destinada a elaborar una propuesta de reforma de la Enseñanza Media, de manera que su aplicación pudiera darse ya a partir de 1957. La necesidad de proceder a cambios fundamentales en el sistema educativo formal era ampliamente compartida tanto en la esfera oficial como privada. En ese entonces, el mismo

Ministro de Educación ratificó esta disposición al destacar que desde hacía tiempo se venía sintiendo la necesidad de rever todo el sistema educativo con la finalidad de “acomodar” la enseñanza “a las nuevas realidades económicas y sociales del país, introduciendo nuevas técnicas y nuevos métodos de enseñanza”.

El punto de partida de la reforma de 1956, en lo referente a la enseñanza media, fue el reconocimiento de que ella tiene como principal destinataria a la adolescencia.

Mirada la cuestión en una perspectiva más coyuntural, resulta evidente que la preocupación por expandir el ciclo que sigue a la primaria fue condicionada por dos hechos muy importantes en la evolución socio-económica, cultural y educativa del país. En primer lugar, el proceso de reinsertión del país tanto a nivel regional como mundial, que incorpora como hecho saliente la fuerte hegemonía de los EE.UU; en segundo lugar, y como fenómeno no desligado del anterior, el acelerado incremento de la asistencia externa dinamizada desde este nuevo centro hegemónico de la región y que trae como directa consecuencia una acelerada expansión del Estado y, en tercer lugar, la creciente y sostenida inversión de tales recursos en el campo de la educación y que apareja a su vez un sostenido incremento de la matrícula a nivel primario. De 178.026 alumnos de primaria en 1945, pasa a 195.607 en 1950, a 267.643 en 1955, alcanzando finalmente 305.479 en 1960. En 15 años, el crecimiento fue de 71.6 %.

En un plano más cualitativo, es posible constatar que en los debates que suscitó este plan de reforma estuvo igualmente presente como justificativo de la necesidad de expan-

sión de la enseñanza media, el creciente interés - tanto de los padres como de la población joven - en avanzar aún más en cuanto a la preparación aportada por la primaria.

Entre los principales argumentos de la reforma de 1956 para abrir paso a los egresados de la primaria a otro tramo de estudios, caben mencionar los siguientes: primero, el interés de que el egresado de la primaria prosiga sus estudios afianzando su nivel cultural general, de tal manera que pueda elegir adecuadamente qué carrera seguir en la universidad; y, segundo, fortalecer su formación básica de tal forma que pueda lograr un mejor aprovechamiento de los estudios ofrecidos en el segundo tramo del ciclo secundario y que sirva de antesala a la educación universitaria.

Los objetivos específicos enunciados en la reforma de 1956 fueron los siguientes: a) La democratización de la enseñanza secundaria, de manera que sus beneficios pudieran alcanzar al mayor número posible de jóvenes; b) El aumento de la capacidad del joven para: i) Asumir sus responsabilidades personales y sociales; y ii) alcanzar un alto grado de salud física y mental, así como su estabilidad emocional; c) Lograr que los estudiantes se conviertan en individuos independientes de pensamiento y acción, de manera a constituirse en ciudadanos adultos y competentes; d) Desarrollar sus aptitudes, habilidades y sentimientos para la creación artística; e) Conseguir que adquieran la capacidad para el uso de los números y una actitud de interés permanente por los problemas económicos del Paraguay; f) Capacitar al adolescente para su adaptación activa e inteligente al medio que lo rodea, adquiriendo los elementos científicos indispensables para alcanzar la autonomía inte-

lectual que le asegure un progreso constante; y g) Proporcionarles oportunidades para una educación general y un desarrollo integral de su personalidad.

De acuerdo a la documentación ministerial, la reforma apuntaba a cubrir siete dimensiones educativas principales a saber: a) La educación social; b) La educación para la salud; c) La educación cívica; d) La educación artística; e) La educación económica; f) La educación científica y g) La educación integral.

A los efectos de su funcionamiento, este nivel quedó organizado en dos ciclos: el primero, con tres años de duración denominado *Ciclo Básico*, común a todas las ramas profesionales, y, el segundo, con igual número de años, el *Superior*, que comprendía las siguientes ramas: el *Bachillerato en Ciencias y Letras (Humanístico)*, el *Bachillerato Comercial*, la enseñanza *Normal* y el *Bachillerato Técnico*.

LAS INNOVACIONES EDUCATIVAS DE 1974

En base a nuevos diagnósticos, en 1974 el Ministerio de Educación y Culto decidió introducir importantes cambios en el sistema educativo. En lo que a la educación media se refiere, se estableció dos ciclos de tres años de duración cada uno: el *básico*, de carácter común, y el ciclo superior, correspondiente al *bachillerato diversificado*.

En lo referente al ciclo *Básico*, se estableció como finalidad principal la de proporcionar al adolescente "una cultura general básica para el desarrollo integral de los educandos

y que sirva al mismo tiempo de base para la prosecución de los estudios superiores”, y que también permita el fortalecimiento de los programas de orientación educacional y vocacional”. A la vez, el plan de estudio aprobado para el efecto especificaba un total de 36 hs.de clases, distribuidas de la siguiente manera: *Instrumentales*, que debía insumir el 33.33 % de la disponibilidad de horas/clase; *Académicas*, con una participación de 36.12 % y *Prácticas*, con 30.55 %. El plan, tal como fue concebido, apuntaba a ser eminentemente práctico y con una fuerte orientación vocacional, por lo que suponía la necesidad de organizar un eficiente servicio de orientación en cada establecimiento educativo.

En cuanto al *Bachillerato diferenciado*, que conforma el ciclo superior, fue concebido de manera a dar al adolescente una formación básica integral y también estimular sus capacidades para la elección vocacional. Además, quedó establecido que el Bachillerato no solamente debería servir para preparar al joven para ingresar a la Universidad, sino que debería convertirse en una instancia de *semi-profesionalización*, de tal forma a permitir que el joven tenga posibilidades de insertarse eficazmente en el mundo del trabajo si las circunstancias así lo requirieran.

El *Bachillerato diversificado*, en vigencia desde la mencionada reforma, ofrece las siguientes modalidades:

- a) *Humanístico-científico*, destinado a brindar una preparación general más completa y un mejor conocimiento de la propia vocación, con el fin de que la etapa de profesionalización se efectúe sobre una base firme;

- b) *Comercial*, cuyo objetivo central ha sido el de proporcionar conocimientos, habilidades y destrezas que posibiliten la obtención de *empleos iniciadores*, en el campo del comercio, de la industria, de la banca y la administración pública”; y
- c) *Técnico-profesional*, conformado con la finalidad de brindar capacidades que le permitan incorporarse al trabajo con la preparación básica adecuada, sea en el sector industrial, agropecuario, comercial y otras actividades de producción y servicios.

SITUACION ACTUAL DE ENSEÑANZA MEDIA

No se dispone de una base empírica y de investigación adecuada como para sostener con suficiente aval y firmeza la idea de que han sido muy exiguos los resultados obtenidos con el *bahillerato diversificado*, introducido con la *reforma de 1974*. Sin embargo, en las encuestas de opinión y entrevistas realizadas recientemente por el equipo técnico y la Comisión Asesora de la Reforma Educativa a docentes, directores, supervisores, etc., se ha encontrado un amplio consenso en reconocer que se está muy lejos de los resultados esperados por sus propulsores.

¿Cuáles son las principales objeciones sobre su funcionamiento? ¿A qué se atribuye su aparente fracaso? ¿Cuáles son las evidencias principales que sustentan su falta de efectividad? ¿Es atribuible tal fracaso a errores en su concepción o meramente a limitaciones e insuficiencias de su aplicación?

Muchos de los educadores consultados opinan que el magro resultado obtenido hasta la fecha en más de una década de funcionamiento debe atribuirse a fallas importantes en la elaboración de los currículum. Sostienen que ha habido superficialidad y frondosidad en el tratamiento de los temas, además de una excesiva dispersión de las mismas. Asimismo, las opiniones han sido coincidentes en destacar en la desactualización de los programas, su falta de conexión con las necesidades reales del país y, en un plano más pedagógico, la incidencia negativa que ha tenido la excesiva carga horaria, que finalmente exigió un régimen de doble escolaridad (36 a 38 horas semanales).

Con relación al *Ciclo Básico*, se advierte que, aun cuando la finalidad principal que se le atribuyó ha sido la de desarrollar el interés y las aptitudes del educando y de ofrecerle capacidades para orientarse respecto a su opción profesional, es muy poco lo que se ha conseguido en ese plano. Las razones más reiteradas para explicar este fracaso se refieren a la ausencia efectiva de *orientación vocacional*, servicio que ha funcionado en muy pocos colegios, el escaso número de profesionales técnicos y el exiguo éxito de las materias prácticas (talleres y clubes).

Con relación al ciclo del *Bachillerato*, una limitación básica que se le atribuye es que son insuficientes las opciones que ofrece, dado que las posibilidades se centran únicamente en tres campos: el *Humanístico-científico*, el *Comercial* y el *Técnico-profesional*. En este orden, muchas opiniones coinciden en destacar que existen pocos colegios que ofrecen formación profesional, que los planes no responden a las necesidades nacionales o regionales y que presta escasa

atención a la cuestión del empleo.

Respecto a la modalidad *Comercial*, se advierte bastante unanimidad, inclusive a nivel de alumnos, de que sus programas están caducos, que los colegios carecen de los materiales indispensables (una gran mayoría no disponen siquiera de máquina de escribir a pesar de ser la dactilografía una materia del plan) y de la escasez de docentes en ejercicio que estén verdaderamente actualizados como para tener un desempeño eficiente.

En lo atinente al *Bachillerato-técnico*, se ha encontrado bastante unanimidad en señalar que su principal problema ha sido la insuficiencia de recursos para afrontar los altos costos que requiere la reposición y mantenimiento de los equipos, así como también la adquisición de insumos necesarios para su funcionamiento.

EFECTIVIDAD, EFICIENCIA Y EQUIDAD EN LA EDUCACION MEDIA

Una preocupación central en las diferentes formulaciones que se han realizado para la reforma educativa en las últimas décadas ha sido la de posibilitar las oportunidades de acceso a la población en situación de cursar la enseñanza media. Como es sabido, la reforma emprendida en 1956, que tuvo como principal prioridad la de realizar una profunda transformación del ciclo secundario, puso especial énfasis en la expansión de su cobertura. A la vez, el *Plan de Desarrollo Educativo 1969/1980*, que se basó en el diagnóstico elaborado en 1968, reiteró la necesidad de expansión de los

servicios educativos a nivel primario y medio, en particular hacía "los grupos de población de menores ingresos de las áreas rurales y zonas de colonización".

Cobertura y evolución de la matrícula

Un primer rasgo llamativo en cuanto a la matrícula del nivel medio es su exigua cobertura con relación a la población en edad de acceder al mismo. De acuerdo a cifras aportadas por el Banco Mundial, en 1988 la cobertura fue sólo del 24 %, un promedio sumamente bajo si se tiene en cuenta que para ese año el promedio para América Latina era de 58 %.

La enseñanza secundaria experimentó un proceso de rápido crecimiento durante el período 1950/1970. Esa dinamización debe atribuirse a factores tales como: a) La acelerada expansión que experimenta la enseñanza primaria; b) El incremento sustantivo de la asistencia técnica y financiera internacional que permite una fuerte inversión pública en el área de la educación; y c) La favorable expectativa hacia el valor de la educación que se extendió en la población, *vis a vis*, el auge económico que se insinúa ya desde mediados de la década de los sesenta. Con posterioridad, dicho impulso fue perdiendo fuerza, al punto que el mismo Banco Mundial estima que en 1985 se tuvo un déficit de 33.000 graduados de enseñanza secundaria, lo que correspondía al 2% de la fuerza de trabajo, de acuerdo a la misma fuente.

Aun cuando uno de los objetivos insistentemente propugnados en los planes de desarrollo educativo ha sido el de

propulsar un crecimiento equitativo en cuanto al acceso a los servicios educativos, sin embargo, la evolución diferenciadora de la matrícula pone de resalto que en el plano de la enseñanza media el avance ha sido muy desigual.

Un primer indicador de este acceso diferenciado está dado por el carácter urbano o rural de la población. En 1981, la distribución de la matrícula de la enseñanza media era la siguiente: Urbana, 93.6 % y rural, 6.4 %. Una década después, dicho perfil mantiene casi la misma relación.

Una de las razones que explica el lento avance de los servicios de educación secundaria es la manifiesta declinación del Estado en su capacidad de expandir dicho nivel educativo. Históricamente ha sido el sector oficial el principal propulsor de la educación media. En 1991, el 78.5% de la matrícula secundaria correspondía a establecimientos educativos públicos. Asimismo, del total de la matrícula rural, 86.4 % pertenecía a instituciones públicas. Un hecho significativo es que durante el período 1985/1991, la matrícula correspondiente a establecimientos privados localizados en el área rural experimentó una disminución en términos absolutos: de un total de 3113 alumnos en 1985 disminuyó a 2108 en 1991. En este caso, el debilitamiento debe atribuirse tanto a una disminución de la acción gubernamental en términos de apoyo a la acción privada como también a una participación menor de la Iglesia Católica, que ha jugado un papel igualmente relevante en sostener servicios educativos en las zonas rurales. Finalmente, cabe mencionar como un factor igualmente determinante del decaimiento de la matrícula en el área rural la falta de posibilidades de acceso por inexistencia de los cursos superiores.

Otro fenómeno interesante de resaltar está dado por la influencia de la condición de género en el acceso y mantenimiento en el sistema educativo, en este caso, en la enseñanza media. Al respecto, observando la tendencia en la última década, lo que se evidencia es que acceden al *ciclo básico* más varones que mujeres, manteniéndose dicha relación hasta el final de dicho ciclo, aunque ya con una menor diferencia. Durante el segundo ciclo, la tendencia mencionada se revierte, observándose una acentuación de la matrícula femenina hacia el final del bachillerato. El siguiente cuadro de porcentajes, correspondiente a la distribución de la matrícula de 1991, ilustra el fenómeno mencionado:

Cuadro 1
Distribución de la matrícula por sexo y grado

	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	6o.
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hombres	52.1	43.2	49.2	47.7	45.3	44.1
Mujeres	47.9	56.8	50.8	52.3	54.7	55.9

Una de las posibles explicaciones a este hecho es que en el contexto económico actual del país, se da un desprendimiento más temprano de la población estudiantil masculina para incorporarse al mercado de trabajo y, posiblemente, una mayor permeabilidad del mismo a los varones.

El personal docente

Según fuentes del Ministerio de Educación y Culto, la enseñanza media contó en 1991 con un total de 11.633 docentes, de los cuales 3.678 (31.6%) eran varones y 7.955

mujeres (68.4%).

Un hecho resaltante en lo que respecta a los docentes es su desigual distribución, lo que está directamente determinada por el perfil de distribución de los centros de enseñanza y la existencia de un gran número de locales que no disponen de la totalidad de los cursos. Sólo Asunción, la Capital del país, y dos departamentos aledaños, Cordillera y Central, disponen del 54.5 % del total de docentes del nivel secundario. Esta cifra indica que en dicha área el promedio de docentes por cada centro de enseñanza es de 18.5, en tanto que en el resto del país de 10.6.

Existen muchas restricciones en cuanto a la disponibilidad de estudios, datos estadísticos e informaciones con relación a los docentes de la enseñanza media. Tal situación dificulta profundizar el conocimiento sobre sus características y desempeño actual en el proceso educativo. En ciertos casos, se dan apreciaciones ampliamente compartidas sobre este tema en particular pero se carece de observaciones sistemáticas, adecuadamente convalidadas, que permitan una comprensión más acabada sobre este importante factor del proceso educativo.

Está bastante extendida la idea de que un elemento determinante fundamental de la crisis actual de la enseñanza media radica en las limitaciones que adolece el plantel de docentes que actúa en este nivel educativo. En rigor, los problemas detectados se manifiestan en tres diferentes planos: uno, de *formación*; otro, de las *condiciones laborales*; y, en tercer lugar, el *organizativo*.

En lo referente a las limitaciones en la *formación* de los docentes, un factor considerado como determinante de la insuficiencia observada en el desempeño de una gran parte del plantel de docentes tiene que ver con la exigüedad del tiempo dedicado a la formación inicial de los maestros, cualquiera sea la rama de especialización (matemáticas, ciencias, etc.). En la mayoría de las instituciones de formación el tiempo de preparación es de dos años, en tanto que en el Instituto Superior de Educación (ISE) el programa dura tres años, sin que se requiera una preparación previa. Sin embargo, se considera que en el contexto actual no sería recomendable extender el tiempo de formación inicial de los docentes, principalmente atendiendo a dos razones: una, que no siendo la carrera en la actualidad suficientemente atractiva, se corre el riesgo de inducir a una disminución del número de postulantes, con las consecuencias negativas en términos de cubrir las necesidades de los colegios; y, otra, se tendría igualmente serias dificultades, en el sentido de extender por más tiempo aún el problema de la escasez de docentes.

En este mismo plano, una opinión bastante generalizada es que el maestro carece de posibilidades de alcanzar un grado aceptable de especialización e inclusive de actualización permanente. Esto en razón de que los cursos y talleres que apuntan a esos objetivos son esporádicos y sobre todo de muy reducida cobertura. Estas limitaciones se agudizan mucho más aún en el caso de los docentes que se desempeñan en aquellas localidades alejadas de la Capital del país u otras ciudades importantes, y particularmente, en aquéllos que se desempeñan en las áreas rurales. Según informaciones recientes recogidas directamente de los docentes, la deman-

da de mayor capacitación es más fuerte en el área rural. Según la fuente utilizada, en el área rural el 23 % reconoce la necesidad de mayor *capacitación*, en tanto que en la urbana la demanda es del 13%. Asimismo, en lo que toca a demanda de *profesionalización* de parte de los docentes, el requerimiento incluye al 23% de quienes están ejerciendo en áreas rurales y 8% en establecimientos localizados en el sector urbano.

Otra razón, aunque de índole más personal, es que la excesiva carga horaria a que está sometido el maestro por la necesidad de responsabilizarse de una cantidad excesiva de horas-clases, limita sus posibilidades de dedicar un margen significativo de su tiempo al mejoramiento de su preparación. En un gran número de casos se ha podido constatar que el promedio de horas-clases desempeñado por estos docentes es de 30 horas en un solo turno.

Asimismo, aun cuando no se ha contado con la información estadística necesaria, muchos entrevistados aseguran que otro factor que debilita la calidad de la enseñanza media es el gran número de docentes que carecen de la profesionalización requerida.

Una objeción sustantiva que ha sido permanentemente reiterada respecto a la enseñanza media, tanto por funcionarios del propio Ministerio, padres e igualmente por un gran número de educadores, es que la misma se caracteriza por ser poco *motivadora* para el alumno e igualmente, muy poco *participativa*. Estas limitaciones se atribuyen por lo común a dos factores, a saber: por una parte, la larga vigencia verticalista y autoritaria que ha prevalecido en el país y, por

otra, a la inadecuada metodología en la que ha sido entrenado el docente.

En lo que respecta a los condicionamientos *laborales*, se ha encontrado un amplio consenso en torno a dos factores, no desligados entre sí: por un lado, el bajo nivel de remuneración y, por otro, el denominado “pluri-empleo”.

En el primer caso, se trata de una situación que afecta en general al profesorado en todos los niveles del sistema educativo. Respecto al “pluri-empleo” en particular, son ampliamente reconocidos sus efectos restrictivos en cuanto a las posibilidades de que el docente pueda dedicar el tiempo suficiente para la preparación de sus clases, lecturas, etc. De acuerdo a la información disponible, el 64% del total de 11.633 docentes trabajan exclusivamente en instituciones oficiales, 21% exclusivamente en escuelas privadas y 15% en ambas categoría de instituciones. Entre los que enseñan solamente e instituciones privadas, la modalidad laboral es la siguiente:

- 60% en un sólo colegio
- 18% en dos colegios
- 4% en tres colegios

A la vez, los docentes que ejercen en el sector público presentan la siguiente situación en cuanto a número de colegios donde ejercen:

- 58% en un sólo colegio
- 25% en dos colegios
- 8% en tres colegios

Lo que se concluye es que prácticamente dos de cada cinco profesores que se desempeñan en la enseñanza media lo hacen al menos en dos colegios.

Un punto igualmente crítico de la enseñanza media, y que se relaciona con los condicionamientos *económicos y organizativos*, es la insuficiente cantidad de personal técnico-educativo, especialmente evaluadores, orientadores y administradores. Lo que se aprecia es que el número actual que se dispone de este tipo de recursos en la enseñanza media es insuficiente, lo que gravita de manera directa en la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje y el adecuado desarrollo de los programas. Esta situación parece haberse agravado aún más por las distorsiones que se dan en el proceso de nombramiento de los funcionarios, donde frecuentemente prevalecen criterios ajenos a los atinentes al mérito profesional y la experiencia.

Aun cuando no ha sido posible cuantificar el fenómeno, un aspecto mencionado como negativo en el desenvolvimiento de la educación media es la alta frecuencia de ausencia de los docentes en los colegios oficiales, lo cual afecta muy directamente a las posibilidades de un adecuado desarrollo de los programas.

Calidad de la educación

La comparación de las cifras sobre alumnos aprobados constituye un indicador interesante para estimar con cierta aproximación el nivel de *calidad* de la enseñanza media. De acuerdo a los datos sobre *presentados y aprobados* correspon-

diente a 1991, se puede observar que sólo la mitad -el 51.7 % de los que se presentaron a examen en dicho año - fueron aprobados. Asimismo, es importante destacar que en el tercer curso, es decir, el curso terminal del ciclo básico, el porcentaje de aprobados fue de 56.7% y, en el sexto, final de la enseñanza media, el volumen de aprobados se incrementa sustantivamente alcanzando el 72.8 %.

Las cifras examinadas permiten pensar en dos hechos muy significativos en cuanto a la calidad. Por un lado, que ésta puede ser considerada como un factor significativo del fuerte desgranamiento que se observa a esa altura de la enseñanza media y, por otro, que actúa un mecanismo de selectividad que hace que sean los "mejores" los que avancen hasta el final, fenómeno que se refleja en la alta tasa de aprobados en el sexto curso.

De todas maneras, es evidente que el estrechamiento de la enseñanza secundaria es cortante en los tres umbrales básicos: el paso de la educación primaria a la secundaria, del ciclo básico al del bachillerato diversificado y el ingreso a la universidad. Utilizando los mismos datos de 1991, se puede observar que de 59.703 alumnos que culminaron la primaria en 1990, se inscribieron en la enseñanza media en 1991 un total de 45.499, lo que implica un desgranamiento del 24%, esto es, uno de cada cuatro alumnos que terminaron la primaria.

Si se examina el perfil correspondiente a 1991, se recaban indicios igualmente relevantes. La relación entre los aprobados del sexto grado y la matrícula del primer curso de la secundaria es de 63 % aproximadamente. Asimismo, se

observa que en tanto la matrícula del primer curso es de 45.499 alumnos, el de sexto curso es de 15.225, lo que estaría sugiriendo que sólo uno de cada tres alumnos que llegan a la secundaria alcanzan el sexto curso. Esto confirma la apreciación de Cummings, en el sentido de que la matrícula de la secundaria decae abruptamente, al punto de que representa una de las más bajas en el mundo. Para completar la dinámica general del sistema educativo, se debe resaltar que de cada dos egresados de la secundaria que tratan de acceder a la enseñanza universitaria - a pesar de una intensiva preparación *ad hoc* - solamente uno consigue su ingreso.

Aun cuando puede pensarse que el hecho se explica asumiendo que cada ciclo podría estar exigiendo más de lo que se espera que el currículum de la etapa previa debe ofrecer, todo parece indicar que el problema radica en la escasa competencia que se adquiere en la enseñanza media para poder seguir estudios más avanzados.

Cuadro 2
Enseñanza Media. Alumnos aprobados
por sexo, tipo de institución y curso

		Público	Privado
Total	51.75	50.41	56.56
Hombres	46.01	45.01	49.94
Mujeres	57.20	55.73	62.11
3er. Curso:			
Total	56.71	55.71	60.27
Hombres	51.94	51.37	54.19
Mujeres	61.88	60.15	65.40

Cuadro 2 (Cont.)

		Público	Privado
6o. Curso			
Total	72.85	72.28	74.21
Hombres	68.05	72.28	74.21
Mujeres	76.65	76.22	78.03

Fuente: MEC. Anuario Estadístico 1991.

NUEVO DISEÑO CURRICULAR

Teniendo en cuenta las condiciones actuales en la que se encuentra la enseñanza media, y en particular la profundidad de la crisis que presenta la misma frente a las acuciantes exigencias que surgen de la actual dinámica del país, es evidente que se requiere una acción inmediata para proceder a una reforma de alcance global.

En ese orden, el nuevo currículum debería responder a los siguientes requerimientos:

- a) Garantizar una continuidad entre la Educación General Básica y la Enseñanza Media, en consonancia con la reforma que se plantea para la misma;
- b) Establecer un plazo de cuatro años como duración de la Enseñanza Media, dividida en dos ciclos de dos años. El primer ciclo de dos años sería común y estará destinado fundamentalmente a desarrollar y afianzar

la formación del adolescente en lo relativo a la comunicación oral y escrita, la matemática, las ciencias naturales y sociales y las capacidades de auto-aprendizaje. El segundo ciclo, de igual duración, tendrá como finalidad el de ofrecer formación que, por un lado permita al joven acceder a la educación terciaria, así como las capacidades para orientarse e insertarse en el mercado laboral, suficientemente calificado y en condiciones de competir.

- c) Con relación a la capacitación para el trabajo deberá enfatizarse que de lo que se trata es de brindar destrezas y capacidades genéricas, tales como conocimientos básicos de economía, mercados, generación de empleos por pequeños empresarios, etc. Asimismo, de ofrecer elementos que permitan conocer y comprender las características propias de cada región del país, en lo económico, social y cultural. Como se puede apreciar, uno de los fundamentos para la modificación del anterior sistema establecido en 1974, es la nueva estructuración que se sugiere para la denominada *Educación básica*. Una de las razones centrales para establecer un período común es fortalecer por igual materias genéricas - matemática, comunicación, ciencias, etc. - tanto a los que se encauzarán hacia la enseñanza universitaria como las modalidades que posibilitarán un acceso más inmediato al mercado de trabajo (bachillerato comercial, técnico, computación, etc.). A la vez, con la estructuración del segundo ciclo de carácter diversificado lo que se pretende es establecer una articulación más directa con el cambiante mercado del empleo. De esa manera, se espera que el

sistema educativo podrá tener una capacidad de respuesta más oportuna y precisa a los rápidos e imprevisibles cambios que se prevé experimente el país y la región en el corto y mediano plazo.

Otra dimensión clave del nuevo diseño tiene que ver con la necesidad de conseguir que la enseñanza media, que corresponde a la edad de la adolescencia, pueda jugar un papel decisivo, juntamente con otras instituciones sociales como la familia, la comunidad, etc., en suscitar el interés en cuestiones que tienen que ver con valores y contenidos éticos considerados fundamentales para la vida, sea en el plano individual como colectivo. Fenómenos recientes tales como el *patoterrorismo*, la *violencia*, el *alcoholismo* y el creciente uso de *drogas* de parte de los jóvenes ha suscitado reclamos directos hacia los educadores respecto a la responsabilidad de los maestros en la búsqueda de una respuesta desde el ámbito de la educación institucionalizada. De igual manera, la actual experiencia de las enormes dificultades que representa para la sociedad paraguaya la transición política, constituye también una fuente de demanda para el sistema educativo en el sentido de exigir una contribución del mismo para el avance y la consolidación de la democracia. El surgimiento de una cultura democrática - se sostiene en varios documentos aproximados a la Comisión Asesora de la Reforma Educativa - depende casi en exclusividad de la educación.

RECOMENDACIONES

1. *Establecer la enseñanza media como una continuación de la enseñanza básica*

Conforme a la reestructuración de la enseñanza primaria, que se extiende a ocho años para conformar la denominada **enseñanza básica**, establecer la **enseñanza media** como una continuación de ésta con una duración de cuatro años, dividida en dos ciclos. Un primer ciclo común de dos años de duración al que sigue un ciclo de carácter diversificado con la misma duración que el anterior.

El primer ciclo común deberá hacer hincapié en el fortalecimiento de las destrezas básicas, con prioridad en comunicación y matemáticas, así como las referidas a las ciencias naturales y sociales. Igualmente, deberá ponerse un énfasis especial en el desarrollo de las capacidades para el auto-aprendizaje.

En el ciclo diferenciado, se deberá poner especial atención a las materias relacionadas con las modalidades específicas, evitando una innecesaria dispersión de los contenidos curriculares.

2. *Introducción de valores y principios éticos*

Tomando en consideración la etapa histórica crucial que está atravesando el país, además de los contenidos específicos de cada modalidad, los programas deberán poner énfasis en los valores y actitudes que fortalezcan la

capacidad de participación, convivencia democrática, concertación e integración de las comunidades a nivel regional y mundial. Asimismo, los valores éticos deberán impregnar los planes y programas, así como la conducta de todos los actores educativos y sociales, de tal forma a posibilitar el avance y afianzamiento de una cultura y prácticas democráticas.

3. *Capacitación del personal docente*

Se deberá dar una alta prioridad a un programa especial de capacitación y profesionalización de los docentes que se desempeñan o desempeñarán en las áreas rurales y centros urbanos intermedios de manera a cubrir los requerimientos específicos de esas áreas (situación lingüística, condiciones limitadas de educabilidad, etc.). Se sugiere que mientras persista la situación de déficit del número de docentes, se admita en la enseñanza a profesionales universitarios de diferentes especialidades (médicos, economistas, abogados, etc.), previa capacitación en los principios teóricos y metodo-lógicos básicos de la pedagogía. La capacitación docente podrá realizarse igualmente en los *centros o núcleos educativos*, lo que permitiría una complementación de esfuerzos y recursos, además de un efecto multiplicador. Finalmente, es importante avanzar en el perfeccionamiento del *escalafón docente*, así como en la equidad de su aplicación, de tal forma a suscitar en el profesorado un interés por su capacitación permanente.

4. *Mejoramiento de las condiciones de equidad*

Con la finalidad de mejorar la democratización y asimis-

mo ampliar el margen de equidad de la educación a nivel medio, es prioritario poner en ejecución un programa de mejoramiento de la *calidad* de la enseñanza media y de ampliación de la *cobertura* en el área rural y zonas de reciente colonización. En este plano, debería darse especial prioridad a completar los centros de enseñanza, en términos de locales, cursos, personal docente y técnico, así como también proporcionar materiales educativos tendientes a paliar la escasez de material bibliográfico en dichas áreas.

5. *Sistema de evaluación*

Deberá reformularse el sistema de evaluación, para lo cual se sugiere tomar en cuenta los siguientes criterios: primero, mantener una concordancia con las pautas de evaluación aplicadas en los demás niveles de la educación sistematizada y segundo, establecer patrones de evaluación estandarizados para todo el país. En el mismo sentido, será conveniente establecer un sistema continuo de evaluación de alcance nacional, de tal forma a permitir la elaboración y aplicación de planes diferenciados de política educativa, conforme a las peculiaridades socio-geográficas, económicas y culturales que prevalece en el país.

6. *Capacitación para el trabajo*

Un énfasis especial debería darse a este tema en la formulación del currículum, programas, etc., debiendo tenerse en cuenta que no se trata de brindar destrezas técnicas específicas, pues las transformaciones económi-

cas que posiblemente ocurran en el Paraguay en los próximos años requerirán de una fuerza de trabajo motivada, flexible y responsable para ser entrenada y re-entrenada en nuevas tecnologías que contribuyan a mantener la competitividad nacional.

Entre las destrezas genéricas se sugieren considerar los conocimientos básicos de economía que permitan entender el funcionamiento de los mercados, la identificación de oportunidades para los pequeños empresarios y de manera que puedan responder creando empleo para sí y para otros. Asimismo, entre las destrezas genéricas deben considerarse los conocimientos sobre procesos de selección y reclutamiento de personal en el sector moderno, para que los egresados puedan desarrollar estrategias eficientes de búsqueda de empleo en un mercado ampliado a los países del Mercosur. Igualmente, será necesario enseñar rudimentos de contabilidad y de iniciación al teclado (lo que podría darse negociando con las empresas para que donen sus viejas máquinas de escribir a los colegios y escuelas). Finalmente, se sugiere que se incluyan asignaturas que se refieran a cada región y que proporcionen destrezas específicas relacionadas con las actividades económicas de cada zona.

ESQUEMA DEL SISTEMA EDUCATIVO FORMAL

NIVEL Terciario

Enseñanza
Universitaria
(4 a 6 años)

Formación
Docente
(2 años)

2 a 6 años

NIVEL MEDIO

Humanístico- Científico	Comercial	Técnico	Otras modalidades
Nivel Común			

2 años

2 años

NIVEL BASICO

Enseñanza General
Básica

8 años

Capítulo 5

FORMACION DOCENTE

Fernando Reimers

RESUMEN

Este capítulo examina los sistemas de Formación Docente en el Paraguay y propone políticas y estrategias para su fortalecimiento.

La tesis central del capítulo es que los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación en Paraguay generarán grandes demandas en la Formación Docente.

El diagnóstico de la situación actual concluye que las oportunidades de formación docente existentes tienen impacto limitado en las prácticas de los maestros en el aula, el énfasis de la formación es teórico, orientado a desarrollar conceptos y capacidad de teorizar y razonar en los maestros, pero poco orientado a desarrollar comportamientos y prácticas pedagógicas específicas.

El sistema de Formación Inicial produce un número de graduados que es insuficiente para atender la demanda de nuevos maestros, esta brecha ha estado incrementándose en los últimos años.

El sistema de Profesionalización tendrá que atender a esta demanda insatisfecha a muy corto plazo para dar

oportunidades de formación a los bachilleres no titulados que el sistema educativo contrata para suplir el déficit de maestros titulados.

El sistema de capacitación es débil e insuficiente para atender a las recomendaciones de cambios pedagógicos planteadas en los diversos capítulos de este informe.

Este capítulo propone cuatro políticas para la Formación Docente: Promover la Formación Docente como centro de la Reforma Educativa, Fortalecer y Mejorar la Calidad de la Formación Inicial, Expandir la Profesionalización y Desarrollar Nuevas Formas de Capacitación.

Para Promover la Formación Docente como Centro de la Reforma Educativa se propone dar alta prioridad a actividades de formación docente y fortalecer institucionalmente el Departamento de Formación Docente del MEC.

La formación docente debe recibir una alta y estratégica prioridad en la asignación de los escasos recursos del Ministerio de Educación, tanto humanos como financieros.

El Departamento de Formación Docente debe ser redefinido como una instancia con capacidad de hacer planeación estratégica de la formación docente y de promover la diversidad en la búsqueda de modelos de formación inicial, de profesionalización y de capacitación. No se propone que el Departamento responsable ejecute directamente tareas de formación. Por el contrario éste debe promover diversidad, actuando como puente de enlace y comunicación entre los diversos centros formadores para que intercambien

modelos, ideas y programas.

Para mejorar la calidad de la formación inicial se propone fortalecer el sistema de formación inicial existente,

Para fortalecer el sistema de formación inicial existente debe estimularse la contratación de maestros titulados, y sólo en casos de excepción contratar a quienes no estén titulados. Recomendamos mantener las diferencias en niveles de ingreso entre titulados y no titulados. Como incentivo para atraer candidatos de calidad al magisterio proponemos establecer un régimen de equivalencia entre los programas de formación inicial y las carreras afines (educación, psicología) en la Universidad.

También para fortalecer el sistema existente y atender a la demanda insatisfecha de titulados, proponemos que por ahora no se expanda la duración de los programas de formación docente.

Como elemento central para mejorar la calidad de la formación inicial recomendamos dar un papel central a la práctica docente en la formación inicial. Las escuelas de aplicación deben ser escogidas por la excelencia de los profesores guías. Es importante además integrar a los maestros de las escuelas de aplicación con el resto del personal docente de la institución formadora.

Como estrategias de Mediana Prioridad para Mejorar la Calidad de la Formación Inicial sugerimos profesionalizar la carrera de formador docente, incorporar contenidos en los programas de formación inicial que capaciten al maestro

para desarrollar prácticas pedagógicas diferenciadas con distintos grupos de alumnos, establecer laboratorios educativos en los centros de formación docente, dotar a los centros de formación inicial de buenas bibliotecas actualizadas y de una colección de video-cassettes, proporcionar oportunidades de capacitación de los formadores docentes, contratar especialistas en formación de docentes de otros países Latinoamericanos para trabajar por períodos de 1 a 2 años en los institutos de formación.

Como estrategias de Alta Prioridad para Expandir la Profesionalización recomendamos expandir los programas de profesionalización existentes en el MEC, basándolos en los institutos de Formación Docente.

Una pieza muy importante de esta propuesta es el tipo de material auto-instruccional que los maestros van a preparar.

Dos recursos esenciales para esta profesionalización es la preparación de guías para los maestros, con énfasis en técnicas de enseñanza, y la preparación de una serie de programas radiales, que podrían también venderse en cassettes, para apoyar el material escrito.

Como estrategias de Alta Prioridad para desarrollar Nuevas Formas de Capacitación recomendamos desarrollar un programa de capacitación para hablar, leer y escribir en guaraní.

Recomendamos también promover dos nuevos modelos de capacitación. En éste sentido recomendamos que en

adelante el Departamento de Formación Docente no lleve a cabo directamente capacitación, sino que se ocupe de promover el diseño, evaluación y difusión de múltiples modos de capacitación por diferentes instituciones, preferentemente organizaciones no gubernamentales y del sector privado, así como de los institutos de formación docente.

Dos modos de capacitación que podrían explorarse:

Uno es el desarrollo de escuelas demostrativas. Estas serían escuelas identificadas por la división de Formación Docente por su excelencia. En ellas se convocarían grupos de maestros quienes trabajarían en un proyecto de preparación de materiales y de formalización de una metodología docente. Estas escuelas podrían articularse en los núcleos educativos existentes actualmente. La idea es promover una multiplicidad de núcleos en los que los maestros sean convocados a trabajar, durante un tiempo prudencial, en la identificación de estrategias docentes efectivas para enseñar a leer, para trabajar el tema del bilingüismo, para desarrollar hábitos de estudio, para promover relaciones con la comunidad, y para formular un proyecto pedagógico en cada escuela. Estos docentes trabajarían también en la preparación de materiales didácticos.

El Departamento de Formación Docente proporcionaría los parámetros estratégicos para apoyar esta tarea, además de los recursos necesarios para que estos grupos de trabajo se reúnan.

Luego el Departamento de Formación Docente, coordinaría la diseminación de las experiencias de los colegas de todos

los núcleos que participen en esta actividad. Por ejemplo podría producirse una publicación periódica sencilla que se distribuyera a las escuelas núcleo. Finalmente luego de esta etapa inicial de promoción de exploración y creatividad, el Departamento de Formación coordinaría la evaluación de los modelos de formación desarrollados en estos centros, para seleccionar a los más efectivos como centros-demostrativos. En estos, se capacitaría a los maestros de otras escuelas. Es importante que en esta evaluación participen docentes de los institutos de formación, así como maestros en ejercicio. Es importante también que se incluya en este proyecto a las escuelas privadas, especialmente a aquéllas que atienden a poblaciones de menos recursos, como una forma de aumentar la diversidad de propuestas.

El segundo modelo de capacitación que recomendamos es la preparación de materiales de apoyo auto-instruccionales para el maestro. Podrían ser guías auto-instruccionales y audio-cassettes. Para esto recomendamos que el Departamento de Formación Docente abra licitaciones públicas, con amplio tiempo, para que organizaciones no gubernamentales, maestros que se agrupen especialmente para este propósito, o escuelas que decidan trabajar en esto como proyecto para generar recursos para la escuela o los docentes, presenten propuestas. Estas serían evaluadas por personal técnico con experiencia en técnicas efectivas de enseñanza, y de ahí se escogerían las mejores para luego diseminarlas a otras escuelas.

Como estrategias de mediana Prioridad para Desarrollar Nuevas Formas de Capacitación recomendamos realizar investigación evaluativa sobre los efectos de los distintos

programas de formación docente en las competencias de los maestros y en el aprendizaje que logran los alumnos en el aula.

Recomendamos también desarrollar cursos de capacitación para directores.

FORMACION DOCENTE

Fernando Reimers

INTRODUCCION

Los capítulos sobre educación primaria y secundaria de este informe han señalado los desafíos representados por los bajos niveles de aprendizaje que alcanzan los alumnos en las escuelas y por las desigualdades en la calidad y eficiencia de las escuelas ubicadas en distintos distritos y en zonas urbanas y rurales.

La maestra es la pieza central para promover el aprendizaje de los niños. De igual modo las recomendaciones de política y estrategia para una reforma educativa contenidas en este documento asignan a los maestros un lugar preponderante en el éxito de esta reforma.

¿Están capacitados los maestros paraguayos para afrontar estos desafíos? ¿cómo pueden aumentarse las competencias y la disposición al cambio de los maestros? Esas son las preguntas a las que intenta contestar este capítulo.

EL SISTEMA DE FORMACION DOCENTE

Hay muchos factores que influyen en lo que el maestro hace en el aula: el ambiente de trabajo creado por los colegas,

director y supervisor, así como por las relaciones entre la escuela y la comunidad, los programas de las diferentes materias, la facilidad con que los niños aprenden, las condiciones materiales de vida del maestro, el reconocimiento por su tarea, sus competencias, creencias y actitudes, entre otros.

En este sentido es bueno reconocer explícitamente que las capacidades e inclinaciones del maestro no son los únicos determinantes de lo que él hace. Un maestro mal pagado y que tiene que desempeñar dos o tres turnos o varios trabajos para mantener su hogar puede no preparar sus clases o corregir las tareas de sus alumnos independientemente de que conozca la importancia de estas prácticas y tenga la capacidad de llevarlas a cabo. De igual modo, una maestra abrumada por un sistema de evaluación excesivamente complejo puede asignar calificaciones a sus alumnos a la ligera, aun conociendo la importancia de dar información a los alumnos sobre su propio aprendizaje y aun sabiendo cómo evaluar las distintas áreas y rasgos solicitados en la lista de cotejo.

Pero también es cierto que, **en igualdad de condiciones**, la efectividad de algunos maestros en lograr que sus niños aprendan dependerá de las competencias, creencias y actitudes de dichos maestros. Lo que los maestros **hacen** en el aula es el elemento más importante para promover o retardar el aprendizaje y el desarrollo de los alumnos. Más aún, un sistema educativo como el del Paraguay, en el que el 96% de todo el presupuesto de primaria y 99% de todo el presupuesto de secundaria se destina a salarios, es claro que los maestros son el más valioso recurso para promover el

aprendizaje y el desarrollo de los paraguayos del futuro.

Tenemos información limitada sobre lo que hacen los maestros en las escuelas. Sin embargo, la información que tenemos, señalada en los capítulos sobre educación primaria y secundaria, sugiere que las prácticas docentes no son particularmente estimulantes ni tienen mucho éxito en promover el aprendizaje. En una muestra de maestras de Asunción sólo 37% opina que uno de los objetivos de la educación es ayudar a los alumnos a adoptar técnicas de estudios que favorezcan un pensamiento crítico reflexivo¹. La metodología más frecuentemente empleada por los maestros consiste en exponer, mientras los alumnos escuchan o copian en sus cuadernos. Cuando los maestros hacen preguntas a los alumnos éstas son cortas y directas, y requieren el recuerdo de hechos, más que el pensamiento crítico.

En esta misma encuesta la mayoría de los maestros señaló que los padres asisten poco a la escuela y la mayoría indica que el apoyo de los padres de sus alumnos es poco satisfactorio. Esto sugiere que los maestros no tienen las competencias para promover mejores relaciones con la comunidad.

Sin embargo, es claro que los maestros paraguayos tienen potencial para aprender destrezas complejas que los hagan efectivos. Por ejemplo, los programas de formación de maes-

¹ Rivarola, M., F. Barros, M. Rivarola, J. Benza. 1990. "Características y Desempeño del Docente de Nivel Primario en Escuelas que Atienden Población Marginal en Asunción". Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.

tros plurigrado y los materiales de apoyo para enseñar en plurigrado, han capacitado a maestros hasta el punto de que sus alumnos aprenden tanto como los alumnos de maestros que enseñan un solo grado. Este es un logro importante y coloca a los maestros paraguayos por encima de otros maestros de Latinoamérica que no han sido capacitados para enseñar cursos plurigrado.

¿Hasta qué punto las oportunidades de formación docente existentes en el Paraguay dan a los maestros posibilidades reales de actualizar su potencial como docentes? ¿Hasta qué punto les ayudan a desarrollar repertorios instruccionales efectivos? La limitada evidencia que existe sugiere que la formación docente no es particularmente útil para aumentar las competencias de los docentes. Los maestros titulados tienen el mismo porcentaje de alumnos que repiten y que aprueban los exámenes de fin de curso que los maestros no titulados. Una encuesta a 60 maestras en Asunción que habían egresado de institutos de formación docente o de escuelas normales (el 98% eran maestras de primera categoría) muestra repertorios instruccionales muy limitados. El 30% dicen no conocer los objetivos de la educación, el 23% dicen que la razón principal del fracaso de sus alumnos es que su formación docente no fue adecuada, el 25% dice que no le da tiempo a desarrollar la totalidad del programa durante el año escolar, 38% no recibieron entrenamiento bilingüe, 64% no organizan actividades extra-curriculares².

² Rivarola, M., F. Barrios, M. Rivarola, J. Benza. 1990 "Características y Desempeño del Docente de Nivel Primario en Escuelas que Atienden Población Marginal en Asunción". Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.

El resto de este capítulo analiza el sistema de formación docente en el Paraguay y propone recomendaciones para mejorarlo de forma que pueda aumentar las competencias de los maestros.

FORMACION INICIAL

El actual sistema de educación inicial fue establecido en 1974, anteriormente desde 1957 los maestros de primaria se formaban durante tres años al finalizar el ciclo de bachillerato. Antes de 1957 el plan de formación docente requería 5 años de estudios normales después de terminar la primaria para poder ser maestro normal superior, y tres años adicionales para enseñar a nivel secundario³. En 1991, 39% de los docentes eran profesores de primaria egresados de los institutos de formación docente, 26% eran egresados de las escuelas normales y 26% eran profesores de enseñanza primaria⁴.

Una pregunta esencial es cuánto aprenden los maestros que se forman bajo el actual sistema. La sección anterior sugiere que no hay mayores diferencias en el porcentaje de alumnos que aprueban los exámenes o que repiten el grado cuando los maestros han sido formados y cuando no lo han sido. Un estudio realizado en el Paraguay en 1975 que

³ Rivarola, D., G. Corvalán, L. Zúñiga. 1978 "El docente y el rendimiento educativo en el Paraguay". *Revista Paraguaya de Sociología*. 15(41) 7-34. pag. 8.

⁴ Ministerio de Educación y Culto. *Censo Nacional de Docentes en Servicio en el Nivel Primario*. Asunción 1992.

examinó a una muestra de alumnos usando pruebas de rendimiento en lectura y ciencias en cuarto y sexto grado, encontró los siguientes resultados.

Cuadro 1

Rendimiento promedio en pruebas de lectura y ciencias alcanzado por los alumnos de maestros con distintos niveles de formación (entre paréntesis número de maestros en cada categoría en la muestra) en un estudio realizado en 1975.

Educación	Cuarto Grado		Sexto Grado	
	Lectura	Ciencias	Lectura	Ciencias
Universitaria completa	17.52 (4)	15.67 (4)	18.17 (6)	15.06 (6)
Universitaria incompleta	12.40 (16)	9.88 (15)	14.15 (14)	11.57 (14)
Normal completa	11.95 (24)	10.33 (24)	13.74 (24)	11.73 (24)
Secundaria completa	11.09 (3)	9.15 (3)	7.86 (1)	7.71 (1)

Fuente: Rivarola, D., G. Corvalán, L. Zúñiga. 1978. "El Docente y el Rendimiento Educativo en el Paraguay" *Revista Paraguaya de Sociología*, 15(41): 7-34. Cuadro 1.

El hecho de que sean muy pocos los maestros incluidos en la muestra con secundaria completa hace que los promedios de los maestros en este último grupo deban considerarse poco estables y representativos. Sin embargo es importante destacar que los alumnos de los maestros que habían cursado algunos años de estudios universitarios (sin haberlos completado) tuvieron un rendimiento superior al de los

maestros con formación normal completa. Al mismo tiempo llama la atención la poca diferencia en el rendimiento de los alumnos de cuarto grado cuyos maestros tenían **formación docente** y aquéllos cuyos maestros tenían **secundaria completa no docente**. Estos resultados sugieren que los beneficios de una formación pedagógica no están reflejados en el rendimiento de los alumnos en lectura y ciencias según lo evaluado en este estudio.

Muchos educadores paraguayos opinan también que los egresados de los centros de formación docente no son buenos maestros, les falta competencia en castellano y en guaraní, no dominan las asignaturas que deben enseñar y no tienen cultura general.

Sin embargo, no sería acertado concluir de la falta de aparente efecto de la formación docente, que las instituciones de formación docente en el Paraguay deban ser eliminadas, o que debería regresarse a una formación normal de bachillerato. Lo que estos resultados sugieren es la necesidad de estudios especialmente diseñados para evaluar los efectos de las distintas modalidades y programas de formación docente en las prácticas en el aula de los egresados, y el impacto de las mismas en el aprendizaje que logran los alumnos. Es claro, a partir de experiencias en otros países, que una formación docente de calidad puede desarrollar competencias que hagan a un maestro efectivo, lo que no es claro es que el tipo de formación docente que existe actualmente en el Paraguay logre este objetivo.

Partiendo del supuesto de que es conveniente mantener el sistema de formación existente, buscando opciones para

mejorar su capacidad de desarrollar competencias instruccionales efectivas en los maestros que ahí se forman, el primer hecho que salta a la vista es que el número de graduados de los centros que forman maestros es sustancialmente menor que el número de nuevos maestros que el Ministerio de Educación y Culto contrata.

Así, por ejemplo, en 1990 estudiaban en segundo curso en todos los institutos de formación docente 745 alumnos, en 1991 se abrieron en educación primaria 1.682 cargos docentes.

Entre 1985 y 1991 se crearon 5.584 cargos de maestros, mientras que egresaron sólo 4.770 alumnos de los institutos de formación docente⁵. Lo que es peor, este déficit ha aumentado rápidamente año tras año, a medida que se han abierto cargos con más rapidez. En el cuadro 2 puede observarse que este déficit alcanzó a 1.660 maestros en educación primaria sólo entre 1986 y 1991, lo que no incluye los maestros que pasan a retiro y que deben ser reemplazados en sus cargos.

No es pues de sorprender que una alta proporción de los docentes de primaria (24%) no hayan sido especialmente formados para ser maestros. De no revertirse las tendencias actuales este problema se agudizará aún más en el futuro.

En educación media 21% de los maestros en zonas rurales y 8% de los maestros en zonas urbanas indican que necesitan

⁵ Esta es en realidad la suma de los alumnos del segundo curso en dichos institutos en los años mencionados. En el caso de que no todos los alumnos que cursan segundo año se gradúen el déficit sería aún mayor.

Cuadro 2
Déficit de Docentes Titulados entre 1985 y 1991.

Año	Cargos Total	Alumnos 2 curso	Cargos Nuevos	Déficit de Titulados
1985	22.742			
1986	23.587	811	845	34
1987	24.464	772	877	105
1988	25.374	665	909	244
1989	26.317	718	943	225
1990	27.490	745	1.173	428
1991	29.172	1059	1.682	623
		4.770	6.430	1.660

Fuente: Anuario Estadístico. Varios Años. Ministerio de Educación y Culto.

profesionalización.

Existen indicios de que los incrementos recientes en los salarios del maestro han atraído más candidatos a la carrera docente. Solamente en un instituto, el Instituto Superior de Educación, el número de estudiantes para educación primaria aumentó de 200 (en ambos cursos) en 1991 a 425 en 1992.

La formación inicial en el Paraguay se considera el primer título docente, el mismo puede ser para enseñar en primaria o en educación media, si bien egresados de educación inicial pueden luego especializarse.

La formación inicial se imparte en los Institutos de Formación Docente y en los Centros Regionales de Educación. Hay 18 institutos de Formación Docente que en 1991

tenían una matrícula para educación primaria de 2.073 alumnos, de los cuales 82% eran mujeres. La mayor parte de los alumnos tiene 21 años o menos.

En educación media estudiaban en 1991, 816 alumnos, de los que 75% eran mujeres.

Para ingresar a formarse como docente de educación primaria o media se requiere ser bachiller. La formación docente primaria dura dos años y la de secundaria 2 o 3 años, según la institución.

El ingreso a la carrera docente se basa en aprobar un examen de contenidos en lengua, matemática y estudios sociales y una prueba de aptitud. Varias de las personas entrevistadas coinciden en que los criterios de ingreso han ido disminuyendo progresivamente a medida que ha disminuido el número de estudiantes que solicitan admisión.

En los institutos de formación docente trabajan 498 personas, de las que el 67% son docentes. Estos docentes son seleccionados entre personas que han tenido experiencia en el aula y que han cursado estudios universitarios en carreras como pedagogía y psicología.

Varios de los entrevistados señalaron como uno de los problemas de los centros de formación docente es la falta de idoneidad de los formadores. Aparentemente las recomendaciones políticas y criterios de amistad han jugado un papel importante en la selección y promoción de algunos formadores. No existe concursos de méritos para la selección de personal.

Los programas de formación varían de instituto a instituto. Hay materias fundamentales como psicología que a veces se suprimen de los programas. Los programas enfatizan métodos de enseñanza. Además de la formación teórica, los programas incluyen prácticas docentes bajo la supervisión del maestro de aula.

La formación se imparte en institutos de formación docente y en los centros regionales que incluyen, además de los centros de formación docente, enseñanza en todos los niveles. En estos últimos las prácticas docentes se realizan en los mismos centros, en los primeros se realizan en escuelas que los institutos identifican para tal fin.

Existe consenso en que las prácticas docentes necesitan mejorar. Existe poca integración entre las prácticas y las clases teóricas que imparten los profesores del instituto de formación docente.

Los profesores que enseñan en los centros de práctica no son seleccionados en función de su idoneidad, sino por la conveniencia de la cercanía de la escuela.

Además hay pocos incentivos para que estos profesores en los centros de práctica lleven a cabo tareas de guía de los practicantes. Con frecuencia estos profesores salen del aula mientras los maestros en formación enseñan sus clases.

Estos maestros de las escuelas de práctica no están integrados a las actividades del instituto de formación, no reciben ningún tipo de orientación ni capacitación para actuar como formadores, ni participan en las tareas de

planificación de los profesores del instituto de formación.

Los datos recogidos en la encuesta mencionada de maestros de Asunción permiten analizar los efectos de los distintos planes de formación de maestros en las prácticas docentes. 50% de las 60 maestras entrevistadas se habían graduado en el plan anterior a 1956, 43% en el plan de 1956 y 29% en el plan de 1973.

No hay diferencia entre los tres grupos de maestras en relación a con quien prepara la clase la maestra, en el tipo de guía que utiliza, en si desarrolla la totalidad del programa, métodos de enseñanza que utiliza, en que idioma se maneja en el aula, porcentaje de padres que asisten a las reuniones, en si organiza actividades extra-curriculares, o en cómo trata a los niños problema o a los niños con bajo rendimiento.

Los resultados de esta encuesta sugieren que ha habido más énfasis en entrenamiento bilingüe en los planes de formación reciente. Mientras que sólo 38% de las maestras del plan anterior a 1956 recibieron entrenamiento bilingüe, 56% de las maestras del plan de 1956 y 75% de las maestras del plan de 1973 recibieron dicho entrenamiento.

PROFESIONALIZACION

Ante la insuficiencia para cubrir los nuevos cargos docentes con los egresados de los institutos de formación docente, el Ministerio de Educación estableció una unidad de profesionalización para titular a los maestros no titulados.

En teoría, el esquema utilizado por este programa de profesionalización era bueno, los maestros no titulados se inscribían en estos cursos que tenían un componente presencial, que se llevaba a cabo durante dos vacaciones de verano y un componente de educación a distancia.

En la práctica, la experiencia con la profesionalización llevada a cabo en el Ministerio no fue, a juicio de muchos de los entrevistados, del todo exitosa. Esta división contaba con muchos recursos propios e implementó el programa de profesionalización independientemente de los institutos de formación, contratando profesores a título individual. Muchos opinan que criterios políticos y de amistad jugaron un papel importante en la selección de formadores, algunos dicen que existían cursos fantasmas y que no había transparencia en la utilización de los recursos.

La profesionalización de docentes no titulados en servicio debería recibir una alta prioridad del Ministerio.

De acuerdo al censo de maestros realizado por el Departamento de Currículum en 1992, 7% de los maestros de primaria son profesionalizados. La necesidad de profesionalización continúa en tanto que en primaria 24% de los docentes no están titulados.

En educación media 21% de los maestros en zonas rurales y 8% de los maestros en zonas urbanas indican que necesitan profesionalización.

En los últimos 10 años el Ministerio ha profesionalizado sólo a 1.420 docentes, lo que contrasta con el déficit de 1.660

maestros que se creó sólo entre 1986 y 1991. Esto sugiere que esfuerzos para profesionalizar a los maestros no titulados actualmente en servicio tendrán que superar ampliamente los esfuerzos recientes del Ministerio en esta área para alcanzar a los maestros que ya existen sin capacitación y a los futuros maestros que se incorporen bajo estas condiciones.

CAPACITACION

La capacitación continua es una tarea que realizan diversas divisiones del Ministerio de Educación: Primaria, Media, Currículum, Formación Docente.

Los cursos de capacitación son típicamente cortos, jornadas de 1, 3 o 5 días. Usualmente se llevan a cabo en los institutos de formación docente y cuentan con la colaboración del personal de estos institutos.

Asistimos a una jornada de capacitación para profesores de didáctica. El foco de la jornada era que los participantes intercambiaran experiencias sobre qué es aprender y que es enseñar. Si bien la jornada estuvo estructurada para promover participación y discusión en pequeños grupos encontramos que es difícil para los formadores de docentes reflexionar sobre su propia práctica, la discusión adquiere en seguida un nivel teórico, con poca referencia a ejemplos o experiencias concretas. En este sentido, este tipo de jornadas contribuyen más al intercambio de conceptos teóricos que a promover la reflexión de estos formadores sobre su propia práctica.

Las actividades de capacitación son importantes no sólo

porque permiten poner al día a los docentes sobre conceptos y técnicas nuevas, sino porque promueven el intercambio profesional y el desarrollo de contactos y grupos de apoyo entre maestros. En este sentido deben continuarse, pero su orientación debe revisarse para que apoyen más directamente el desarrollo de destrezas específicas.

RECOMENDACIONES

Proponemos cuatro políticas para la Formación Docente: Promover la Formación Docente como centro de la Reforma Educativa, Fortalecer y Mejorar la Calidad de la Formación Inicial, Expandir la Profesionalización y Desarrollar Nuevas Formas de Capacitación.

Promover la Formación Docente como Factor Principal de la Reforma Educativa

Estrategias de Alta Prioridad.

1. Dar una alta prioridad a actividades de formación docente y fortalecer institucionalmente el Departamento de Formación Docente del MEC.

La ambiciosa reforma educativa que Paraguay se ha planteado, y la implementación exitosa de las recomendaciones presentadas en este informe sólo serán posibles dando a los maestros oportunidades para desarrollar su potencial. No es posible un buen sistema educativo con malos maestros y, aun cuando son varios los factores que

influyen en la efectividad del docente, la formación docente es un espacio privilegiado para desarrollar competencias en los maestros.

La formación docente debe recibir una alta y estratégica prioridad en la asignación de los escasos recursos del Ministerio de Educación, tanto humanos como financieros.

El Departamento de Formación Docente debe ser redefinido como una instancia con capacidad de hacer planeación estratégica de la formación docente y de promover la diversidad en la búsqueda de modelos de formación inicial, de profesionalización y de capacitación. No se propone que el Departamento ejecute directamente tareas de formación, como se explica más adelante, ni que se pretenda homologar o centralizar la definición de los programas. Por el contrario el Departamento debe promover diversidad, actuando como puente de enlace y comunicación entre los diversos centros formadores para que intercambien modelos, ideas y programas.

Mejorar la Calidad de la Formación Inicial

Estrategias de Alta Prioridad.

1. Fortalecer el sistema de formación inicial existente.

Debe estimularse la contratación de maestros titulados, y solo en casos de excepción contratar a quienes no estén titulados. Paraguay tiene una de las más bajas tasas

alumno/profesor en América Latina y en el mundo, por lo que en el corto plazo es posible disminuir el crecimiento de los cargos docentes, para concentrarse en fortalecer la calidad de los que están en ejercicio y de los que se están formando para ejercer en el futuro⁶.

Los maestros no titulados, sin embargo, son en este momento una realidad que debe ser afrontada. No consideramos conveniente igualar su remuneración salarial a la de los maestros titulados, puesto que esto disminuiría el incentivo para recibir una formación inicial, pero sí es importante que el Ministerio ofrezca alternativas viables de profesionalización para permitir a los maestros no titulados, a corto plazo, alcanzar niveles de ingreso iguales a los de sus colegas titulados.

Es esencial mantener los niveles de ingreso de los maestros al menos al nivel actual, en relación a otras ocupaciones, como una forma de atraer postulantes calificados a la profesión de maestro. El dramático deterioro sufrido en los ingresos de los docentes en la última década explica en mucho la disminución de candidatos al magisterio. Por ejemplo, el salario de un maestro de primaria en 1986 era en términos reales (descontando el efecto de la inflación) equivalente a 60% del ingreso de un maestro en 1980, en 1988 era 66%, en 1992 este ingreso era equivalente a 157% del ingreso en 1980.

El modelo existente en el Paraguay de formación docente

⁶ Véase el capítulo de educación primaria en este informe para un análisis del tamaño promedio de las clases por departamento

de dos años está basado en el supuesto de que estos institutos trabajarán con bachilleres bien calificados, si los aspirantes a estos institutos son los bachilleres con peor rendimiento en bachillerato es muy difícil que dichos institutos puedan formar un buen docente.

Entre los incentivos que pueden utilizarse para atraer candidatos de calidad al magisterio está establecer un régimen de equivalencia entre los programas de formación inicial y las carreras afines (educación, psicología) en la Universidad. No se trata de que la carrera docente se convierta en una segunda puerta de acceso a la universidad, sino de dar oportunidades, a los maestros que se hayan formado y ejercido la profesión por un número de años, de continuar estudios superiores recibiendo crédito por las asignaturas que ya han visto. Podría pensarse que un maestro formado en los institutos de formación docente, con cinco años de experiencia, podría ingresar en la carrera de educación en un nivel equivalente a tercer año. Esta equivalencia requeriría aún que los interesados en continuar estudios universitarios presentaran los exámenes correspondientes de ingreso a la Universidad.

Esta propuesta es distinta a la de transformar a ninguno de los institutos de formación docente existentes en Universidad, lo que no recomendamos por razones que se explican más adelante.

2. Recomendamos que no se expanda la duración de los programas de formación docente.

Uno de los problemas en este campo es la insuficiencia de

egresados de los institutos de formación para cubrir los nuevos cargos docentes. Pensamos que mientras la profesión no atraiga más candidatos no es conveniente alargar la duración de la formación lo que reduciría la cantidad de egresados.

3. Dar un papel central a la práctica docente en la formación inicial.

Esto requiere en primer lugar escoger las escuelas de aplicación por la excelencia de los profesores guías. Cuando la distancia del centro formador sea un criterio importante para la institución formadora se recomienda que el departamento de Educación Primaria, en coordinación con el departamento de Formación Docente, agencien la asignación de maestros de alta efectividad a estas escuelas.

Es importante además integrar a los maestros de las escuelas de aplicación con el resto del personal docente de la institución formadora. Para esto sugerimos el pago de honorarios profesionales, que se exija que el maestro se reúna periódicamente con los profesores de otras cátedras para planificar su trabajo, y que los institutos de formación organicen actividades de orientación y capacitación para los maestros formadores.

Las prácticas docentes deben también integrarse con los cursos de formación, particularmente pedagogía, metodología y didáctica. Mediante actividades tales como el uso de diarios de trabajo por parte de los maestros en formación, los formadores docentes podrían evaluar la

aplicación de las técnicas aprendidas. Podrían también asignarse proyectos especiales para su aplicación. En resumen, la idea es que las prácticas no sean simplemente un requisito del programa, llevado a cabo más o menos mecánicamente, sino la columna vertebral sobre la que se articule la formación.

Estrategias de Mediana Prioridad

4. Profesionalizar la carrera de formador docente.

Así como los maestros son una pieza central de la calidad de la educación que se ofrece en las escuelas primarias y secundarias, los formadores de docentes son una pieza clave de la educación que se ofrece en los institutos de Formación Docente. Hay aspectos positivos en los criterios de selección de estos formadores, por ejemplo el que tengan una experiencia como docentes en el nivel para el cual están seleccionados.

Los nombramientos y las oportunidades de desarrollar una carrera como formador docente, sin embargo, no pueden estar influenciados por criterios político-partidistas o por amistades personales. Es necesario establecer concursos para la selección de este personal, con jurados examinadores que incluyan personal calificado externo a la institución, en lo posible del sector educativo privado y de organizaciones educativas no gubernamentales, mas independientes de estas influencias políticas.

5. Incorporar contenidos en los programas de formación

inicial que capaciten al maestro para desarrollar prácticas pedagógicas diferenciadas con distintos grupos de alumnos.

El elemento central de este cambio es preparar a los futuros docentes para enseñar de manera que el alumno sea el centro de la actividad en el aula (y no el maestro), esto requiere que el maestro pueda planear y responder a distintos tipos de alumnos, alumnos de distinto origen socioeconómico, de zonas rurales y urbanas, de distinta velocidad de aprendizaje. El objetivo de estos contenidos debe ser dar a los futuros maestros un repertorio instruccional amplio y de gran plasticidad, que pueda adecuarse a la realidad en la que les toque desempeñarse.

Es importante que se fortalezca la enseñanza del Guaraní en los centros de formación docente, el programa actual dedica muy poco tiempo a esta materia. El capítulo correspondiente a educación bilingüe propone el desarrollo gradual de un programa en educación bilingüe, lo que requerirá maestros con capacidad de hablar, leer y escribir correctamente este idioma. Los centros de formación docente deben comenzar a preparar estas capacidades desde ahora.

6. Establecer laboratorios educativos en los centros de formación docente.

La identificación de prácticas instruccionales efectivas requiere de búsqueda e investigación. Es necesario que los centros de formación creen espacios para investigar cuaáles son las estrategias más efectivas para enseñar

distintas asignaturas a distintos tipos de niño. Estos departamentos incorporarían a los docentes de las otras cátedras y a los maestros en formación en este proceso de búsqueda. Podrían hacerse estudios, por ejemplo, que incluyeran encuestas y observaciones en muestras de escuelas en el departamento en el que se ubica el instituto de formación, podrían relacionarse las prácticas de los docentes con el aprendizaje logrado por sus alumnos, en aspectos muy específicos, como por ejemplo, adquisición de lecto-escritura, o habilidades numéricas básicas. Podrían estudiarse grupos de maestros que hayan desarrollado técnicas específicas para promover calidad, especialmente con grupos de niños urbano-marginales o rurales, por ejemplo las escuelas de **Fey Alegría**, los maestros en formación podrían hacer un estudio en el que compararan las prácticas docentes de los maestros en estas escuelas, con las prácticas docentes de maestros en otras escuelas que atienden a niños parecidos.

Estos laboratorios educativos podrían producir videocassettes para las bibliotecas, que ilustraran el uso de prácticas docentes efectivas por buenos maestros en el aula. Este material podría ser utilizado en los cursos regulares del instituto, o consultado en la biblioteca.

7. Dotar a los centros de formación inicial de buenas bibliotecas actualizadas y de una colección de video-cassettes.

Dotar a los centros de buenas bibliotecas y estudios de video para micro-enseñanza y colecciones de video de buenos modelos de enseñanza ampliaría los recursos para la formación de los futuros maestros y para apoyar

la tarea de los formadores docentes.

8. Proporcionar oportunidades de capacitación a los formadores docentes.

Recomendamos que se envíe a formadores a realizar pasantías y cursos cortos en otros centros de formación pedagógica de la región (por ejemplo Lo Barnechea en Chile). Es esencial que la selección de estos candidatos no se haga en base a criterios políticos sino de idoneidad profesional del candidato y en base a perspectivas de que la persona seleccionada regrese a trabajar en la institución.

9. Contratar especialistas en formación de docentes en otros países Latinoamericanos para trabajar por períodos de 1 a 2 años en los institutos de formación.

Recomendamos que se inviten a profesionales de Chile, Argentina, Colombia, Costa Rica, etc. a trabajar en los institutos de formación docente. Es importante que éstos no se concentren en unos pocos institutos, sino que en lo posible colaboren en los diversos centros de formación docente del país.

Expandir la Profesionalización

Estrategias de Alta Prioridad.

1. Expandir los programas de profesionalización, basándolos en los institutos de formación docente.

Recomendamos que se asigne una alta prioridad a la formación docente de los bachilleres que están ejerciendo sin haber sido capacitados. El modelo previamente utilizado por la unidad de profesionalización nos parece bueno, en el sentido de basarse en dos períodos presenciales durante el verano, y en estudio por cuenta propia durante el año. Recomendamos, sin embargo que la implementación de este modelo se base en los institutos de formación, involucrando al personal regular de los mismos.

Una pieza muy importante de esta propuesta es el tipo de material auto-instruccional que los maestros van a preparar.

Dos recursos esenciales para esta profesionalización son: la preparación de guías para los maestros, con énfasis en técnicas de enseñanza, y la preparación de una serie de programas radiales, que podrían también venderse en cassettes, para apoyar el material escrito.

Desarrollar Nuevas Formas de Capacitación

Estrategias de Alta Prioridad.

1. Desarrollar un programa de capacitación para hablar, leer y escribir en Guaraní.

El capítulo correspondiente en este documento plantea la necesidad de desarrollar gradualmente una política de educación bilingüe. Una vez definido el modelo de educación a implementar, será necesario que los maestros

tengan capacidades y destrezas específicas en el dominio de este idioma, para que puedan aceptar e implementar apropiadamente cualquier programa de educación bilingüe que se adoptare.

2. Promover dos nuevos modelos de capacitación

La formación continua es muy importante, consideramos sin embargo que la misión fundamental de la división de formación docente del Ministerio de Educación debe ser la de planeación estratégica de esta actividad, antes que la ejecución en este campo.

Todos los cambios recomendados en este documento representan profundos desafíos sobre los comportamientos de los docentes. Será necesario capacitarlos a todos durante los próximos años, y continuar luego esta capacitación como un proceso continuo.

En este sentido recomendamos que en adelante el Departamento de Formación no lleve a cabo directamente capacitación, sino que se ocupe de promover el diseño, evaluación y difusión de múltiples modos de capacitación por diferentes instituciones, preferentemente organizaciones no gubernamentales y del sector privado, así como de los institutos de formación docente.

Recomendamos dos modos de capacitación que podrían explorarse:

Uno es el desarrollo de escuelas demostrativas. Estas serían escuelas identificadas por la división de Formación

Docente por su excelencia, en ellas se convocarían grupos de maestros quienes trabajarían en un proyecto de preparación de materiales y de formalización de una metodología docente. Estas escuelas podrían articularse en los núcleos educativos existentes actualmente. La idea es promover una multiplicidad de núcleos en los que los maestros sean convocados a trabajar, durante un tiempo prudencial, en la identificación de estrategias docentes efectivas para enseñar a leer, para trabajar el tema del bilingüismo, para desarrollar hábitos de estudio, para promover relaciones con la comunidad, y para formular un proyecto pedagógico en cada escuela. Estos docentes trabajarían también en la preparación de materiales didácticos.

El Departamento de Formación Docente proporcionaría los parámetros estratégicos para apoyar esta tarea, y proporcionaría los recursos necesarios para que estos grupos de trabajo se reúnan.

Luego, el Departamento, coordinaría la diseminación a todos los núcleos que participen en esta actividad de las experiencias de sus colegas. Por ejemplo podría producirse una publicación periódica sencilla que se distribuyera a las escuelas núcleo. Finalmente luego de esta etapa inicial de promoción de exploración y creatividad, el Departamento de Formación Docente coordinaría la evaluación de los modelos desarrollados en estos centros, para seleccionar a los más efectivos como centros demostrativos. En éstos, se capacitaría a los maestros de otras escuelas. Es importante que en esta evaluación participen docentes de los institutos de formación, así como

maestros en ejercicio. Es importante también que se incluya en este proyecto a las escuelas privadas, especialmente a aquéllas que atienden a poblaciones de menos recursos, como una forma de aumentar la diversidad de propuestas.

Esta actividad es muy importante no sólo porque llevaría eventualmente a un modelo de capacitación generado por los mismos maestros, sino porque promovería el establecimiento de contactos e intercambios entre maestros, lo que es muy conveniente para generar y mantener animación y apertura a cambios en la tarea educativa.

El segundo modelo de capacitación que recomendamos es la preparación de materiales de apoyo auto-instruccionales para el maestro. Podrían ser guías auto-instruccionales y audio-cassettes. Para esto recomendamos que el Departamento de Formación Docente abra licitaciones públicas, con amplio tiempo, para que organizaciones no gubernamentales, maestros que se agrupen especialmente para este propósito, o escuelas que decidan trabajar en esto como proyecto para generar recursos para la escuela o los docentes, presenten propuestas. Estas serían evaluadas por personal técnico con experiencia en técnicas efectivas de enseñanza, y de ahí se escogerían las mejores para luego diseminarlas a otras escuelas.

Estrategias de Mediana Prioridad.

3. Realizar investigación evaluativa sobre los efectos de los distintos programas de formación docente en las compe-

tencias de los maestros y en el aprendizaje que logran los alumnos en el aula.

Este tipo de estudio debería ser comisionado y financiado por el Departamento de Formación Docente. El formato que proponemos para la realización de esta investigación es el mismo propuesto antes para el diseño y diseminación de sistemas alternativos de capacitación. El departamento de Formación Docente mantendría su papel estratégico de comisionar los estudios, y de asegurar que los resultados se traduzcan en los cambios de política apropiados y en las correcciones necesarias. La división sin embargo no se encargaría de la ejecución de los estudios, los cuales podrían ser llevados a cabo eficientemente por instituciones de investigación especializadas con experiencia en la materia.

4. Desarrollar cursos de capacitación para directores.

La capacitación de directores conduciría a identificar objetivos estratégicos para cada escuela, establecimiento de prioridades, y asignación de recursos para el logro de esas prioridades. Por ejemplo, una directora podría identificar, en una escuela, que su principal problema es la gran cantidad de niños que repiten en primer grado, el diagnóstico podría llevar a concluir que la poca habilidad en lecto-escritura explica esta deficiencia. Una consecuencia lógica sería asignar a este grado la mejor maestra del grupo, aquella con más preparación y experiencia, quizás apoyada en su tarea por otras maestras del grupo. De este modo la escuela funcionaría como organización integrada, orientada al logro de objetivos de la organiza-

ción, y no como una colección desarticulada de individuos.

La capacitación de directores debe estar orientada a aumentar la autonomía escolar, de manera que la educación pueda ofrecerse en condiciones que tomen en cuenta las características y necesidades de la comunidad. Por ejemplo una directora podría identificar que uno de sus problemas es la baja asistencia a clase durante ciertas épocas del año, tal vez asociado a los ciclos de cosecha en la zona. Recomendamos que la directora tenga la discreción para decidir cuando llevar a cabo el año escolar, en coordinación con la supervisión de la zona, de manera que se cubra el número de días de clase establecido por el Ministerio, pero en un horario que garantice la mayor asistencia posible por parte de los niños.

Capítulo 6

LA EVALUACION DEL RENDIMIENTO ESCOLAR

Oscar Serafini

Este capítulo presenta un estudio crítico de los métodos vigentes de evaluación del aprendizaje y promoción de alumnos en el sistema formal de Educación Básica.

Las dimensiones principales que analiza el capítulo son:

- Procedimientos de evaluación de los aprendizajes por nivel. Criterios.
- Condiciones de promoción de los alumnos por nivel. Promoción automática.
- Posible efecto de los sistemas de evaluación y promoción sobre el fracaso escolar.
- Modalidades de capacitación docente en evaluación del aprendizaje
- La experiencia del evaluador profesional en el equipo técnico.

PRINCIPIOS GENERALES DEL SISTEMA DE EVALUACION

La evaluación del aprendizaje de los alumnos se hace en base a rasgos de conductas que responden directamente a los objetivos del nivel. Dichos objetivos buscan el desarrollo equilibrado de los tres aspectos de la conducta: cognoscitivo, afectivo, psicomotor.

Los rasgos seleccionados se expresan en lenguaje didáctico para el desempeño docente y se traducen para la libreta en un lenguaje sencillo y accesible a la interpretación de los padres.

Los rasgos de conducta del primer ciclo son:

En lenguaje didáctico

A. VIDA SOCIAL Y COMUNICACION

- A.1. Se comunica en forma oral
- A.2. Demuestra destrezas básicas de lectura
- A.3. Demuestra destrezas básicas de escritura
- A.4. Comprende su ambiente social y físico
- A.5. Participa cooperativamente en actividades escolares

B. NATURALEZA, SALUD Y TRABAJO

- B.1. Comprende conceptos básicos elaborados
- B.2. Aplica procesos científicos básicos
- B.3. Practica hábitos de salud y de trabajo

C. MATEMATICA

- C.1. Comprende conceptos básicos y efectúa operaciones
- C.2. Resuelve problemas

D. RASGO INTEGRADOR

- D.1. Responsabilidad

Los rasgos de conducta del segundo ciclo son:

A. COMUNICACION

- A.1. Se comunica en forma oral
- A.2. Demuestra destrezas básicas de lectura
- A.3. Demuestra destrezas básicas de escritura
- A.4. Usa diferentes medios de expresión

B. ESTUDIOS SOCIALES

- B.1. Comprende su ambiente social y físico
- B.2. Manifiesta actitudes de convivencia social

C. CIENCIAS NATURALES

- C.1. Comprende conceptos básicos elaborados
- C.2. Demuestra actitud científica

D. SALUD

- D.1. Comprende conceptos sanitarios básicos

D.2. Practica hábitos de salud

E. TRABAJO

E.1. Aplica técnicas elementales de trabajo

F. MATEMÁTICA

F.1. Comprende conceptos básicos y efectúa operaciones

F.2. Resuelve problemas

G. RASGO INTEGRADOR

G.1. Responsabilidad

En ambos ciclos son considerados rasgos instrumentales los que describen las habilidades básicas de comunicación y matemática indispensables para el logro paulatino de los demás rasgos de conducta. Son los siguientes:

A.2. El alumno demuestra destrezas básicas de lectura

A.3. Demuestra destrezas básicas de escritura

C.1.-F.1. Comprende conceptos y efectúa operaciones

C.2.-F.2. Resuelve problemas

Varias técnicas se utilizan en la evaluación de los rasgos. En el nivel primario se seleccionan algunas que se aplican básicamente pudiendo el maestro complementarlas con otras. Ellas son: Pruebas escritas, Análisis de trabajo, Observación y registro en la lista de cotejo.

La escala valorativa que se utiliza es la siguiente:

Escala conceptual	Símbolos	Equivalencia numérica
Excelente	E	5
Muy Bueno	MB	4
Bueno	B	3
Aceptable	A	2
Insuficiente	I	1

El concepto mínimo de aprobación es Aceptable, para lo cual el alumno debe lograr por lo menos el 40% de los objetivos evaluados en cada rasgo.

Los procedimientos de evaluación se describen para cada rasgo.

REFLEXIONES CRITICAS

Generales

No se tiene conocimientos sobre la obtención de informaciones sistemáticas sobre aspectos críticos de los principios de evaluación; en términos generales los mismos responden a la filosofía de las Innovaciones aplicadas en las décadas 70 - 80 - 90.

Específicas

Existe un cierto consenso en la dificultad de la aplicación de la lista de cotejo; casi todos coinciden en la necesidad de reajustarlo de acuerdo al entorno social y físico de las

escuelas.

CRITERIOS DE PROMOCION DEL NIVEL PRIMARIO

En un primer momento con el fin de asegurar la retención de los alumnos en el primero y segundo grados del primer ciclo, se adopta para este ciclo el principio de promoción automática orientada, atendiendo al requisito de la asistencia: 80% de clases desarrolladas durante el año escolar y hasta el 70% en los casos de enfermedad o fuerza mayor debidamente justificadas.

Considerando al segundo ciclo de Enseñanza Primaria como la etapa encargada de consolidar mediante áreas diferenciadas la formación integral del niño iniciada en el primer ciclo, se definen algunos criterios para desarrollar una evaluación continua y sistemática.

1. Mantener el criterio de evaluación continua similar al primer ciclo.
2. Expresar los resultados de la evaluación en términos de conductas observables por áreas.
3. Siendo la evaluación una valoración continua del proceso educativo, se establece la promoción de grado a grado sobre la base de:
 - a. Asistencia mínima del 75% sobre el total de días de clase.
 - b. Rendimiento global "suficiente" expresado en tér-

minos de promedio general del grado.

Por lo dicho la promoción en el segundo ciclo se hace en base a dos variables: asistencia y rendimiento.

Cabe mencionar que la clasificación era conceptual, los rasgos personales aparecían en el lenguaje didáctico. Esto ocasionó algunas dificultades en la comunicación a los padres y posiblemente generó actitudes negativas hacia el sistema de evaluación.

La situación planteada para la interpretación de las calificaciones, por parte de los padres, obligó a utilizar otro modo de comunicación.

De ello en un segundo momento, surgió la "traducción" de los rasgos de conducta en un lenguaje corriente dirigido a los padres de tal modo a allanar las dificultades surgidas.

Con esta modificación, también se introdujo el uso simultáneo de la escala valorativa conceptual y la numérica.

En un tercer momento, la Resolución Ministerial N° 2359 de fecha 30 de noviembre de 1982, establece la conformación de un equipo responsable del reajuste del sistema de evaluación y promoción. Dicho reajuste quedó en los siguientes términos:

- El alumno de primer grado será promovido al grado inmediato superior, siempre que cumpla con los siguientes requisitos:

- * 80% de Asistencia
 - * "Aceptable" en Responsabilidad
- El alumno de segundo grado será promovido al grado inmediato superior, siempre que cumpla con los siguientes requisitos:
- * 80% de Asistencia
 - * "Aceptable" en Responsabilidad
 - * "Aceptable" en los dos cuatrimestres en tres de los rasgos considerados instrumentales (Lee-Escribe-Comprende los conceptos básicos y efectúa operaciones - Resuelve problemas).
- A partir del 3er. grado, el alumno será promovido al grado inmediato superior siempre que cumpla los siguientes requisitos mínimos:
- * 75% de Asistencia
 - * "Aceptable" en Responsabilidad
 - * Terminó Medio 3 (absoluto) por campo o área

La repitencia se dará en los alumnos que no cumplan con los criterios de promoción.

Entre los casos especiales figuran:

- El alumno que no cumpla con el requisito de Asistencia por razones justificadas debe ser promovido al grado inmediato superior siempre que haya alcanzado un término medio 3 (tres) por campo o área.

- El alumno que no haya obtenido como mínimo el concepto "Aceptable" en Responsabilidad debe ser promovido al grado inmediato superior siempre que haya alcanzado un término medio 3 (tres) por campo o área.
- El alumno del 2do. grado, que haya obtenido I (Insuficiente) en los rasgos instrumentales podrá ser promovido al grado inmediato superior, siempre que en la prueba complementaria o de regularización obtenga como mínimo la calificación A (Aceptable).
- El alumno del 2do. grado que haya obtenido en el primer cuatrimestre Insuficiente en algunos de los rasgos instrumentales, será promovido, siempre que demuestre durante el segundo cuatrimestre progreso significativo en los rasgos respectivos, llegando a obtener como mínimo la calificación "Buena".
- A partir del 3er. grado, el alumno que no haya obtenido 2 (dos) absoluto en uno o más campos o áreas de estudio podrá ser promovido al grado inmediato superior, siempre que en la prueba complementaria o de regularización obtenga como mínimo la calificación 2 (dos).
- Los alumnos repitentes, que no hayan progresado significativamente en el logro de sus objetivos, deben ser promovidos al finalizar el año de su repitencia, previo análisis del caso, realizado en forma conjunta por el maestro, el director y los padres, a fin de diagnosticar y decidir el tratamiento al que será sometido en el grado inmediato superior y si fuere

necesario y posible, someterlo a una atención especializada. Debe dejarse constancia por escrito y elevarse a consideración de la supervisión.

Lo señalado volvió a sufrir modificaciones, y manteniendo los fundamentos de la promoción orientada, se espera que, con un grupo de alumnos responsables y sin problemas serios de aprendizaje, con un programa adaptable a las diferencias individuales, con técnicas de enseñanza adecuadas, y con un sistema de evaluación permanente, el maestro debe lograr un rendimiento satisfactorio en sus alumnos.

Actualmente, con base en lo mencionado se establecieron los siguientes criterios de promoción aplicado hasta la fecha en todas las escuelas primarias del país:

- El alumno de primer grado será promovido al grado inmediato superior, siempre que cumpla con los siguientes requisitos mínimos:
 - * 85% de Asistencia
 - * "Aceptable" en Responsabilidad en el segundo cuatrimestre.
- La promoción de los alumnos del 1er. grado se hará al término del año lectivo.
- A partir del 2do. grado, el alumno será promovido al grado inmediato superior siempre que cumpla con los siguientes requisitos mínimos:
 - * 85% de Asistencia

* “Aceptable” en el segundo cuatrimestre en todos los rasgos personales.

- La promoción de los alumnos, a partir del 2do. grado, podrá realizarse al finalizar el año lectivo, o después del examen complementario.

Para los exámenes complementarios se establecen los siguientes criterios:

- El alumno podrá presentarse a examen complementario a partir del 2do. grado.
- El alumno tendrá derecho a examen complementario en caso de que haya obtenido I (Insuficiente) en uno o más rasgos que se califican preferentemente en base a evaluación de producto.

A continuación presentamos por ciclo los rasgos que se evalúan por producto, así como los de proceso:

RASGOS QUE SE CALIFICAN EN BASE A EVALUACION DE PRODUCTO

Primer ciclo

A. VIDA SOCIAL Y COMUNICACION

- A.1. Conversa
- A.2. Lee
- A.3. Escribe

A.4. Conoce su comunidad y su patria

B. NATURALEZA, SALUD Y TRABAJO

B.1. Comprende conceptos básicos

C. MATEMATICA

C.1. Comprende conceptos básicos y efectúa operaciones

C.2. Resuelve problemas

Segundo ciclo

A. COMUNICACION

A.1. Conversa

A.2. Lee

A.3. Escribe

B. ESTUDIOS SOCIALES

B.1. Conoce el Paraguay y el Mundo

C. CIENCIAS NATURALES

C.1. Comprende conceptos básicos elaborados

D. SALUD

D.1. Comprende conceptos sanitarios básicos

F. MATEMATICAS

- F.1. Comprende conceptos básicos y efectúa operaciones**
- F.2. Resuelve problemas**

RASGOS QUE SE CALIFICAN EN BASE A EVALUACION DE PROCESO

Primer ciclo

A. VIDA SOCIAL Y COMUNICACION

- A.5. Participa en actividades escolares**

B. NATURALEZA, SALUD Y TRABAJO

- B.2. Observa, mide, clasifica y comunica**
- B.3. Practica hábitos de salud y de trabajo**

C. RASGO INTEGRADOR

Responsabilidad

Segundo ciclo

A. COMUNICACION

- A.4. Usa diferentes medios de expresión**

B. ESTUDIOS SOCIALES

B.2. Manifiesta actitudes de convivencia social

C. CIENCIAS

C.2. Demuestra actitud científica

D. SALUD

D.2. Practica hábitos de salud

E. TRABAJO

E.1. Aplica técnicas elementales de trabajo

F. RASGO INTEGRADOR

Responsabilidad

Entre los casos especiales figuran:

- El alumno del primer grado que haya obtenido el concepto Insuficiente en Responsabilidad en el segundo cuatrimestre debe ser promovido al grado inmediato superior siempre que haya alcanzado como mínimo un promedio 3 (tres) por campo en el segundo cuatrimestre y por lo menos "Aceptable" en cada uno de los rasgos instrumentales.
- El alumno de cualquier grado que no cumpla con el requisito de Asistencia por razones justificadas debe ser promovido al grado inmediato superior siempre que haya alcanzado como mínimo en el segundo

cuatrimestre un promedio 3 (tres) por campo o área de estudio y por lo menos Aceptable en cada uno de los rasgos personales evaluados.

- El alumno repitente, que no haya progresado significativamente en el logro de sus objetivos, debe ser promovido al finalizar el año de su repitencia, previo análisis del caso, realizado en forma conjunta por el maestro, el director y los padres, a fin de diagnosticar y decidir el tratamiento al que será sometido en el grado inmediato superior y si fuere necesario y posible someterlo a una atención especializada. Debe dejarse constancia por escrito y elevarse a consideración de la Supervisión.

Se establecen los siguientes criterios para los casos de repitencia:

- El alumno que no cumpla con los criterios de promoción establecidos por cada grado deberá repetir el grado por un año.
- El alumno que haya obtenido I (Insuficiente) en el segundo cuatrimestre en los rasgos que requieren fundamentalmente evaluación de proceso deberá repetir el grado.

CRITERIOS DE PROMOCION

Reflexiones finales

A partir de las diferentes modificaciones que sufre el sistema de evaluación en estudio parece observarse una pérdida paulatina del sentido inicial de la promoción automática orientada en educación básica.

Por otro lado, no parece que están funcionando sistemas extensivos de compensación para los sujetos con dificultades de aprendizaje en los primeros ciclos y de preparación para el ingreso a la educación básica. Sin ellos, cualquier modelo de promoción automática puede producir en contextos educativos poco desarrollados descenso en la calidad del producto.

De hecho, se afirma que los alumnos del primer ciclo pasan de grado sin adquirir las destrezas necesarias para avanzar. Esto acrecienta las dificultades para los docentes que se encuentran impotentes ante la situación que conlleva recibir a alumnos sin base necesaria.

El Departamento de Orientación Educacional y Vocacional ha presentado un anteproyecto de reajuste del criterio de promoción. El mismo se ha aplicado desde el año 1991 en los Centros Regionales de Educación del País. Se tiene los primeros resultados de la experiencia, pero no fueron considerados para extender la experiencia a las escuelas primarias. Las modificaciones presentadas se hicieron en base a sugerencias hechas por Directores, docentes encuestados a nivel nacional.

El sistema de comunicación a los padres es también uno de los puntos que merece reflexión en términos de determinar las ventajas relativas de la expresión numérica Vs. expresión conceptual de los resultados. Además parece que los padres corrientes no perciben (y en consecuencia, no aceptan) el sentido de la promoción orientada.

CAPACITACION DE DOCENTES EN SERVICIO

El Departamento de Enseñanza Primaria, a través de la Supervisión de Orientación Técnica, programa y ejecuta proyectos y actividades dirigidos a la capacitación y actualización docente, el cual constituye el elemento dinamizador de toda innovación del sistema educativo.

Cabe apuntar que durante la primera década de la implementación de las innovaciones educacionales, el equipo de evaluadores del departamento, se abocó a la capacitación de los docentes a nivel nacional, con programas que abordaban desde la planificación hasta la evaluación.

Hasta aproximadamente el año 1988, se mantuvo este mecanismo de trabajo, recogiendo interesantes sugerencias de aspectos a modificar del sistema de evaluación y promoción de nivel.

Valiosos documentos que guardan relación de las experiencias vividas durante las capacitaciones de los docentes se han escrito, sin embargo, pocos condensan la esencia de las experiencias.

Más de un centenar de capacitaciones por año se han registrado en el período señalado, y se recalca que en todas ellas se han utilizado los talleres teórico-prácticos para la mejor interpretación de los temas abordados.

A partir de la fecha señalada y con los sucesivos cambios directivos y administrativos, del Departamento de Enseñanza Primaria, así como los técnicos evaluadores y con una nueva organización en el departamento, se ha conformado un equipo técnico, especialista en Evaluación, Comunicación, Areas Educativas y Ciencias Naturales, responsable de la capacitación de los docentes, de acuerdo a las necesidades presentadas por los 81 Supervisores zonales.

Este equipo técnico prioriza, de acuerdo a las especialidades, las zonas con las que van a trabajar. Cabe mencionar que los evaluadores del departamento abordan con mayor frecuencia el tema que se refiere a la elaboración de ítems.

La población con la que trabajan los técnicos está conformada por docentes titulados y bachilleres.

Se enfatiza en cada capacitación lo referente al sistema de evaluación y promoción, sin embargo se puede observar en la práctica la poca aplicación de los conocimientos adquiridos por parte de los docentes de la teoría abordada en las jornadas pedagógicas.

El Departamento de Enseñanza Primaria coordina actividades tales como la producción y entrega técnica de módulos de autoinstrucción; capacitación a directores y docentes acerca de diversos temas de la administración

escolar y desarrollo curricular. Este tipo de actividades se desarrolla con mayor frecuencia en zonas alejadas de la capital. Además de las sesiones teórico-prácticas dirigidas a bachilleres en servicio, se prosiguió en otras zonas con los programas de profesionalización docente.

Aun con este tipo de actividades emprendidas por el Departamento de Enseñanza Primaria, se encuentra un porcentaje significativo de bachilleres en ejercicio, preferentemente en las zonas rurales, donde tan siquiera un seguimiento al quehacer del docente se realiza, pudiendo detectarse la necesidad de un apoyo técnico a fin de aproximarse a la ejecución de un proceso educativo.

Cualquier tema abordado en las capacitaciones, resulta toda una novedad para estos docentes, muchos de los cuales claman de un mayor acompañamiento de su labor cotidiana en evaluación.

CONCLUSIONES

Los sistemas de evaluación y promoción de nivel primario, responden, como puede inferirse de lo que se ha discutido, a uno de los fines del sistema educativo: mantener a la mayor cantidad de sujetos dentro del mismo.

Enfrenta, sin embargo, el importante desafío de mantener también la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje y del producto educativo. Hasta ahora, se ha respondido a ese desafío con ajustes internos, principalmente técnicos, que para que resulten efectivos deben formar parte de un

conjunto más amplio de decisiones educativas.

En esta línea de reflexión y dentro del marco del presente trabajo proponemos las siguientes recomendaciones a título inicial:

- Proseguir la capacitación de los docentes en el área de evaluación, a los efectos de afianzar los conocimientos adquiridos y reciclar otros.
- Complementar los métodos de evaluación del aprendizaje con modelos de evaluación curricular e institucional viables.
- Aumentar la información y la discusión pública sobre el sistema de evaluación a fin de generar actitudes positivas hacia el mismo.
- Reestudiar los indicadores de los rasgos que componen los campos o áreas, adecuándolas al contexto donde se sitúa la escuela.
- Incorporar o formular un sistema de evaluación de la calidad, práctico y económicamente viable.
- Investigar sistemáticamente los efectos del sistema de evaluación en los educandos dentro y fuera del sistema formal.

Capítulo 7

EDUCACION SUPERIOR

William K. Cummings

Luis Galeano

Diomedes Rivelli

RESUMEN

La educación superior en el Paraguay se encuentra en una encrucijada para la que está mal preparada. Las dos universidades más importantes, una pública y una privada, proporcionan formación profesional de calidad moderada a un número comparativamente pequeño de jóvenes. Las universidades tienen fondos mínimos para investigación, y hay relativamente pocos programas de investigación aplicada, orientados al desarrollo.

De repente el país, liberado de una era represiva, tiene que responder a muchas demandas públicas. La primera ola de iniciativas de políticas ha ignorado a la educación superior, enfocándose en otros sectores o subsectores: dentro del sector educativo, los aumentos presupuestarios se han dirigido a la educación básica mientras la proporción de recursos para la educación superior ha disminuido de 21,4% en 1990 a 16,6% en 1991.

Existen varios argumentos políticos y económicos para contener la expansión del gasto universitario. Sin embargo, al mismo tiempo que se promueven estas medidas de auste-

ridad, el Paraguay se mueve hacia una nueva era en su desarrollo económico y político.

En el frente económico, el Paraguay se ha convertido en un miembro de Mercosur y por lo tanto sus empresas agrícolas, industriales, comerciales y financieras entrarán en competencia directa con las de sus vecinos; las empresas paraguayas son comparativamente débiles en términos de recursos humanos entrenados y en gastos para adquirir y desarrollar procedimientos técnicos, y por lo tanto pueden sufrir en el corto plazo en esta competencia, a menos que se tomen medidas inmediatamente para compensar estas deficiencias.

En el frente político, el Paraguay necesita una nueva generación de líderes bien-informados y críticos que lleven al país a la nueva era democrática. Detrás de estos políticos hay una nueva generación joven que quiere más educación, más allá de las oportunidades existentes.

Cambios recientes en la experiencia Latinoamericana sugieren la posibilidad de cambios rápidos en educación superior, especialmente si quienes están en posiciones de responsabilidad saben exactamente a donde quieren dirigirse. En base a la experiencia reciente de otros países de la región, puede decirse que el Paraguay tiene varias opciones. El objetivo principal de este capítulo es examinar esas opciones, que pueden resumirse como sigue:

- a) Objetivos amplios o restringidos.
- b) Un sistema de educación superior o iniciativas descoordinadas iniciadas por instituciones independientes.

- c) Gobierno universitario con propósito o anarquía democrática.
- d) Profesores a tiempo completo o a tiempo parcial.
- e) Educación para élites o para masas.
- f) Sector privado en una posición secundaria o igual.
- g) Mayor apoyo público o no.
- h) Regulación pública o regulación universitaria.

Las instituciones de educación superior pueden y deben ejercer liderazgo respondiendo a los desafíos que el Paraguay enfrenta. Este capítulo propone un ambicioso paso adelante en el desarrollo de la educación superior, que involucraría la promoción tanto de la excelencia como de la expansión, financiado a través de mayor inversión pública junto con estrategias de recuperación de costos que promuevan mayor igualdad. Un aumento en la inversión pública se justifica, puesto que el Paraguay tiene uno de los más bajos niveles de gasto en educación en el mundo (entre 1,5 y 2% del Producto Nacional Bruto).

El aspecto principal de este nuevo enfoque es la formación de un cuerpo inter-universitario para desarrollar una visión más precisa de los objetivos nacionales en educación superior, enfatizando iniciativas que promuevan el desarrollo nacional. Este organismo, que podría llamarse Consejo para la Promoción de la Ciencia y la Tecnología (CPCT) debería también tomar la iniciativa en la implementación de sus propuestas estableciendo instituciones afines en áreas tales como Promoción de la Universidad Privada, un Programa Nacional de Becas, y proyectos de ciencia y tecnología.

Este organismo puede reunir los intereses de los actores

principales en educación superior y conocimiento, avanzando por encima del escenario político actual en el que distintos actores disputan para preservar sus privilegios contra quienes quieren más. El CPCT debería tener autonomía explícita del Estado para que pueda amortiguar a la educación superior de interferencia política y gubernamental innecesaria. Esta autonomía también le permitirá al CPCT desarrollar una relación amplia y satisfactoria con instituciones privadas (incluidas aquellas apoyadas por la Iglesia) y quienes las apoyan. Es deseable establecer este cuerpo independientemente de cualquier Universidad existente o agencia gubernamental, aun cuando debería incluir una directiva que comprenda a líderes empresariales, gubernamentales, y de la educación superior y la cultura.

Este capítulo identifica varias opciones estratégicas para la consideración de este nuevo organismo: Una dirección sería desarrollar nuevas iniciativas apoyadas estrictamente en financiamiento oficial. Un conjunto más ambicioso de iniciativas sería posible si el CPCT está dispuesto a considerar varias estrategias de recuperación de costos. La factibilidad de estas opciones debe considerarse a la luz de la evolución política y económica del Paraguay.

EDUCACION SUPERIOR

William K. Cummings

Luis Galeano

Diomedes Rivelli

INTRODUCCION

La educación superior en el Paraguay se encuentra en una encrucijada para la que está mal preparada. Liberado sorpresivamente el país de una era represiva, necesita tomar decisiones para responder a demandas populares. La primera ola de iniciativas ha ignorado a la educación superior en dirección a otros sectores y subsectores: dentro del sector educativo, los aumentos presupuestarios han sido dirigidos a la educación básica mientras que la porción destinada a la educación superior en el presupuesto nacional ha disminuido de 21,4% en 1990 a 16,6% en 1991 (véase el cuadro 1); y, más aún, el Ministerio de Hacienda ha bloqueado el gasto de una parte importante de estos fondos.

Hay varias razones políticas y económicas para contener el gasto en educación superior. Sin embargo, al mismo tiempo, que se promueven estas políticas de austeridad, Paraguay se dirige a una nueva era en su desarrollo económico y político.

En el frente económico, el Paraguay es miembro del Mercosur y por lo tanto sus empresas agrícolas, industriales

y comerciales entrarán en competencia con las de sus vecinos; las empresas paraguayas son comparativamente débiles en términos de recursos humanos capacitados técnica y gerencialmente y en inversión para adquirir y desarrollar conocimiento tecnológico; en consecuencia estas empresas pueden sufrir en esta competencia a menos que se tomen medidas inmediatas para compensar estas deficiencias.

En el frente político, el Paraguay necesita una nueva generación de líderes bien informados y críticos para conducir al país en la nueva era democrática. Tras estos líderes hay una generación joven ambiciosa que aspira a educación superior, más allá de las oportunidades disponibles.

Las instituciones de educación superior pueden y deben responder a estos desafíos. Este capítulo propone un ambicioso paso para el desarrollo de la educación superior el cual debe incorporar la promoción de la excelencia y la expansión, financiado a través de mayor gasto público, así como con estrategias de recuperación de costos que promuevan más equidad. El gasto público adicional se justifica puesto que el nivel de gasto educativo del Paraguay, incluido el gasto en educación superior (entre 1,5 y 2% del Producto Nacional Bruto) es de los más bajos en el mundo (ver cuadro 3).

SITUACION ACTUAL

Un modelo académico anticuado

La Universidad Nacional de Asunción, la institución decana del sistema de educación superior en el Paraguay,

celebró su centésimo aniversario en 1989. El modelo básico de ésta y otras universidades en el Paraguay es una versión latinizada del modelo continental para la educación superior, un modelo que ha sido ya abandonado en Europa.

En la Europa del siglo XVII, y también en Francia, la universidad era el centro del desarrollo cultural, científico y profesional. Pero a partir de fines del siglo dieciocho hasta el período Napoleónico, se introdujeron varias reformas para crear un modelo específico Napoleónico. Estas reformas se iniciaron a partir de la convicción de que la universidad clásica y altamente académica no era adecuada para afrontar las demandas de una nación moderna.

En este nuevo modelo Napoleónico, se estableció una división entre la educación profesional, la investigación para promover el poder económico y político, y la investigación y reflexión para promover la cultura nacional y mundial. Mientras que la universidad original Francesa intentaba alcanzar todos estos objetivos, en la era Napoleónica aparecen dos nuevas instituciones orientadas hacia los dos primeros objetivos: las grandes escuelas (grandes ecoles) establecidas fundamentalmente para formación profesional en campos tales como ingeniería, leyes, medicina, administración, y educación. Se establecieron también instituciones clave para llevar a cabo investigación aplicada. La universidad se quedó con la función de enseñar y llevar a cabo investigación en materias tales como filosofía, historia, ciencias naturales, y en menor grado, ciencias naturales.

Dado que los dirigentes franceses no confiaban en la universidad, en comparación con las más recientes 'grandes

écoles' y los varios institutos, tendieron a discriminar contra la universidad en su financiamiento. Por lo tanto los salarios de los profesores eran modestos y muchos tenían empleos adicionales, los tamaños de sus clases tendían a ser grandes. En comparación, las condiciones de las 'grandes écoles' y de los institutos eran superiores.

Francia fue la primera nación Europea que introdujo estas modificaciones al modelo continental. Con el tiempo la mayoría de las otras naciones europeas introdujeron sus propias reformas. Por ejemplo, en Alemania se añadieron nuevas facultades en ciencia y tecnología a la Universidad continental para fortalecer su relevancia para el desarrollo económico. Anexas a estas facultades, se establecieron institutos grandes y bien financiados los que con frecuencia tenían relaciones estrechas con la industria.

Otra diferenciación del modelo Continental es el enfoque norteamericano, que envuelve una gran diversidad de instituciones educativas que enfatizan varias funciones educativas y de investigación. Las instituciones norteamericanas más prestigiosas son las grandes universidades que enfatizan la investigación, priorizando la investigación básica. Sin embargo, otras instituciones importantes dan más énfasis a la investigación aplicada y al desarrollo económico local. Otro grupo se especializa fundamentalmente en educación, en ocasiones orientadas a las necesidades de universidades específicas. Muchas de las instituciones norteamericanas son administradas privadamente, y aun las que son públicas tienen muchas características de las privatizadas; por ejemplo tienen que rendir cuentas a cuerpos rectores compuestos por miembros de la comunidad y cobran matrícula a todos los

estudiantes.

En resumen, durante los dos últimos siglos desde la aparición del modelo Continental, ha habido muchas adaptaciones en la estructura de la educación superior y su administración. El Paraguay y muchas otras naciones latinoamericanas derivan su estructura universitaria básica de la Universidad original continental. Es decir, que la universidad paraguaya tiene responsabilidad por todas estas funciones. De acuerdo a la Ley No. 828 de Universidades:

Art. 2. Las universidades tendrán los siguientes fines:

- a) La investigación científica;
- b) La formación integral del hombre, a través del cultivo de las ciencias, las artes y las letras;
- c) El fomento y la difusión de la cultura, en especial en cuanto haga la relación al patrimonio espiritual de la nación;
- d) La extensión de sus actividades como servicio a la colectividad nacional; y
- e) La consideración académica de la problemática nacional.

Dado que la universidad paraguaya debe cumplir todos estos complejos objetivos, el Paraguay ha promovido algunas instituciones adicionales para entrenamiento especializado o para investigación. El Ministerio de Agricultura tiene una estructura limitada para facilitar investigación aplicada agrícola, pero el presupuesto total para estas actividades para todo el país, es apenas dos por ciento del presupuesto asignado a la Universidad Nacional de Asunción. Aún

cuando las universidades deben cumplir todos estos objetivos, su estructura organizativa no es funcional a esta meta. Su organización básica semeja la original universidad continental con una oficina central débil y con una estructura compleja de facultades virtualmente independientes para llevar a cabo las tareas de docencia profesional e investigación.

Mientras que otras naciones, incluyendo las más desarrolladas de América Latina, han incorporado cambios significativos en su estructura de educación superior en años recientes, el Paraguay aún mantiene el esquema anticuado del siglo dieciocho.

El sistema es pequeño

Durante la mayor parte del primer siglo de educación superior en el Paraguay, la Universidad Nacional disfrutó un virtual monopolio. Esta institución, que comenzó esencialmente como una escuela de medicina, ha añadido gradualmente facultades adicionales y para el momento de su centenario tenía 20.000 alumnos matriculados en 30 carreras profesionales y 10 programas adicionales. Estos programas cubren un amplio campo de actividades desde filosofía hasta agronomía e ingeniería.

En 1960 se fundó una universidad privada, la Universidad Católica. Aun cuando la Universidad Católica depende casi exclusivamente de la matrícula que pagan sus estudiantes, ha crecido rápidamente y en 1991 tenía un número de alumnos que equivalía a la mitad de la matrícula de la

Universidad Nacional. La Universidad Católica pone más énfasis en las carreras de más bajo costo, como leyes, humanidades y ciencias sociales, aun cuando en 1979 abrió una escuela de ciencia y tecnología. En la nueva era democrática se concedió estatus universitario a siete instituciones privadas más. En estos momentos el sistema consiste de 9 instituciones de educación superior.

Si bien el sistema ha crecido rápidamente en años recientes, es aún un sistema pequeño en términos comparativos. El cuadro 2 muestra varios indicadores relevantes para entender la escala de la educación superior en tres grupos de países: 1) el grupo de Mercosur, 2) otros países latinoamericanos y 3) varios de los países de rápido crecimiento en Asia a los que los más ambiciosos líderes políticos en Latinoamérica tratan de seguir.

Un factor que afecta la escala del sistema de educación superior en el Paraguay es lo restringido del sistema de educación secundaria. La tasa de matrícula en secundaria es la más baja en América Latina, y una de las más bajas en el mundo; más aún, a pesar de la naturaleza selectiva de este sistema, sólo uno de cada dos estudiantes que empieza la secundaria la termina. Por lo tanto comparativamente pocos jóvenes tienen las competencias para seguir un grado avanzado. Como puede verse en el cuadro 2 la matrícula bruta en la educación superior (29%) es menos que la mitad de la de dos de sus socios en Mercosur (Argentina con 74 por ciento y Uruguay con 77 por ciento) y también menos que Brasil (38 por ciento).

En parte debido a esta selectividad a nivel secundario, la

matrícula a nivel superior en el Paraguay es también comparativamente baja, sólo por encima de la de Malasia e Indonesia entre los países considerados en el cuadro 2. Al igual que muchos de los otros sistemas considerados en el cuadro 2, la mayoría de los estudiantes Paraguayos asisten a universidades en lugar de otras instituciones de educación post-secundaria administradas por el Ministerio de Educación u otras agencias; en los países económicamente más avanzados la proporción de estudiantes de educación superior en las universidades tiende a disminuir en relación a aquéllos que asisten a instituciones más especializadas o basadas en la comunidad. En términos de campos de especialización, el sistema paraguayo es comparativamente fuerte en las ciencias naturales, tecnología y medicina. Por otra parte, un número comparativamente pequeño de estudiantes a nivel superior se especializan en educación.

Sub-financiado

Es común que las agencias de financiamiento internacional postulen que la educación superior debe recibir una proporción menor del presupuesto, para dedicar más a la educación primaria, pero este planteamiento debe considerarse a la luz de dos preguntas: ¿es el presupuesto total suficiente? y ¿se está asignando una proporción demasiado grande a la educación superior?

Observaciones de las instalaciones de las universidades paraguayas no sugieren que el sistema esté bien financiado. La escuela más importante de idiomas extranjeros no tiene un laboratorio de idiomas, la biblioteca de la universidad

más importante no tiene ni 100.000 títulos, el departamento de matemáticas de la Universidad Católica depende de una computadora XT, las autoridades de la universidad reciben ingresos entre una octava y una sexta parte de las autoridades universitarias internacionales.

Los dirigentes educativos del Paraguay reconocen estos problemas. La Universidad Católica lleva a cabo estudios periódicos sobre su funcionamiento. En un seminario en 1988 después de uno de estos estudios, los participantes reflexionaron sobre su preocupación para alcanzar objetivos tales como el contribuir al desarrollo nacional, o llevar a cabo investigación de calidad, pero las limitaciones de recursos y la excesiva burocracia interna constituyeron los obstáculos principales:

“En estas circunstancias, conviene tener presente que actualmente del total de presupuesto de gastos de la Universidad, el 46,41% se destina al ejercicio de la función docente, el 50,58% para gastos administrativos (cubre básicamente pago de personal no docente en todas las categorías y niveles, equipamiento y manutención, inversión de capital, pago por servicios). Ambos rubros representan el 97% del presupuesto, quedando un disponible del orden del 3% que se destina a Programas de Investigación (92,24%) y al Programa de Servicios y Extensión Universitaria (0,77%). Resulta evidente que en las actuales circunstancias financieras de la institución es imposible lograr un desarrollo más sustantivo de estas funciones.” (U.C. 1988, p.7).

El cuadro 3 presenta varios indicadores financieros internacionales para el año 1988. De éstos puede observarse que

el gasto público en educación como proporción del Producto Nacional Bruto es extremadamente bajo en el Paraguay en comparación con otras naciones del Mercosur o del resto de Latinoamérica (¡menos que la mitad!). La proporción de estos modestos gastos públicos en educación superior es comparable con la de otras naciones latinoamericanas (aun cuando es menor a la de muchas naciones africanas o europeas); también hay que tener en cuenta que el Paraguay ha reducido esta proporción desde 1988 hasta 16 por ciento, lo cual es excepcionalmente bajo. El cuadro 3 indica que el gasto corriente por alumno en la universidad como proporción del Producto Nacional Bruto del Paraguay es menor que en la mayoría de otros países Latinoamericanos y países asiáticos de rápido crecimiento. En resumen, es difícil plantear que la educación universitaria en el Paraguay recibe exceso de recursos.

Además, las universidades tienen poco financiamiento para investigación básica o aplicada. La Universidad Nacional recibe una asignación directa del gobierno, mientras que la Universidad Católica depende de fondos de proyectos y de algunas asignaciones de ingresos generales. Un estimado grueso es que la Universidad Nacional tiene US\$500.000 para investigación básica y aplicada y que la Universidad Católica tiene US\$100.000. Es posible que haya hasta US\$3 millones adicionales en investigación llevada a cabo por varias agencias gubernamentales. Puede estimarse que el Paraguay no gasta más de 0,2% del Producto Nacional Bruto en investigación y desarrollo, una cifra que se compara desfavorablemente con el nivel de gasto en Mercosur y en los países asiáticos de rápido crecimiento que tienden a gastar al menos 1% del Producto Bruto para investigación y desa-

rrollo.

Burocracia excesiva y rigidez

Las instituciones de educación superior en el Paraguay están registradas en la ley nacional, y tienden a estar compuestas por varias facultades con identidad educativa y administrativa. Por lo tanto cada facultad tiene un aparato administrativo separado para todo, desde la contratación de personal hasta el establecimiento de currículum o la reparación de edificios y planta física.

Sin embargo, si bien cada facultad debe ejecutar estas acciones, sus respectivos consejos y altas autoridades no tienen la responsabilidad última. De hecho, la mayoría de las decisiones deben circular a través de una larga cadena hasta que son finalmente aprobadas por el Rector y/o el Consejo Universitario. En el caso de la UNA que recibe su financiamiento del Ministerio de Finanzas, algunas decisiones dependen de esta instancia.

De acuerdo a un estudio llevado a cabo por el Banco Interamericano en 1982, 36 por ciento de todos los empleados de la UNA eran administradores o empleados de servicios; teniendo en cuenta que la mayoría de los administradores y personal de servicio son a tiempo completo mientras que los profesores son en su mayoría a tiempo parcial, esta cifra subestima el nivel de intensidad administrativa. El estudio del BID nota que la estructura descentralizada existente no aprovecha las economías de escala y por lo tanto es muy costosa tanto en términos de salarios como en términos del

tiempo de las altas autoridades que deben atender a muchos asuntos que son transferidos de niveles inferiores (BID, 1982, p. 26 y siguientes).

El efecto de este complejo sistema de gobierno y de administración es de desincentivar muchas desviaciones. Especialmente en la Universidad Nacional, muchos programas educativos tienen las mismas características que hace dos o tres décadas. Las universidades privadas, tal vez porque dependen exclusivamente de la matrícula de los alumnos para su financiamiento, tienden a mostrar más flexibilidad y capacidad de respuesta. Así, la Universidad Católica se separó del modelo tradicional de facultad para establecer un 'curso probatorio de ingreso' multidisciplinario para los estudiantes nuevos antes de aceptarlos a una especialidad. También ha establecido un sistema de 'créditos' para medir el progreso académico de los alumnos, y para ofrecer a los estudiantes más flexibilidad en la selección de su programa académico. Esta universidad también parece estar innovando para mejorar la calidad de la educación utilizando estudiantes asesores y revisiones del currículum.

Los profesores tienen poca conexión con la universidad

La mayoría de los programas educacionales se orientan a entrenar a los alumnos para varias profesiones, y por lo tanto el sistema básico de empleo de los profesores involucra el reclutamiento de profesionales establecidos en esas áreas. El supuesto es que esos profesionales establecidos tienen un ingreso principal en otro empleo y por lo tanto no requieren

un pago generoso de la universidad. De hecho, el pago está lejos de ser generoso, el equivalente es aproximadamente de US\$6 la hora. Estos profesores a tiempo parcial, si enseñan la carga típica de dos cursos en una carrera dada, reciben unos US\$200 al mes. El nivel de remuneración es relativamente el mismo independientemente del rango académico de la persona.

Fortaleciendo este patrón de conexión mínima, los reglamentos de las dos universidades principales indican que los profesores enseñaran no más de dos cursos en una carrera dada; estas reglas existen para normar la práctica y para inducir a los programas académicos a depender en una variedad de especialistas en la provisión de su currículum y para ofrecer una diversidad de puntos de vista a los estudiantes.

Mientras que esta práctica de limitar el empleo de profesores en una misma carrera tiene algunas ventajas para los estudiantes, crea obstáculos importantes para estimular a los profesores a dedicar mucho tiempo a su función universitaria. La mayoría llega al campus justo antes de que comiencen sus clases (o, si están ocupados, envían a asistentes en su lugar) y se van apenas terminan las clases; al no ser remunerados por asesorar a los estudiantes, los profesores no se ocupan de esa tarea. Y al no ser remunerados por asistir a reuniones, tienden a evitarlas.

A medida que las universidades se han orientado hacia las humanidades y las ciencias sociales, que no tienen identidades profesionales bien definidas independientemente de la función docente, un número creciente de profesores

tiene como fuente principal de sostenimiento la enseñanza en múltiples cátedras. Estos profesores a tiempo completo a base de tiempos parciales son conocidos como profesores taxi porque van de facultad a facultad durante un mismo día para trabajar lo suficiente para completar un sueldo, y constituyen una quinta parte del cuerpo profesoral.

Para asegurar alguna estabilidad en la administración universitaria, autoridades como jefes de departamento y decanos reciben mayor compensación, pero esto no llega a una dedicación equivalente a un cuarto de tiempo completo o una tercera parte. Todos los nombramientos son por un período limitado incluyendo los de profesores titulares que reciben nombramientos de cinco años, renovables. Los nombramientos de más de un año constituyen una cuarta parte de todo el cuerpo profesoral. El resto de los profesores tienen contratos anuales. Hay pocos incentivos para dedicar seria atención a importantes asuntos universitarios como la asesoría a estudiantes, reforma curricular o planificación prospectiva.

Poca investigación científica

El sistema latino es fundamentalmente un sistema de enseñanza, para transmitir conocimiento profesional. Pero con el rápido progreso del conocimiento profesional es generalmente aceptado que la investigación básica es necesaria no sólo para el progreso del conocimiento profesional sino también para ayudar a los profesionales a estar al día en sus respectivos campos.

Dentro de cada universidad han sido establecidos varios

institutos pequeños para funcionar como centros de investigación, aun cuando estos centros no tienen suficiente equipo. Pocos profesores tienen suficiente tiempo o recursos para dedicarse a tareas de investigación.

La carrera y ascensos universitarios en el Paraguay no están generalmente basados en el éxito en la investigación científica. Autoridades en ambas universidades indican que los éxitos científicos cuentan menos que 10 por ciento del peso total en la revisión de la hoja de servicios de una persona. Ante la falta de financiamiento para la investigación y de un sistema de incentivos para la misma, hay pocos profesores que hagan investigación o incluso que escriban ensayos simples.

En la Universidad Nacional, con el fin de estimular más investigación, una parte importante de los profesores de medicina y de las ciencias naturales tienen hoy en día posiciones a tiempo completo. Sin embargo la universidad no tiene mucho presupuesto para financiar su investigación. Una fuente importante de fondos son los proyectos financiados por agencias internacionales, pero el volumen de éstos es pequeño y pocos tienen acceso a los mismos.

Sin embargo, una fuente potencial importante de buena investigación es la que producen los estudiantes como parte de sus programas de estudio. Las carreras duran entre 4 y 6 años y son comparables en algunos casos a un nivel de Maestría en los Estados Unidos. Muchos de estos alumnos escogen tópicos importantes para sus tesis de grado, y aun cuando los mismos estudiantes financian los gastos de estas tesis, muchos de éstos son trabajos bien hechos. Actualmen-

te el sistema tiene unos 2.000 egresados al año.

Demanda excesiva

Es difícil hacer un juicio preciso sobre las necesidades de profesionales de la economía paraguaya. Es posible que el Paraguay necesitará en el futuro muchos más profesionales altamente calificados a medida que compita con las economías más entrenadas de Mercosur (Cuadro 2). ¿Qué podría indicar lo contrario?

Estudios de mano de obra¹ tradicional se orientan en el pasado, analizando la proporción de la mano de obra que necesita la educación superior para llevar a cabo tareas específicas que requieran alta calificación; ¿cuáles son las proyecciones de crecimiento en estos empleos y para el retiro de quienes actualmente ocupan este tipo de empleo? El censo de 1982 es la única base para estas estimaciones, y el censo de 1992 está aún siendo procesado; un estudio realizado en base al censo de 1982 mostró que había exceso de profesionales en la economía, personas a quienes la economía no podía absorber, a pesar de esto el sistema ha continuado expandiéndose durante los años ochenta y la competencia es alta para los nuevos puestos.

Por ejemplo, el cuadro 4 muestra que hay dos solicitantes por cada estudiante admitido a la universidad durante las últimas 3 décadas, aun cuando la universidad ha triplicado

¹ Manpower studies.

su matrícula y los estudiantes han tenido la alternativa de solicitar admisión en la Universidad Católica. La competencia es especialmente fuerte en las profesiones de alta remuneración como medicina, obstetricia, dentista y farmacia.

Si bien es difícil indicar cuantos graduados universitarios necesita el Paraguay, es claro que la demanda por este tipo de educación es alta y creciente. La selectividad del sistema secundario sólo prepara a un número relativamente pequeño de personas para el ingreso a la universidad, y sin embargo, se observa que en 1990 sólo uno de cada tres egresados obtuvieron un puesto en secundaria. El cuadro 5 presenta las proyecciones oficiales para la expansión de las dos principales universidades durante los próximos 10 años, junto con tres proyecciones alternativas para los graduados de educación secundaria. Considerando la proyección más baja la tasa de egresados de secundaria se moverá por encima de 3 a 1 (3.2 veces más egresados que ingresos a la universidad). Con la proyección intermedia que supone mejoras modestas en la educación secundaria, la tasa sube a cuatro a uno. Y si las escuelas secundarias mejoran significativamente su eficiencia, la tasa podría llegar a siete a uno.

Al menos en términos del número de graduados de secundaria que podrían aspirar a la educación superior, la demanda proyectada excede ampliamente la oferta, aun a corto plazo. Estas proyecciones no toman en cuenta los espacios que actualmente ofrecen las universidades privadas, las cuales sin duda se convertirán en un factor importante.

OPCIONES DE POLITICA

Si retrocediéramos 30 años, encontraríamos mucha semejanza entre las condiciones de la educación superior en el Paraguay y la de otros países latinoamericanos. En casi todos los casos los sistemas eran fundamentalmente financiados por el Estado, pequeños y elitistas, sub-financiados, débilmente administrados, y débiles en investigación y desarrollo. Pero durante las últimas 3 décadas; ha habido importantes cambios en varios países, aun cuando la naturaleza de los cambios varía ampliamente. Los cambios han sido influidos por los intereses del sector empresarial y otras élites y grupos de los países, incluida la Iglesia Católica, en el desarrollo de recursos humanos y conocimiento. Daniel Levy, en un estudio reciente de estos cambios, señala que algunos sistemas se han apoyado fuertemente en la iniciativa oficial, otros en iniciativa privada y otros aun en una combinación de esfuerzos por parte de ambos sectores. Por ejemplo, Uruguay tiene hoy en día un sistema relativamente grande que es exclusivamente público, mientras que Brasil tiene un sector privado excepcionalmente grande. México, Chile y Argentina son quizás los casos que más destacan en la expansión de la educación superior y en la mejora de su calidad, mientras que la investigación y desarrollo es más destacada en Brasil.

La experiencia reciente en Latinoamérica sugiere la posibilidad de cambios rápidos en la educación superior, especialmente si quienes tienen posiciones de responsabilidad saben a donde quieren dirigirse. En base a esta experiencia reciente puede sugerirse que hay varias opciones abiertas al Paraguay, el resto de esta sección examina estas opciones:

Objetivos amplios o restringidos

En todas las naciones los propósitos explícitos de la educación superior son diversos y grandiosos, reflejando la elocuencia natural de las personas que dirigen el sector. Lo mismo puede decirse sobre el Paraguay como ilustran los cinco objetivos citados antes en la Ley No 828. Sin embargo, cuando se examina cuidadosamente el funcionamiento real del sistema, encontramos que está fundamentalmente enfocado en educación profesional de élite. No puede decirse que el sistema universitario paraguayo tenga vínculos estrechos con el desarrollo nacional, con el mejoramiento de la sociedad rural y agrícola, o con el desarrollo de investigación básica o aplicada.

Lo que una universidad hace es un indicador más relevante de su propósito que los pronunciamientos de una ley nacional. Aún la nueva Ley Universitaria no provee las condiciones para un mayor papel para la educación superior. ¿Cuánto quiere lograr la universidad, y más ampliamente el sub-sistema universitario? y ¿con quien colaborará para lograr esos objetivos? La nueva ley universitaria abre la puerta a nuevas iniciativas, si las autoridades claves desean aprovechar esta oportunidad.

Uno de los problemas que el Paraguay enfrentará inevitablemente a medida que reexamine su propósito es el tener que hacer escogencias entre áreas de investigación y de enseñanza. A diferencia de Brasil y Argentina, los socios de más peso en Mercosur, el Paraguay es un país pequeño que no puede hacer todo. Será necesario hacer elecciones cuidadosas en las que basar ventajas comparativas en recursos

naturales y humanos; la experiencia de algunos de los países industrializados recientes más pequeños en el sudeste asiático puede examinarse para entender mejor como escoger objetivos prometedores.

Administración del sistema

Si la educación superior va a lograr más, es importante revisar el patrón de gobierno y administración tanto de los sistemas individuales como del sistema global. En este momento, cada institución se ocupa esencialmente de sí misma y tiene responsabilidad por su fuente de financiamiento principal. La Universidad Nacional es administrada por un Consejo Universitario integrado fundamentalmente de profesores y algunos ex-alumnos que tienen actualmente una posición destacada en la vida nacional; más allá de ese Consejo la universidad obtiene apoyo en círculos oficiales y en el Ministerio de Finanzas que tiene responsabilidad final sobre el financiamiento. La Universidad Católica está también administrada por un Consejo y tiene vínculos estrechos con la Iglesia Católica. Varias universidades privadas nuevas tienden a ser iniciativas privadas de un grupo de educadores y empresarios.

A medida que la educación superior progrese en el Paraguay, será necesario un nuevo patrón de relaciones entre estas instituciones. El punto focal actual de estas discusiones es el nuevo Consejo de Universidades compuesto por los rectores de las respectivas instituciones. Será importante ver si este organismo busca una modalidad en la que los recursos públicos sean compartidos más equitativamente, y

mayor integración entre los objetivos. O por el contrario si lo que busca es mantener el statu-quo en el que la Universidad Nacional recibe todos los recursos públicos. Una opción posible para complementar el Consejo de Universidades, que ha sido sugerida por el Banco Interamericano de Desarrollo, es un Consejo para Ciencia y Tecnología. Este Consejo, que incluiría tanto a las autoridades universitarias como a empresarios y autoridades oficiales, buscaría diseñar una amplia estrategia nacional para el desarrollo del conocimiento y de recursos humanos.

Suponiendo que se cree este Consejo y que reciba apoyo para contar con una fuerte secretaría, proporcionaría una oportunidad única para identificar áreas prometedoras de ventaja comparativa. Este Consejo multi-sectorial propondría casi inevitablemente una división de tareas para que distintos integrantes del sistema de educación superior puedan hacer contribuciones especializadas.

Administración universitaria

El sistema actual de administración universitaria que, al menos formalmente, pone mucha responsabilidad en las manos de facultades descentralizadas y consejos departamentales, representa una opción. Pero la experiencia sugiere que esta opción tiene problemas para identificar objetivos y llevar a cabo cambios; las múltiples instancias de aprobación colegiada son un freno a la iniciativa y al cambio.

En comparación, es posible concebir una opción contrastante en la que todo el poder esté en las manos de un

gerente ejecutivo. Esta opción autoritaria puede tener la ventaja de establecer políticas decisivas, aun cuando su ejecución puede ser difícil. Otra dificultad en un sistema autoritario es la sobrecarga de funciones que tendría este gerente superior para responder a la multiplicidad de demandas que surgen inevitablemente en una organización compuesta de tantos especialistas y personas.

Entre estas opciones autoritaria y democrática/descentralizada existen otros modelos que buscan combinar las ventajas de ambas. Por ejemplo nombrar un ejecutivo fuerte para la realización de ciertas tareas comunes administrativas y el balance de otras. Otras autoridades capaces en cada una de las facultades y departamentos apoyarían las labores de esta gerencia fuerte, estas autoridades serían escogidas por el gerente, y no por sus colegas, para aumentar la posibilidad de ejecutar iniciativas centrales. Esta opción, que caracteriza a muchas de las universidades en los Estados Unidos, puede llamarse 'democracia guiada'. Tiene la ventaja de promover liderazgo y participación; su éxito a largo plazo depende del grado en el cual todas las personas involucradas estén dispuestas a negociar.

Para obtener más eficiencia y calidad serán necesarios algunos cambios en la administración de las universidades paraguayas.

Profesores a tiempo completo o a tiempo parcial

Un obstáculo importante para el mayor desarrollo de la educación superior en el Paraguay es la práctica de contratar

a casi todos los profesores a tiempo parcial esperando que sus ingresos principales sean en otras actividades. Existe probablemente un límite en el número de profesionales dedicados y competentes que están dispuestos a aceptar estas condiciones de empleo, y es probable que el sistema paraguayo haya excedido ya ese límite. Por lo tanto enfrenta actualmente un número de asuntos de personal interrelacionados: muchos profesores permiten que sus obligaciones profesionales tomen prioridad sobre sus obligaciones universitarias, afectando la calidad de su contribución a la enseñanza y a la gestión universitaria. Otros que buscan ganarse la vida a través de un conjunto de empleos a tiempo parcial en varias carreras en una o varias universidades terminan estando tan ocupados que tampoco pueden hacer contribuciones más allá de su docencia. En resumen, la dedicación de los profesores es marginal. Más aún, los profesores tienen poca oportunidad de participar en la investigación.

Una alternativa obvia a los profesores a tiempo parcial es contratar más profesores a tiempo completo y con salarios adecuados. Esta opción ha sido adoptada en algunas de las facultades de la Universidad Nacional, pero no existe una evaluación de su impacto. Sería útil explorar las ventajas y desventajas de esta práctica, que es común en todas las universidades de nivel internacional.

Educación superior de élites o de masas

En términos comparativos el sistema de educación superior del Paraguay es excepcionalmente pequeño y muy concentrado en la capital del país. Alguna expansión es

inevitable si el sistema va a brindar al país la asistencia necesaria en desarrollo agrícola (a través de trabajadores de extensión e investigadores), en desarrollo industrial (brindando profesionales capaces de modernizar la producción, administración y mercadeo), en desarrollo de salud (doctores y enfermeras para clínicas en varias regiones), y en educación (proporcionando formadores de formadores y eventualmente maestros de secundaria para una educación de calidad).

No hay una bola de cristal para determinar cuánta expansión es necesaria. El proceso sin embargo puede planearse cuidadosamente a través de establecer metas específicas y regulando el tamaño de los grupos de admitidos en las universidades, pero esta política envolvería el supuesto de que tener egresados de secundaria desempleados es socialmente más aceptable que ocuparlos como estudiantes universitarios. Una alternativa a la regulación cuidadosa es la apertura de las puertas de la universidad, al menos aquéllas en el sector privado con tanta amplitud como haya demanda. También esta política de *laissez-faire* se basa en ciertos supuestos, entre ellos que los jóvenes estarán dispuestos a ir a instituciones que en ocasiones brindan educación de calidad dudosa.

Con la expansión de la educación superior, el gobierno y los líderes educativos necesitarán pensar mejor quien debe ir a la universidad. Especialmente si las matrículas son significativas, aquellos con menos recursos tendrán dificultad iniciando o culminando una carrera. Esquemas de becas bien anunciados permiten que sistemas de educación superior masivos aumenten la equidad en la matrícula universi-

taria. De igual modo, a menos que se establezcan más universidades en zonas rurales, el sistema estará sesgado a favor de quienes viven en la capital.

El papel del sector privado

Hasta 1959, la educación superior en el Paraguay era exclusivamente pública, la Universidad Nacional de Asunción era completamente financiada por el gobierno; el presupuesto oficial especificaba en detalle el financiamiento para las actividades de cada facultad y oficina administrativa. Los estudiantes que obtenían admisión en la universidad podían asistir completamente gratis, excepción hecha de matrículas simbólicas en cada facultad. El supuesto era que el país requería una universidad para lograr los objetivos nacionales, y la educación de los estudiantes era uno de dichos objetivos.

En 1959, el Arzobispo de Asunción, a nombre de la Conferencia Episcopal Paraguaya, pidió permiso al Gobierno para establecer una universidad Católica privada. En respuesta a esta solicitud, en marzo de 1960 un decreto Presidencial autorizó esta solicitud, en términos que reconocen las funciones públicas de esta nueva institución:

“La creación de una nueva universidad representa una efectiva contribución a la elaboración cultural del país, a la formación intelectual, moral y técnica de la juventud y al desarrollo y conservación del patrimonio científico nacional.”

Al igual que muchos sistemas privados, la Universidad Católica en primer lugar dio inicio a carreras en las disciplinas tradicionales de humanidades, leyes, comercio y economía, las que requieren relativamente menos fondos y recursos para sus programas. Sin embargo, a comienzos de los años setenta abrió cursos en ciencia y tecnología y en los últimos años ha abierto también algunos cursos en agricultura. El cuadro 6 resume la conformación del crecimiento de la matrícula en la Universidad Católica, en relación al de la Universidad Nacional. En 1989 la Universidad Católica se acercaba a la Universidad Nacional en términos de la amplitud y utilidad pública de sus programas académicos.

Para su funcionamiento, la nueva universidad dependía básicamente del pago de matrícula de parte de los estudiantes, más apoyo en infraestructura y otros de la Iglesia. Sin embargo la creación de esta nueva universidad, con financiamiento privado pero orientación pública permite preguntarse ¿por qué una universidad orientada al público recibe financiamiento público completo y la otra no? Esta pregunta también se relaciona con la cuestión de por qué los estudiantes de una pueden recibir educación gratuita, mientras que los otros tienen que invertir sumas considerables en su educación (la matrícula actualmente es de unos US\$600 anuales, por un curso de 6 años en la Universidad Católica).

El estudio de Levy de otros sistemas educativos latinoamericanos señala que ha habido varias respuestas a estas preguntas. Por ejemplo, en México el enfoque actual es paralelo al del Paraguay donde el Estado no da ningún apoyo a las instituciones privadas. En comparación, en Chile el Estado da apoyo completo a las instituciones privadas, del

mismo tipo que reciben las instituciones públicas, destinados a gastos básicos anuales, gastos de inversión, e investigación y educación de postgrado; en este sistema los estudiantes tanto en las instituciones públicas como en las privadas, pagan matrícula. Entre ambos tipos de caso se encuentra el modelo de apoyo mixto ilustrado por Brasil, en el que el Estado no ayuda a las instituciones privadas con gastos de operación, pero da cierto apoyo con gastos de inversión, y además ha establecido un instituto nacional para evaluar y financiar propuestas valiosas de estudios de postgrado, independientemente de si provienen del sector público o privado.

Hay un número de razones por las que es aconsejable cierta modificación a la práctica actual en el Paraguay. Por una parte el sector público es aún pequeño y es poco probable que se expanda mucho más de modo que el país tendrá inevitablemente que depender cada vez más del sector privado; en la medida en que los fondos públicos apoyen al sector privado este sector estará más abierto a recibir influencia de políticas públicas. En segundo lugar, si bien el sector público tiene la institución más fuerte, no tiene un monopolio sobre el talento académico; apoyar a los mejores profesores y laboratorios dondequiera que se encuentren es bueno para el país. Además, puede señalarse que el fortalecimiento del sector privado y una apertura oficial al financiamiento privado creciente son una señal de alerta al sector público de que su apoyo puede disminuir a menos que mejore su calidad.

Mayor apoyo público o no

Ya hemos señalado que el nivel actual de gasto público en educación superior en el Paraguay es excepcionalmente bajo en términos internacionales. El Paraguay podría estimular el desarrollo del sistema a través de un apoyo exclusivo al sector privado, pero esto llevaría a un sistema cada vez más controlado por las fuerzas del mercado (lo que llevaría a cursos de bajo costo en campos de poca prioridad nacional fundamentalmente para estudiantes jóvenes urbanos). Es casi seguro que será necesario alguna forma de apoyo financiero público. Esquemas de recuperación de costos son una forma de aliviar esta carga inevitable: el cobro de matrícula a los estudiantes de la universidad nacional, ajustando los niveles de matrícula para reflejar los costos reales de las distintas carreras, e iniciando actividades de investigación que el sector comercial esté dispuesto a apoyar.

Regulación pública o regulación universitaria

Un papel creciente del sector público en el financiamiento de la educación superior viene inevitablemente acompañado de la tentación de expandir el papel público controlando esos gastos. Estas regulaciones públicas pueden expandirse hasta detalles triviales y pueden establecerse presupuestos por renglones para asegurar que las autoridades universitarias no gasten estos recursos en propósitos no autorizados. La tentación de promover estas prácticas regulatorias es comprensible en cualquier circunstancia nacional, pero especialmente en el Paraguay donde la interferencia política y la corrupción son comunes.

Sin embargo, estos procedimientos estandar de control están en conflicto con la autonomía que los profesionales serios requieren para llevar a cabo sus tareas. El trabajo profesional envuelve inevitablemente múltiples ajustes y revisiones de curso en respuesta a situaciones inesperadas que se encuentran día a día en investigación de laboratorio, con nuevos grupos de estudiantes, o con nuevos clientes. Para responder a esta demanda académica de autonomía algunos gobiernos han eliminado la práctica de procedimientos presupuestarios complejos, y simplemente negocian sumas totales con las universidades anualmente. Las universidades son responsables por estos presupuestos en el sentido de que tienen que alcanzar ciertos objetivos definidos.

. Entre estos extremos de presupuestos detalladamente especificados y presupuestos globales a universidades individuales hay otros mecanismos como la creación de organizaciones cuasi-públicas que toman responsabilidad por funciones inter-universitarias como la provisión de becas a estudiantes, el otorgamiento de contratos de investigación, la construcción de infraestructura.

Sería deseable en el desarrollo futuro de la educación superior paraguaya minimizar el tiempo que los dirigentes nacionales utilizan desarrollando regulaciones excesivamente detalladas, para que puedan emplear más de su tiempo en concentrarse en metas amplias y para emplear menos tiempo de la universidad en tratar de ajustarse a estas regulaciones, a veces anticuadas.

RECOMENDACIONES

1. Simplificar y reintegrar los procedimientos gubernamentales al nivel nacional

Los procedimientos actuales promueven una indecisión y burocracia excesiva.

1.1. Se requiere un cuerpo inter-universitario nuevo para desarrollar una visión más precisa de los objetivos nacionales en la educación universitaria, que de más énfasis a las iniciativas que favorecerán el desarrollo nacional. Este cuerpo, que se podría llamar **Consejo para la Promoción de Ciencias y Tecnología (CPCT)**, debería ejercer liderazgo para implementar sus propuestas en áreas como la Promoción de Universidades Privadas, un Programa Nacional de Becas y Proyectos de Ciencia y Tecnología. Este cuerpo puede proteger a la educación universitaria de impedimentos políticos y gubernamentales innecesarios. El establecimiento de este cuerpo debe ser independiente a cualquier universidad o agencia gubernamental existente, aunque debe contar con un comité de dirección compuesto por líderes de los negocios, el gobierno, la educación universitaria y la cultura. Esta es una recomendación de primera prioridad.

1.2. El cuerpo inter-universitario antes mencionado debe contar con la ayuda de una estructura ejecutiva, cuyos empleados deben ser profesionales científicos, técnicos y administrativos de la más alta

calidad, y que deberían recibir una remuneración igual a la que reciben los mejores profesionales en el sector privado. El reclutamiento de los miembros de la agencia debe ser muy competitivo, y podría llegar a incluir a alguna representación internacional. En las primeras etapas de su labor, la agencia ejecutiva debe visitar a otros cuerpos parecidos en América del Sur y Asia. Esta es una recomendación de primera prioridad.

- 1.3. Este cuerpo debe ser responsable por distribuir los fondos gubernamentales a todas las instituciones de educación universitaria, incluso a la Universidad Nacional de Asunción.

2. Reconocer la función pública de todas las universidades aprobadas

Las dos universidades más conocidas tienen antecedentes establecidos en proporcionar un servicio público. Por lo tanto, ambas merecen acceso a los fondos públicos. No sería factible empezar a subvencionar por completo a la Universidad Católica, pero se recomienda que giren en esa dirección, usando lo que se llama el modelo de Apoyo Mixto. De esa manera las universidades privadas conseguirán fondos públicos para inversiones de capital y para desarrollar programas de estudios de postgrado e investigaciones que concuerdan con el interés público. Mientras las universidades privadas se mejoran, podrán competir a mayor nivel con la UNA, lo cual beneficiará a todas las instituciones y a sus estudiantes. Esta recomendación provee la base para muchas de las otras reformas que se discuten a continuación.

3. Aumentar los fondos

Empezando ya en el año fiscal 1993, el presupuesto nacional debe incluir aumentos sustantivos para la educación universitaria y la investigación, tomando en cuenta que proporciones significativas de estos aumentos se pueden recuperar a través de medidas nuevas de recuperación de costos. Se debe fijar un mínimo de uno por ciento del Producto Interno Bruto para el año 1997 para cubrir los gastos notados en 4.2 al 4.6, y se ha de desarrollar un plan para los próximos cinco años. Esta es una recomendación de primera prioridad.

4. Promocionar la búsqueda de conocimientos

Ha de establecerse inmediatamente un fondo inicial garantizado para la promoción de la investigación y desarrollo y la capacitación y actualización del profesorado. El plan debe incluir fondos para apoyar la investigación de tesis de los estudiantes. El nuevo Consejo para la Promoción de la Ciencia y la Tecnología (CPCT) debe desarrollar un plan para los próximos diez años, con una asignación de no menos de US\$10 millones para el año fiscal 1993, que será aumentado por US\$5 millones anualmente hasta el año 2002. Esta es una recomendación de primera prioridad.

5. Promocionar el regionalismo

Se han iniciado unos pasos importantes hacia el establecimiento de facultades universitarias en ciudades regionales y esta idea se debe fortalecer con fondos donados a las universidades públicas y privadas para que establezcan

facultades regionales adicionales; CPCT debe estudiar la posibilidad de asignar hasta 50 por ciento de todos los gastos de capital a las facultades regionales nuevas durante los próximos diez años. Se debe considerar otra tecnología nueva como es la educación a distancia para alcanzar ciertas áreas regionales. En las facultades regionales se debe poner como alta prioridad la investigación aplicada para promocionar el desarrollo, que incluya investigación agrícola y de las condiciones de la educación rural. Esta es una recomendación de primera prioridad.

6. Promocionar la igualdad

Se ha de establecer un fondo de becas inmediatamente para cubrir los gastos básicos a los estudiantes rurales y de bajos recursos que quieran estudiar al nivel universitario. Este fondo debe ofrecer préstamos de un nivel moderado, con ciertas provisiones para perdonar el préstamo a cambio de trabajo de asistencia pública. Las becas deben ser ofrecidas en una escala amplia para que un mínimo de 1.000 estudiantes estén cubiertos en el año inaugural. Un programa de escala amplia tiene más posibilidades de recibir más publicidad en las áreas rurales y así actuar como un incentivo para alentar a más estudiantes de bajos recursos a seguir con sus estudios secundarios. Esta es una recomendación de primera prioridad.

7. Mejorar la eficiencia

Los programas académicos varían mucho en cuanto a su eficiencia en ayudar a los estudiantes a terminar sus progra-

mas académicos en un tiempo establecido. Una indicación aproximada del éxito de las diferentes facultades se aprecia en el cuadro 8, que compara las diferentes carreras de la UNA. Las carrera con mayor eficiencia interna es medicina. Entre las razones del éxito de esta carrera figura la presencia de profesores de tiempo completo, y, como se indica a continuación, los fondos superiores que se invierten. A lo mejor no sería posible duplicar totalmente estas condiciones en otras facultades, pero otros mecanismos merecen consideración, como serían un mejoramiento en la asesoría a los estudiantes, fondos para ayudar a los estudiantes con sus tesis, y becas. Se debe hacer un estudio de las diferencias en eficiencia relativa como una base para desarrollar programas concretos. Esta es una recomendación de prioridad moderada.

8. Promover la recuperación de costos

Los costos por alumno de las diferentes asignaturas, dentro de las facultades y entre ellas, varían mucho. El cuadro 9 provee un cálculo aproximado de los costos por alumno para varias de las asignaturas en la UNA. Se puede suponer que el orden de diferencias es parecido en otras instituciones, aunque es probable que los costos sean menos. Los costos por alumno en medicina, el curso más caro, es 66 veces más que en derecho y ciencias sociales, el curso más barato. Las autoridades en la carrera de derecho y ciencias sociales notan que sus presupuestos no son suficientes, con lo que exigen tributos a sus estudiantes para aumentar sus ingresos por un 38,9 por ciento. Las autoridades de la carrera de medicina aparentemente tienen menos necesidad de

tomar estas acciones, y por lo tanto sus estudiantes pagan menos para asistir la universidad que los estudiantes de la carrera de derecho y ciencias sociales. Y sin embargo, los estudiantes en estas dos facultades están destinados a ingresos muy diferentes a lo largo de sus vidas. Existen posibilidades obvias para la recuperación de costos.

8.1 Se recomienda que la matrícula se cobre en todas las facultades de la universidad nacional a un costo comparable con el costo de matrícula en las universidades privadas. También se recomienda que la matrícula se ajuste, por facultad, de acuerdo con el "atractivo" remunerativo proyectado para cada carrera profesional; de esa manera, la matrícula para la medicina y odontología sería mayor que la de filosofía. Estos cambios deben iniciarse en 1993 a una escala moderada para los estudiantes del primer curso con el objetivo de conseguir una equivalencia total con los costos de matrícula del sector privado para el año 1998.

9. Desarrollar métodos gubernamentales y administrativos más efectivos en las universidades

Las direcciones de los cambios necesarios han sido sugeridas en la tercera parte de este informe, pero los detalles sólo pueden evolucionar a través de un proceso de discusión local que sea cuidadosamente organizado. Se debe proveer un entrenamiento especial, que incluye visitas académicas y estudios avanzados de posgrado en gerencia, para autoridades seleccionadas en las varias instituciones de la educación universitaria. Esta es una recomendación de prioridad moderada.

10. Alentar políticas de personal nuevo en las universidades

La crisis de la calidad pedagógica y de investigación viene de las políticas no adecuadas que existen para la selección y ascenso del personal académico. Se debe alentar a las universidades a aumentar su personal de tiempo completo para que un mínimo de 50 por ciento en cada carrera sea de tiempo completo. Se deben exigir antecedentes académicos específicos para cada carrera como un requisito mínimo en el reclutamiento del personal, y dar más énfasis al entrenamiento académico de posgrado. Los criterios para el ascenso deben aumentar el peso dado al trabajo científico. Las universidades, o posiblemente el consejo inter-universitario, han de desarrollar recompensas adicionales para premiar al personal por la mejor docencia, investigación, y servicio. Esta es una prioridad moderada.

11. Establecer enlaces internacionales

Un buen mecanismo para fomentar el desarrollo en campos seleccionados es establecer enlaces académicos con instituciones claves en otras zonas. Por ejemplo, el Consejo para la Promoción de Ciencias y Tecnología podría establecer un enlace informal con el mismo consejo en Brasil. Una facultad de agronomía podría formar un enlace con una facultad parecida en Chile o en Kansas. Deben destinarse fondos en el Presupuesto de la Promoción de Ciencias para cubrir los gastos dentro del país de estos enlaces. También existen fuentes internacionales para fortalecer estos enlaces, sobre todo en EE.UU., el Canadá, el Reino Unido, y el

Japón. Esta es una recomendación de primera prioridad.

12. Promocionar programas de estudios de postgrado seleccionados

Los programas académicos actuales dan énfasis a la licenciatura profesional “continental,” que permite a los profesionales a aprender los aspectos básicos de sus carreras pero no alcanzar niveles de excelencia. En ciertos campos, es necesario que el Paraguay desarrolle programas académicos que profundicen más, que fomenten las capacidades analíticas, y provean oportunidades para investigación avanzada. Estos campos serían en áreas de ventaja comparativa nacional, como negocio agrícola, construcción, comercio, turismo, y minería. Los programas de enlace serían muy útiles para dar una base sólida a estos programas. Esta es una recomendación de prioridad moderada.

IMPLEMENTACIÓN Y COSTOS

1. Los propuestos arriba mencionados requieren una visión nueva e innovadora de la educación universitaria donde:
 - a) los objetivos se especifican más claramente con atención especial a los enlaces directos entre la educación universitaria y la competencia nacional
 - b) se establezcan con más cuidado las diferencias entre los programas de educación profesional, estudios de postgrado, investigación, y servicio
 - c) la competencia se facilite entre varios actores a través

del apoyo público, a base de una selección de universidades privadas y estudiantes de familias de bajos recursos

- d) la calidad y la eficiencia se recompensen
- e) y los costos se recuperen, cuando sea apropiado

2. El primer paso para avanzar hacia esta propuesta sería el establecer un nuevo y poderoso Consejo para la Promoción de las Ciencias y Tecnología (CPCT), con un ejecutivo de alta calidad, y con un mandato presupuestario que incluya la educación universitaria y la promoción de la ciencia/tecnología. El Parlamento Nacional debe tomar pasos inmediatos para preparar las leyes necesarias para el establecimiento de este Consejo.

3. Se requiere una asignación especial del Presupuesto del año 1993, bajo la autoridad del CPCT, que será suficiente para cubrir la operación del brazo ejecutivo del CPCT y la UNA, y que también cubrirá algunos o todos de los programas siguientes:

- a) un Programa Nacional de Becas
- b) Proyectos de Ciencia y Tecnología
- c) Promoción de Universidades Privadas
- d) Expansión Regional
- e) Enlaces Internacionales
- f) Programas de Estudios de Postgrado
- g) Entrenamiento de Autoridades

3.1 Un presupuesto mínimo para el Presupuesto del año 1993 es de 50.000 millones de guaraníes, un aumento de 38 por ciento sobre el presupuesto del año

1992, o aproximadamente 0,3 por ciento del Producto Interno Bruto.

- 3.2. Durante un período de cinco años, este monto debe ser aumentado progresivamente hasta llegar al 1,0 por ciento del Producto Interno Bruto, o aproximadamente 160.000 millones de guaraníes (según el índice de los precios de 1992).
4. Ha de establecer un plan para promover la recuperación de costos en la educación universitaria, que incluya un aumento progresivo de matrícula en la UNA, una racionalización de la recuperación de costos en el hospital relacionado, y la expansión de investigación de proyectos en las varias facultades e instituciones de las respectivas universidades nacionales y privadas.
 - 4.1. La posibilidad de la recuperación de costos es algo real. Si los estudiantes en la universidad nacional pagaran la misma matrícula que pagan los de las universidades privadas, los ingresos brutos serían de aproximadamente 36.000 millones de guaraníes, es decir, más de la mitad de lo que el gobierno asignó a la educación universitaria en el año 1992.
 - 4.2. En el primer año, si la única forma de recuperar los costos fuese el inicio del plan de cobrar una matrícula mínima en la UNA (fijada en 50 por ciento de lo que se cobra en las universidades privadas actuales), la recuperación de costos sería de 18.000 millones de guaraníes o 36 por ciento del presumpues-

to nacional ampliado propuesto para el año 1993 para actividades del CPCT. Mientras más extensa fuera la recuperación de costos, menos sería el aumento real de fondos públicos requeridos para la acción número 3 arriba mencionada. De hecho, al nivel 4.1. de la recuperación de costos, habría una disminución neta en los gastos públicos para la educación universitaria de unos 4.000 millones de guaraníes en el año 1993.

4.3. En años sucesivos, las actividades de recuperación de costos se deben ampliar para asegurar una carga manejable sobre la tesorería nacional. Parece razonable esperar una recuperación de costos alrededor de los 50.000 millones de guaraníes (según el índice de precios de 1992) dentro de cinco años. Es decir, los aumentos en la recuperación de costos cubrirían la tercera parte del presupuesto total para el CPCT. Por lo tanto, el aumento neto propuesto en gastos públicos para el año 1997 es sólo de 64.000 millones de guaraníes (según los precios de 1992).

5. Para encarecer la aceptabilidad política de estos cambios, el CPCT debe dar primera prioridad al desarrollo e implementación de un nuevo Programa Nacional de Becas, con la meta de implementar la primera ronda de este programa concurrente con la nueva matrícula propuesta para los estudiantes de la UNA.

6. También ha de dar alta prioridad al desarrollo de una estructura y el inicio de un programa que apoye los

Proyectos de Ciencia y Tecnología.

7. Otras iniciativas deben ser iniciadas de acuerdo con las capacidades profesionales y fiscales del CPCT.
8. Se debe diseñar un plan de larga duración para conectar el apoyo nacional futuro de la educación con los mejoramientos en la calidad y la eficiencia.

BIBLIOGRAFIA

Academy for Educational Development. **Paraguay: Education Sector Assessment 1977**. Asunción, 1977.

Miguel Angel Aquino y Carlos Luis Lafuente. **Características y tendencias del Sistema Educativo en el Paraguay (1970-1987)** Asunción: Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política Universidad Católica, 1988.

Banco Inter-Americano de Desarrollo. **Proyecto para la Segunda Etapa de Expansión y Mejoramiento de la Capacidad Física y Académica de la Universidad**, 1981.

Dirección General de Estadísticas y Censos, Secretaría Técnica de Planificación, **Anuario Estadístico del Paraguay**. Asunción, varios años.

Horacio Alberto Dolcini, "Estado de la Organización Académica - Informe Final" Report to the UNA Rector, julio de 1988.

Ramiro Domínguez. "La Reforma Universitaria" en Seminario "Educación y Democracia" CPES, 24 al 26 de agosto de 1989.

Fundación Paraguaya para el Desarrollo Educativo. **Master en Administración de Empresas: INCAE**. Asunción, 1992.

Daniel C. Levy. **Higher Education and the State in Latin American: Private Challenges to Public Dominance** (Chicago: University of Chicago Press, 1986).

Ministerio de Educación y Culto, **Anuario 1991: Desarrollo Educativo en Cifras**. Asunción, 1992.

Ministerio de Justicia y Trabajo, **Planificación de los Recursos Humanos: Diagnóstico y Perspectivas de los Recursos Humanos en el Paraguay**. Asunción, mayo de 1984.

Tomas Palau Viladesau, "Universidad, desarrollo y autoritarismo". **Revista Paraguaya de Sociología**. N° 49, Asunción, 1980: 125-147.

Carlos de Jesús Ramírez, Carlos Luis Lafuente, Diómedes Rivelli. **La Educación Superior en el Paraguay**. Caracas: CRESALC-UNESCO (julio de 1986).

Research Institute for Higher Education, Hiroshima University, **Public and Private Sector in Asian Higher Education Systems: Issues and Prospects**, Hiroshima, 1987.

Domingo M. Rivarola. **Paraguay: Características y Alternativas de la Educación Paraguaya**. Asunción, agosto de 1992.

Diómedes Rivelli C. "La Educación Universitaria y Superior en el Paraguay" Resumen del subcomité sobre universidades para el Consejo Asesor de la Reforma Educativa.

Diómedes Rivelli C. "Políticas para un desarrollo alternativo de la Universidad en el Paraguay" en Daniel Campos, ed., **Desarrollo en el Paraguay: Contribuciones a una Visión Global**. Asunción: Centro de Información y Recursos para el desarrollo del Comité Paraguay-Kansas, 1991: 172-198.

Oscar Serafini, Carlos Luis Lafuente, Diómedes Rivelli, **La Universidad Paraguaya y sus Egresados**. Asunción: Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política, Universidad Católica, 1989.

Universidad Católica Ntra. Sra. de la Asunción. **Anuario '91**. Asunción, julio de 1992.

Universidad Nacional de Asunción. **Revista** Nos. 1 y 2 (para diciembre 1990 y 1991).

Julia Velilla Laconich. **Historia de la Universidad Nacional de Asunción (1889-1989)**. Vol 1 (1889-1989) Asunción: Universidad Nacional, 1990.

World Bank. **Paraguay Public Expenditure Review: The Social Sectors**. Washington, June 16, 1992.

Cuadro N° 1
PROPORCION DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION
A NIVEL SUPERIOR

Año	PNB Público	Gasto Educación	Gasto Univero.	Presup Total Univer	Gasto					
					2/1	3/1	3/2	4/2	5/3	
1982	737.040	94.040	13.112	2.351	2.357	12,8	1,8	13,9	17,9	19,3
1985	818.114	123.863	17.663	3.130	3.387	15,1	2,2	14,3	17,7	19,2
1989	4.608.400	494.265	56.512	12.638	13.472	10,7	1,2	11,4	22,5	23,8
1990	6.600.000	893.812	79.661	16.109	17.086	13,5	1,2	8,9	29,2	21,4
1991	7.820.000	1.505.600	154.328	23.862	25.561	19,3	2,0	10,3	15,5	16,6

Fuente: GCP 1990, 1991 de otros Diagnostico del Sistema Educativo. Año 1989, MEC, Dpto. de Planeamiento Educativo, Dic. 1990. Gobierno Central y otras cifras del presupuesto educacional del Ministerio de Hacienda.

Nota: Cifras de gastos para la mayoría de los años son cifras presupuestadas más bajas, por ejemplo el gasto educativo total en 1990 fue de 70.272 (80% del presupuesto), y para 1991 fue de 151.576 (98%).

Cuadro N° 2
MATRICULA DE EDUCACION SUPERIOR, 1988

	Tasa bruta de Inscripción	N° de Estudiantes por 100.000 habitantes	Estud. Univ. (en % del total)	Porcentajes de Estudiantes en:		
				C Naturales Ing. y Agric.	Ciencias Médicas	Educación
PAISES DEL MERCOSUR						
PARAGUAY	8,6	843	94	33	7	2
ARGENTINA	39,9	3079	79	41	13	3
BRASIL	10,8	1031	100	21	9	15
URUGUAY	26,1	3728	100	24	24	1
OTROS PAISES LATINOAMERICANOS						
CHILE	18	1789	70	40	7	19
COSTA RICA	24,5	2478	74	20	5	17
MEXICO	14,2	1543	96	23	12	7
VENEZUELA	25,5	2670	100	26	10	21
PAISES ASIATICOS						
INDONESIA	6,9	600	93	21	3	24
MALASIA	6,8	653	48	26	3	32
SINGAPUR	NA	NA	39	20	6	26
TAILANDIA	14,9	1660	20	NA	NA	NA
COREA DEL SUR	36,2	3781	69	36	5	8

Fuente: UNESCO, World Education Report 1991, p. 134-140.

Notas: Los datos para la Argentina son de 1980. No hay datos para México.

Cuadro N° 3
GASTO EN EDUCACION SUPERIOR, 1988

	Gasto Públic. en Educac. como % del PBN	Gasto Públic. en Educac. como % del Gasto Público	Porcent. del Gasto Corriente en Educación Superior	Gasto Corriente por alumno como proporc. del PNB	% del Sector Privado
PAISES DEL MERCOSUR					
PARAGUAY	1,5	16,7	23,8	0,33	34
ARGENTINA	3,6	NA	22,7	0,4	22
BRASIL	3,7	17,7	17,6	0,67	63
URUGUAY	3,1	15,1	21,8	0,17	0
OTROS PAISES LATINOAMERICANOS					
CHILE	3,6	NA	20,3	0,36	37
COSTA RICA	4,3	20,8	39,9	0,66	0
MEXICO	3,6	NA	NA	NA	16
VENEZUELA	4,5	21,1	35,7	0,49	13
PAISES ASIATICOS					
INDONESIA	2,1	NA	17	0,89	60
MALASIA	6,9	16,9	14,9	1,37	0
SINGAPUR	7,6	11,5	30,7	0,55	0
TAILANDIA	3,3	16,6	11,9	0,21	25
COREA DEL SUR	3,3	23,2	7	0,05	75

Notas: Los datos para la Argentina son de 1980. No hay datos para México.

Fuente: UNESCO, World Education Report 1991, p. 144-147. Los porcentajes de inscripción para el sector privado son para el principio de los años '80, tal como informa Daniel C. Levy, *Higher Education and the State in Latin America* (Chicago, 1987).

Cuadro N° 4
EVOLUCION HISTORICA DE LA TASA DE ADMISION EN LA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCION

	1966/69/7	1970	1975	1980	1985	1989
C. HUMANAS F. de Filosofía						
Asunción	83,7	77	83	83	68	57
Interior	-	-	-	-	-	91
Bibliotecología	-	-	100	91	90	79
C. ECONOMICAS						
Asunción.	46,7	45	50	67	55	53
Interior	-	-	-	-	57	80
C. JURIDICAS F. de Derecho y Soc.						
Asunción	71,8	59	59	53	36	49
C. AGROPECUARIAS						
VET Asunción.	(74,0)	91	83	91	92	70
Interior	-	-	-	-	94	100
AGR Asunción.	(74,0)	59	77	100	42	54
Interior.	-	-	-	100	94	100
C. FISICO-NATURALES T-INS						
C. F. Mat.	46,6	33	32	43	49	38
I. C. Bas	70,6	67	91	67	90	96
C. Geog.	-	-	-	91	80	67
I. Elect.	-	-	-	67	50	87
C. de Comp.	-	-	17	37	20	39
F. Polit.	-	-	-	-	49	46
Arquit.	62,7	40	43	37	88	69
Ing. Quím. / Tec. Alin.	-	-	-	-	65	32
CIENCIAS DE LA SALUD						
Medicina	-	29	20	29	25	22
Odontol.	37,1	45	33	20	18	32
Quím. Farm.&Bioquim	38,4	36	56	43	45	33
Enferm. Obstetrica	64,4	-	56	43	45	33
OTRAS						
Leng.&Id.	-	83	77	71	82	88
Total de Post. UNA	-	2.429	4.577	5.465	6.304	7.263
% Global de Admitidos	(56,8%)	46,7%	57,6%	54%	49%	49%

Fuente: Oficina de Planificación, U.C. Elaborado con datos de: González T. Dionisio "UNA, una etapa de desarrollo", Pyto. Palau, Tomás en Revista Paraguaya de Sociología. N° 49/80.

Cuadro Nº 5
**PROYECCIONES DE OFERTA Y DEMANDA
 DE EDUCACION SUPERIOR**

Año	Proyecciones para Graduados de Secundaria		Proyecciones para Candidatos Universitarios			
	BAJO	ALTO COMPLETO	UNA	UCA	TOTAL	
1990	15.309	15.309	36.175	3.438	1.744	5.182
1991	15.225	15.225	35.484	3.485	1.899	5.384
1992	15.895	15.895	35.386	3.533	1.986	5.519
1993	16.594	17.167	37.401	3.581	2.080	5.661
1994	17.324	18.540	39.964	3.630	2.180	5.811
1995	18.087	20.023	43.655	3.680	2.289	5.969
1996	18.883	21.625	45.499	3.731	2.406	6.137
1997	19.713	23.355	47.455	3.782	2.533	6.315
1998	20.581	25.223	49.496	3.833	2.670	6.504
1999	21.486	21.486	51.624	3.886	2.819	6.705

Notas: Las proyecciones para Ingreso a la Universidad proceden de las oficinas de Planeamiento de las instituciones, tal como informa el Banco Mundial, Resumen de Gastos Públicos en el Paraguay, 1992, pág. 1979. Los cálculos se basan en las proyecciones de ingreso total, suponiendo que las proporciones de ingreso total o ingreso actual se mantendrán constantes.

La proyección baja de graduados de la secundaria supone un crecimiento en el número de graduados a la razón histórica reciente de 4,49% anual. La razón alta supone un crecimiento de 8% como respuesta a mejoramientos de acceso, calidad, y eficiencia de las escuelas secundarias.

La razón completa supone una eficiencia interna de 100% entre los que ingresan cada año, y para los que no han ingresado aún, una proyección de los números a la razón histórica de 4,3%.

Cuadro N° 6
EVOLUCION DE LA MATRICULA UNIVERSITARIA
POR GRUPO DE DISCIPLINAS

GRUPO DE DISCIPLINAS	AÑOS									
	1966	%	1976	%	1980	%	1985	%	1989*	%
C. HUMANAS										
TOTAL	1.646	24	1.214	7	1.532	7	1.956	7	1.943	7
UNA	624		587		642		1.171		1.298	
UC	1.022		627		890		785		645	
C. ECONOMICAS										
TOTAL	1.345	21	5.645	34	8.145	35	9.491	33	10.025	35
UNA	707		3.520		5.027		4.310		5.236	
UC	638		2.125		3.118		5.181		4.789	
C. JURIDICAS										
TOTAL	1.255	19	3.876	22	3.644	15	3.933	13	4.708	17
UNA	968		2.312		2.250		2.298		3.083	
UC	289		1.3364		1.394		1.635		1.625	
C. AGROPECUARIAS										
TOTAL	322	5	928	5	1.254	5	1.315	4	1.554	5
UNA	332		928		1.254		1.283		1.465	
UC	-		-		-		32		89	
Ĉ. FISICO NATURALES TECNOLOGICO-INTRUMENTAL										
TOTAL	749	12	3.135	19	5.817	25	7.9982	27	6.690	24
UNA	749		2.987		5.520		6.663		5.178	
UC	-		148		297		1.419		1.514	

Cuadro N° 8 (Continuac.)

GRUPO DE DISCIPLINAS	AÑOS									
	1966	%	1976	%	1980	%	1985	%	1989	%
C. DE LA SALUD										
TOTAL	943	15	1.630	10	2.600	11	3.401	12	2.768	10
UNA	943		1.1616		2.490		2.947		2.349	
UC	.		14		110		454		419	
OTRAS										
TOTAL	244	4	545	3	564	2	1.038	4	600	2
UNA	244		487		428		772		234	
UC	.		68		136		266		366	
GEN.	6.514		16.773		23.566		29.116		28.288	
		100		100		100		100		100
UNA	4.365		12.437		17.611		19.344		18.841	
UC	1.949		4.336		5.945		9.772		9.447	
		30		26		25		34		33

* Cifras de 1989 correspondiente a la UC son provisionales. En todos los años se incluye a matriculados a partir del 2º ciclo del CPI.

Fuente: Oficina de Planificación, UC., elaborados con datos de "UNA, una etapa de su desarrollo"; Dpto. de Planificación de la UNA, cifras revisadas de la Srfa. de la UC, y Dcto. Preliminar N° 10, Plan Decenal de la UC.

Cuadro N° 7
EVOLUCION DE EGRESADOS UNIVERSITARIOS
POR GRUPO DE DISCIPLINAS

GRUPO DE DISCIPLINAS	AÑOS									
	1966	%	1976	%	1980	%	1985	%	1988	%
C. HUMANAS										
TOTAL	87	16	164	16	90	7	170	7	197	8
UNA	69		112		68		135		147	
UC	18		62		22		35		50	
C. ECONOMICAS										
TOTAL	183	33	160	16	260	19	546	24	765	32
UNA	50		72		72		161		281	
UC	133		88		188		385		504	
C. JURIDICAS										
TOTAL	66	12	159	16	247	18	288	13	399	17
UNA	54		39		155		163		283	
UC	12		120		92		125		116	
C. AGROPECUARIAS										
TOTAL	32	6	117	11	123	9	152	7	178	8
UNA	32		117		123		152		178	
UC	-		-		-		-		-	
C. FISICO NATURALES TECNOLOGICO-INSTRUMENTAL										
TOTAL	12	2	183	18	247	18	724	32	448	19
UNA	12		179		242		709		420	
UC	-		4		5		15		28	

Cuadro N° 7 (Continuac.)

GRUPO DE DISCIPLINAS	AÑOS									
	1966	%	1976	%	1980	%	1985	%	1989	%
C. DE LA SALUD										
TOTAL	-	29	214	21	366	27	335	15	341	14
UNA	-		200		356		321		290	
UC	-		14		-		14		51	
OTRAS										
TOTAL	9	2	19	2	31	2	48	2	51	2
UNA	9		18		26		45		49	
UC	-		1		5		3		2	
GEN.	546		1.016		1.354		2.263		2.379	
		100		100		100		100		100
UNA	383		727		1.042		1.686		1.628	
		70		70		77		75		68
UC	163		280		312		577		751	
		30		30		23		25		32

Fuente: Oficina de Planificación, UC., elaborados con datos de Dcto. Preliminar N° 10, Plan Decenal Guía de la una etapa de su desarrollo (1984). Dpto. de Planificación de la UNA, y datos de Srfa General de la UC.

Cuadro N° 8
EFICIENCIA INTERNA EN LA UNA

	Duración del Progr. en años	Nuevos Alumnos					Graduados			Eficiencia Estimada
		1984	1985	1986	1987	1988	1989	1989	1990	
FACULTADES EN LA CAPITAL										
Derecho y Ciencias Sociales	4-6	381	354	414	531	455	644	325	387	0,7
Medicina	6	122	151	80	86	90	129	163	133	1,11
Economía	6	434	384	586	743	741	878	190	190	0,47
Física y Mat.	6	129	111	115	93	89	77	69	46	0,47
Odontología	5	30	35	36	27	35	67	31	31	0,87
Química	5-6	393	184	222	283	273	172	117	122	0,5
Filosofía	4-5	253	215	211	205	230	242	134	173	0,71
Agronomía	5	127	131	129	136	144	146	129	126	0,98
Veterinaria	6	87	79	91	100	100	100	26	28	0,33
Arquitectura	6	217	159	133	131	195	121	162	9	0,75
Ing. Electrónica	6	.	13	16	7	8	13	11	9	0,69
Geografía	4-6	.	40	31	37	29	24	13	20	0,55
Politécnica	2-4	654	361	329	274	321	285	166	193	0,6
Inst. Andrés Barbero	4-5	63	57	53	75	78	89	64	65	1,09
Ciencias Básicas	4	305	272	220	234	203	222	69	72	0,31
Bibliotecología	2-4	16	12	10	15	14	15	18	21	1,41
Instituto Sup. de Lenguas	3-4	78	91	78	80	72	86	42	29	0,46

Fuentes: Las estadísticas proviene del Dpto. de Planeamiento Educativo.

Nota: La eficiencia se refiere al número de estudiantes que ingresan y que terminan sus programas en el número de años esperado, (por ejemplo 1990) por el número que entró hace seis años (en 1985). La medida tomó el promedio de este cálculo para los graduados de los años 1989 y 1990. Algunos departamentos tienen programas múltiples con una duración que varía. En el caso de estos departamentos, introdujimos algunos ajustes. Por ejemplo, en el Instituto de Lenguas, con estudiantes que ingresan para 3 a 4 años, los graduados de 1990 se dividieron por el promedio de los que ingresaron en 1987 y 1988 y los que graduaron en 1989 por los que ingresaron en 1986 y 1987 y luego se tomó el promedio.

Cuadro N° 9
COSTOS UNITARIOS EN UNA EN 1991
CAPACIDAD AUTOGENERADORAS

	Estudiantes en 1990	Total Gasto Público	Razón Total s/ Alumnos	Recursos Generales	Porcentaje de Recursos Generales
FACULTADES EN LA CAPITAL					
Derecho y Ciencias Sociales	3.691	561.702	152	218.521	38,9
Medicina	923	8.406.758	9.108	777.530	9,2
Economía	4.732	1.036.051	219	309.000	29,8
Física y Mat.	1.267	1.052.191	831	134.638	12,8
Odontología	237	476.403	2 010	120 259	25,2
Química	1 309	1.087.279	831	166.700	15,3
Filosofía	925	981.897	1.062	14.000	1,4
Agronomía	770	1.760.703	2.287	126.654	7,2
Veterinaria	479	2.096.158	4.376	49.700	2,4
Arquitectura	1.237	707.437	572	78 323	11,1
Ing. Electrónica	68	231.345	3.402	1.600	0,7
Geografía	168	221.902	1.337	8.724	3,9
Politécnica	1.251	868.738	694	187.730	21,6
Inst. Andrés Barbero	398	535.117	1.345	53.352	10,0
Ciencias Básicas	901	1.427.788	1.585	19.070	1,3
Intituto Sup. de Lenguas	224	226.752	1.012	6 700	3,0

Fuente: Las estadísticas provienen del Dpto. de Planificación, UNA.

Nota: Las cifras de "costo" son para el gasto público total, excluyendo los fondos autogenerados, tal como informa el Banco Mundial en la pág. 177 de su Resumen del Sector Público del Paraguay. 1992.

Cuadro Nº 10
PRESUPUESTO PROYECTADO EN EDUCACION SUPERIOR
1991/97

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
GASTOS PRESUPUESTADOS (En millones de Guaraníes - 1992)							
UNA	29.000	32.000	34.000	36.000	39.000	44.000	50.000
Otra Educación Superior	3.000	4.000	5.000	6.000	7.000	8.000	10.000
Becas Nacionales	-	-	5.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Ciencias y Tecnología	-	-	5.000	10.000	15.000	20.000	30.000
Promoción de Univ. Priv.	-	-	-	8.000	13.000	20.000	32.000
Promoción de Univ. Regionales	-	-	-	4.000	7.000	10.000	15.000
Enlaces Internacionales	-	-	1.000	2.000	3.000	1.000	1.000
Educación para Graduados	-	-	-	-	5.000	10.000	10.000
Entrenamiento Gerencial	-	-	-	-	1.000	2.000	2.000
GASTOS TOTALES	32.000	36.000	50.000	75.000	100.000	125.000	160.000
INGRESOS PROPIOS							
Matrícula	-	-	18.000	23.000	25.500	31.000	36.000
Proyectos de Investigación	-	-	-	2.000	5.000	8.000	12.000
Otros	-	-	-	-	500	1.000	2.000
COSTO TOTAL DE RECUPERACION	-	-	18.000	25.000	32.000	40.000	50.000
GASTO ANUAL NETO							
E - R	32.000	36.000	32.000	50.000	68.000	85.000	110.000

Capítulo 8

EDUCACION DE ADULTOS EN PARAGUAY

María Magdalena Rivarola

RESUMEN

La educación de adultos es entendida como el conjunto de actividades sistemáticas destinadas a atender a aquellos grupos de población que, habiendo superado los límites de la obligatoriedad escolar, no han tenido acceso a los beneficios de la educación y la cultura. Se entiende que sus destinatarios son personas mayores de 15 años que no han accedido al sistema educativo o han desertado a temprana edad. También se incluyen en la definición las acciones educativas vinculadas al mundo del trabajo, a las referidas a las prácticas sociales de los sectores populares y a las acciones no sistemáticas que forman parte del proceso educativo mediante el cual los adultos aprenden a conocer y comprender el mundo que les rodea.

Atendiendo a lo expuesto en el párrafo anterior se destaca que este componente educativo -ya sea en sus modalidades formales o no formales-, desarrollada a través de acciones gubernamentales o no gubernamentales, está relacionado íntimamente con fenómenos de exclusión y desigualdad social. Los sectores sociales a quienes van dirigidas las acciones educativa son aquéllos que están en franca desventaja social: analfabetos -absolutos o funcionales-, individuos con escasa escolaridad, agudizándose el problema en secto-

res específicos según zona geográfica y sexo. Así pues los habitantes de las zonas rurales, de las zonas urbanas marginales, las mujeres, son los sectores más afectados.

El intento de construcción de una sociedad moderna y participativa, tarea en la que la educación es elemento fundamental, debe atender prioritariamente la población excluida de la participación educativa, económica, política y cultural.

El trabajo explora brevemente las dos principales perspectivas teóricas en cuyo marco se define la educación de adultos: por un lado, los enfoques desarrollistas -basados en la teoría del capital humano- y los enfoques de educación popular donde el contenido político de la acción educativa es el elemento más resaltante.

Ambos enfoques definen por un lado, el modo en que los dos actores sociales que protagonizan el proceso educativo, el Estado y la Sociedad Civil, llevan a cabo las acciones educativas y por otro lado la manera en que ambos se relacionan. Estas consideraciones tienen importantes consecuencias para el replanteamiento de las acciones educativas destinadas a adultos, dado que en el nuevo contexto sociopolítico del Paraguay se impone la creación y consolidación de mecanismos diferentes de interacción entre ambos actores sociales. Las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales deberán construir un nuevo escenario de acciones conjuntas para aunar esfuerzos en un contexto en el que los recursos humanos, técnicos y financieros, destinados a la educación son cada vez más escasos. Además de esta razón, la construcción de una sociedad democrática no será

posiblesin un reconocimiento de nuevos actores sociales y sin una distribución diferente del espacio y el rol de cada uno de ellos.

Si bien las acciones educativas destinadas a adultos son muy numerosas y de diferente naturaleza y objetivos, este trabajo se centrará en el análisis de los programas educativos para adultos que lleva a cabo el Ministerio de Educación y Culto a través de su Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos. En este sentido, son mencionados los problemas principales que, en nuestra opinión, enfrentan estos programas.

Tomando como punto de partida el problema fundamental que son las altas tasas de analfabetismo de la población adulta -14.2% de analfabetos absolutos y 22.8% de analfabetos funcionales según el último censo de población y vivienda- y el bajo nivel educativo de la población económicamente activa se impone el diseño y la implementación de políticas educativas más efectivas en el tratamiento de dicho fenómeno. Un aspecto enfatizado en este estudio es que el fracaso de políticas anteriores no se debió sólo a falta de recursos humanos y técnicos, o a una mala alocaación de los mismos, sino fundamentalmente a la falta de interés y de voluntad política real para atender a los sectores marginados de la sociedad, que son la población destinataria de la educación de adultos. Por lo tanto, no sólo se debe tener cuidado en diseñar acciones más efectivas e innovadoras, sino fundamentalmente se las debe implementar.

Los programas que desarrolla actualmente el Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos del MEC,

son: a) Programas de Alfabetización, b) Programas de Educación Básica para Adultos y c) Programas de Capacitación Laboral. Muy recientemente, está iniciando proyectos de educación para adultos vinculados al trabajo productivo y al desarrollo comunitario, en un intento de superar deficiencias observadas en las modalidades tradicionales y que han producido resultados llamativamente escasos.

Los principales problemas detectados se ubican en varios niveles: primeramente, los escasos recursos de que dispone el Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos restringe decisivamente sus acciones. El departamento se mantiene en base a una estructura que no cuenta con los elementos necesarios para enfrentar la magnitud del problema a su cargo. Por lo tanto, mantiene programas y funciones que no se adecuan a las demandas de la población que atiende. Su organización y programas educativos responden más bien al sistema escolarizado: contenidos, métodos, funciones de la escuela primaria son trasladados a las acciones educativas para adultos.

El Departamento no cuenta con datos estadísticos sistematizados y actualizados, ni con informaciones cualitativas sobre sus programas o sobre acciones similares de parte de otras organizaciones. Tampoco cuenta con una unidad de investigación y de evaluación de sus proyectos, de tal manera a disponer de los elementos necesarios en el diseño y reformulación de sus políticas educativas.

Los contenidos de los programas también son similares a los currículos tradicionales, como asimismo los métodos utilizados en el proceso educativo -currículum homogéneo,

poco flexible, metodologías poco participativas-. No existen recursos humanos formados para atender población adulta, ni mecanismos que permitan la capacitación permanente de los mismos. Los salarios de los docentes e instructores son muy bajos en comparación a los de las otras modalidades educativas, lo cual significa no sólo un status económico inferior sino poco prestigio de la actividad.

Los materiales didácticos y el equipamiento correspondientes a los distintos programas son escasos, inexistentes o dependientes de esfuerzos discontinuos.

Las recomendaciones sugeridas en el documento se refieren a los siguientes aspectos:

- Reconocimiento del problema del analfabetismo y de los bajos niveles educativos y de calidad de vida de la población adulta de parte del Estado y de la sociedad global. Necesidad de compromiso político para solucionar el problema, comenzando por la asignación de recursos materiales y humanos, en concordancia con la magnitud de la tarea.
- Creación de nuevas estructuras organizativas para atender el tema de las políticas globales de educación de adultos (Consejo Nacional de Educación de Adultos) y para articular las acciones gubernamentales y no gubernamentales destinadas a los adultos. Reestructuración del propio Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos.
- Establecimiento de mecanismos de evaluación ya sea

a nivel de políticas globales como internamente en cada acción educativa destinada a adultos.

- Nuevos diseños y contenidos de los programas destinados a adultos. Articulación de los programas de alfabetización y educación de adultos con la democracia política, cultural, económica y social. Uso de los medios masivos de comunicación.
- Formación y capacitación de recursos humanos especializados en educación de adultos.
- Articulación de las organizaciones no gubernamentales y el Estado para diseñar e implementar específicas acciones educativas para adultos.

EDUCACION DE ADULTOS EN PARAGUAY

María Magdalena Rivarola

EL PROBLEMA DE LA EDUCACION DE ADULTOS Y SU RELEVANCIA

La educación de adultos debe ser un componente de peso de cualquier propuesta de reforma educativa, a pesar de que frecuentemente es un tema soslayado o minimizado. ¿Por qué este tópico se constituye en un eje problemático? Para responder a esta interrogante, debemos definir aunque sea mínimamente qué vamos a entender por educación de adultos. Esta demarcación definirá a su vez de quiénes estamos hablando y dónde radica el problema. La educación de adultos puede entenderse como componente significativo de los sistemas educativos, y designa el conjunto de actividades sistemáticas de educación destinadas a atender a aquellos grupos de la población que, habiendo superado los límites de la obligatoriedad escolar, no han tenido acceso a los beneficios de la educación y la cultura. Sus destinatarios son, pues, personas mayores de 15 años que no han accedido al sistema educativo o han desertado a temprana edad ¹.

¹ Gómez, Julia y Barrios, F. Diagnóstico de las necesidades de capacitación laboral de los adultos alfabetizandos en la ciudad de Asunción y en el departamento Central Santiago, Chile, setiembre de 1987. p 8

En una perspectiva más amplia, incluye actividades no sistemáticas que forman parte del proceso educativo mediante el cual los adultos aprenden a conocer y a comprender el mundo que les rodea y sus relaciones con él. También se incluyen en la definición las acciones educativas vinculadas al mundo del trabajo y aquéllas referidas a las prácticas sociales de los sectores populares.

La población destinataria de la educación de adultos, es pues una población excluida de los beneficios de la educación y la cultura. Estamos frente a un problema de desigualdad y exclusión que debe ser encarado si nuestro país pretende no sólo un desarrollo económico sino vivir en democracia.

La exclusión de grupos sociales de los beneficios de la educación se traduce en fenómenos como analfabetismo, bajos niveles educativos de dichos grupos, y consecuentemente, poca y deficiente capacidad participativa y organizativa de estos sectores afectados en las diferentes esferas de la vida social.

De ahí que la educación de adultos incluye programas de alfabetización, postalfabetización, capacitación para el trabajo, capacitación para prácticas organizativas, para diferentes aspectos fundamentales de la sobrevivencia física - salud, cuidado del medio ambiente, vivienda,- y social - derechos ciudadanos, participación política.

En el Paraguay, según datos del censo de 1982, la tasa global de analfabetismo absoluto de la población de 15 años y más es de 14.2% y de analfabetismo funcional, 22.8% Si sumamos a esto, otro indicador importante como el bajo nivel

educativo de la población económicamente activa -Paraguay tiene 6 años como promedio de escolaridad y es el más bajo de América Latina-, y la desigual distribución de estas desventajas en detrimento de específicos grupos sociales, como la población rural, la urbana marginal, las mujeres, está claro que la dimensión del problema adquiere magnitudes relevantes.

La educación sigue siendo la condición necesaria -sino suficiente- para el mejoramiento de la calidad de vida de la población y para una participación efectiva en la vida moderna. El dominio de códigos culturales -lectoescritura, cálculo, valores sociales- es requisito sine qua non para el desarrollo personal de los individuos y para el desarrollo global de la sociedad.

En el Paraguay, la educación de adultos cobra especial relevancia porque el país está empeñado en la construcción de una sociedad pluralista y democrática. Los principales destinatarios de los esfuerzos de alfabetización y educación de adultos son los sectores marginalizados. Es en los sectores pobres que se concentran los excluidos de la educación, reforzándose así la condición de pobreza. En este contexto, la educación de adultos se erige en parte fundamental de un proceso que intenta no sólo incorporar a dichos sectores al desarrollo social sino convertirlos en actores protagónicos de dicho proceso.

Si la meta común de la sociedad paraguaya -y la reforma educativa pretende ser una de las piezas fundamentales en el logro de dicha meta- es la creación de un nuevo tipo de sociedad, la educación de adultos debe potenciar y fortalecer

este proceso. En esta perspectiva, trasciende los límites de la alfabetización y de la postalfabetización, trasciende los límites de objetivos políticos y económicos por los que se pretende el apoyo político de estos amplios sectores sociales o su incorporación como fuerza de trabajo a través de su alfabetización y capacitación laboral. La educación de adultos en una sociedad que está construyendo nuevas formas organizativas y societales debe convertirse en un proceso que permita la integración de cada sector diferenciado de la sociedad, ya sea en términos económicos, étnicos, culturales, de acuerdo a sus dimensiones e incorporando sus diferencias.

Sin embargo, a pesar de la relevancia del fenómeno siempre hubo una escasísima voluntad política de parte del Estado para encarar soluciones efectivas y esta actitud es parte de los problemas relacionados con la educación de adultos. Se ha relegado el problema y su resolución a departamentos aislados como el de alfabetización y educación de adultos, departamento en la generalidad de los casos marginado en la estructura organizativa del ministerio de educación, y desatendido en lo que concierne a los recursos económicos, materiales y humanos.

Esta poca atención se traduce también en la falta de información sistematizada, confiable y relevante de la que el propio sector oficial adolece, sobre el fenómeno del analfabetismo y de los bajos niveles educativos de la población. Hay muchas carencias no sólo desde el punto de vista cuantitativo sino también cualitativo. Esto último incluye la problemática lingüística, étnica, cultural, económica, social, organizativa, política, motivaciones y expectativas de los destinatarios, todo ello referido a regiones y a grupos específicos. Tampoco

hay, desde el sector estatal, un relevamiento de las organizaciones privadas y no gubernamentales que están envueltas en el mismo tipo de actividades. Está claro que todos estos elementos citados, son piezas imprescindibles a la hora de realizar diagnósticos y planificar y organizar acciones para solucionarlos.

No puede dejar de mencionarse en relación a lo anterior que en nuestro país la inconfiabilidad de la información sobre analfabetismo, por ej., responde a que por mucho tiempo hubo un manejo político deliberado sobre la información, que tenía como objetivo esconder o minimizar los agudos problemas en dicha área. Esto, sumado a la carencia de evaluaciones objetivas de las acciones emprendidas produjo los resultados que comentamos.

Si bien los actores involucrados en la educación de adultos, son muchos y de diversa naturaleza, a efectos de este informe, nos concentraremos en las acciones que realiza el Ministerio de Educación y Culto, a través de su departamento de Alfabetización y Educación de Adultos. Analizaremos brevemente cómo se inserta la educación de adultos y la alfabetización en la organización ministerial, cuáles son las acciones que está llevando a cabo actualmente el departamento respectivo, cuáles son los enfoques a los que responden sus acciones, cuáles son los principales problemas detectados en dichas tareas y algunas posibles recomendaciones para pensar en alternativas de solución.

Para ello, creemos pertinente referirnos a algunos tópicos que son elementos útiles en el análisis.

DIFERENTES ENFOQUES EN LA EDUCACION DE ADULTOS

En América Latina, en el apogeo de las teorías desarrollistas -décadas del 50 y 60- la educación de adultos era visualizada como un medio por el cual los grupos sociales en situación de desventaja social y económica, contribuirían al proceso de desarrollo a través del mejoramiento de su actividad productiva. La educación era considerada, con un evidente optimismo, como un factor casi privilegiado de cambio de las estructuras productivas a través de la adecuación y aprendizaje de nuevas tecnologías y valores modernos. Era una educación funcional para el desarrollo, visto éste en términos más economicistas que sociales. El mismo concepto de desarrollo de la comunidad, objetivo siempre presente en acciones educativas dirigidas a adultos, cualquiera sea el enfoque conceptual, era concebido como la movilización de familias para mejorar su situación local y familiar. Estaba pues subyacente la idea de sociedad como agregado de pequeños grupos orientados hacia el bienestar a través de programas sociales provenientes del Estado y diseñados para atender familias campesinas o urbano-marginales.

Con la crisis del modelo desarrollista, y dentro de ellos, de los proyectos de desarrollo integrados, surgieron y se consolidaron propuestas alternativas para la educación de adultos en el marco de lo que se denomina la educación popular. Entre otras cosas, esta crisis conllevó un fuerte escepticismo hacia las acciones estatales dando lugar a la aparición y fortalecimiento de organizaciones no gubernamentales muchas de las cuales propiciaban el desarrollo de sectores sociales populares a través de acciones educativas cuyos

contenidos y metodologías tenían un objetivo político explícito: la concientización y transformación de las relaciones sociales desiguales en las que estaban involucrados dichos sectores. El desarrollo era entendido no ya desde un enfoque meramente tecnocrático sino más bien “a escala humana”. Esto significaba que las poblaciones destinatarias de las actividades educativas, eran protagonistas -“sujetos”- privilegiados en el diseño, la práctica y la evaluación de dichas acciones. El educador no transfería conocimientos desde la postura del técnico poseedor del conocimiento científico sino pretendía construir e integrar conocimientos y experiencias de los sujetos en dicho proceso. La educación, antes que ser “funcional” a un modelo de desarrollo, estaba más bien orientada al conocimiento del mundo específico de sus protagonistas y a la creación de nuevos espacios sociales con mayor protagonismo de los mismos.

Creemos pertinente la mención de este marco conceptual en el que se plantearon las acciones educativas destinadas a los adultos porque deja en claro que los dos actores principales en las acciones educativas, el Estado y la sociedad civil se relacionan de manera muy distinta según sea el modelo educativo propuesto por cada uno de ellos. En esta perspectiva, es claro que ambos actores han desplegado sus actividades desde posturas distintas, irreconciliables a veces, generando desconfianzas mutuas, superposición de esfuerzos y pérdida de recursos. En el caso del Paraguay, por varias décadas, el Estado y la sociedad civil han estado totalmente divorciados; más aún, el primero capturó y asfixió al segundo.

Actualmente hay dos factores que exigen la necesidad de

replantearse este relacionamiento: por un lado, la apertura política en el marco de una transición hacia estructuras societales democráticas, lo que de por sí abre de nuevo los canales entre el Estado y la sociedad civil, y por otro lado, la insuficiencia de recursos materiales y humanos frente a las innumerables demandas que enfrenta la sociedad y el mismo Estado, obliga a pensar en mecanismos más eficientes de acción de tal forma a utilizar eficientemente los escasos recursos disponibles.

Las políticas y estrategias para la educación de adultos deben pues plantearse en el marco de retos no sólo relativos al desarrollo nacional sino regional -Mercosur por ejemplo. El Estado no puede hacerse cargo por sí solo de las acciones educativas futuras, por lo tanto son necesarias la definición clara de los objetivos de este tipo de educación de los mecanismos de participación para lograrlos. Deben replantearse formas de articulación y complementariedad de las acciones de educación para adultos dentro del mismo Estado y entre éste y las organizaciones de la sociedad civil. Debemos señalar que si la educación es considerada como elemento fundamental para construir la cultura democrática, para lograr la equidad social, el mismo Estado debe encarar la transformación de sus mecanismos de acción y de su organización. Por esta razón, el tema de la reforma administrativa y la descentralización es también mencionado en las recomendaciones.

ACTORES SOCIALES COMPROMETIDOS EN LA EDUCACION DE ADULTOS

Como hemos mencionado, en la educación de adultos

participan diversas instancias gubernamentales y no gubernamentales (ONGs), desarrollando sus acciones ya sea en las áreas urbanas o rurales, o en ambas a la vez. Dentro del mismo sector gubernamental no es sólo el Ministerio de Educación el encargado de políticas educativas para adultos. El otro emprendimiento de gran envergadura en esta línea de acción es el desarrollado por el Ministerio de Justicia y Trabajo a través del Servicio Nacional de Formación Profesional que implementa cursos de formación y capacitación de mano de obra calificada y semicalificada para diversos oficios en todos los sectores productivos.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería tiene varios programas de capacitación y formación para adultos campesinos, el de mayor cobertura y peso es el Servicio de Extensión Agrícola y el Crédito Agrícola de Habilitación. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social implementa programas no formales en zonas urbanas y rurales referidos a la educación para la salud, nutrición y alimentación y programas formales de capacitación para formar trabajadoras de la salud.

El Ministerio de Defensa Nacional ofrece cursos de formación profesional y, conjuntamente con el departamento de alfabetización y educación de adultos, programas de alfabetización. Otros organismos ligados al sector estatal como el Instituto Paraguayo del Indígena, Programa de Alimentación y Educación en Nutrición, por citar los más conocidos, también ofrecen programas que incluyen servicios educativos.

De parte del sector no estatal, de vital importancia son las

acciones educativas y de promoción social que desarrollan los organismos de la Iglesia Católica y otros ligados a la iglesia protestante, ejemplos de estas organizaciones son el Comité de Iglesias, el Equipo de Pastoral Social, la Misión de Amistad. Estos organismos tienen importantes programas relativos a vivienda y gestión, para los que tanto la capacitación técnica como las prácticas organizativas son componentes fundamentales. Asimismo, tienen acciones destinadas a la capacitación cívica y derechos humanos. Este último tipo de actividad es encarada además por la organización Decidamos, que involucra a varias ONGs.

Organizaciones privadas gremiales y empresariales, cooperativas, sindicatos, también están abocados a la capacitación técnica para adultos. Por ejemplo, el Centro Paraguayo de Cooperativistas ha venido desarrollando una importante labor de capacitación en administración y gestión económica a líderes y grupos campesinos.

Es interesante destacar que las actividades desarrolladas por los organismos gubernamentales y no gubernamentales en estas diversas áreas de capacitación se diferencian no precisamente en el diseño sino más bien en la metodología y en la escala de intervención de sus actividades. En este sentido, los organismos no gubernamentales tienen la ventaja de contar con más recursos técnicos y financieros para ciertos programas, pues trabajan a escala más pequeña. Consecuentemente, los resultados suelen ser más relevantes. Es por ello que se plantea en este informe la importancia de articular acciones en ambos sectores. Las acciones conjuntas de SEAG y algunas ONGs son antecedentes positivos en este sentido.

Para esta articulación será muy útil tener en cuenta las muchas evaluaciones de resultados y experiencias que ya existen a nivel de las ONGs, ya sea de parte de los técnicos y operadores como de parte de los participantes mismos. Incluso hay experiencias sistematizadas de acuerdo a las áreas de acción como la Red Rural de ONGs, Red de ONGs que trabajan por la conservación del medio ambiente, las que atienden la capacitación cívica como Decidamos -ya mencionada más arriba-, redes de organizaciones dirigidas a la mujer en diversos campos de acción. En este campo, cabe mencionar que también existe una experiencia interesante de colaboración entre el Estado y las ONGs a través de programas orientados al sector femenino. Nos referimos a los llevados a cabo por DIBEN (Dirección de Beneficiencia y Ayuda Social) que trabaja con fondos estatales y externos, y algunas ONGs que están en la misma área.

La diversidad de actividades educativas dirigidas a la población adulta perteneciente a las capas desfavorecidas, dificulta pretender ofrecer respuestas integradas a las necesidades educativas, sacar mayor provecho a las acciones y mejorar el impacto de las mismas en los destinatarios. De ahí la insistencia en trabajo sobre la necesidad de establecer mecanismos mínimos de concertación y coordinación para aumentar la eficiencia y utilizar mejor los recursos existentes. Además de algunos ejemplos de acciones coordinadas ya citadas, el mismo Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos está reformulando sus programas en un marco más integral, donde esfuerzos los intersectoriales y la vinculación con el desarrollo comunitario son los ejes principales.

Como ya mencionamos, por esta vez nos limitaremos al análisis de las acciones que implementa el Ministerio de Educación y Culto a través del Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos. Esto, atendiendo a dos hechos: por un lado, este documento es contribución al trabajo que la Comisión de Reforma Educativa y por su intermedio, el Ministerio de Educación y Culto, está realizando con miras a la reforma educativa. Por otro lado, no se puede abarcar en este intento de manera exhaustiva toda la complejidad de organizaciones y programas educativos para adultos que existen actualmente.

POLITICA IMPLEMENTADA POR EL MEC EN TORNO A LA EDUCACION DE ADULTOS

La actual política gubernamental para adultos desde la esfera educativa oficial (MEC) se diseña y lleva a la práctica a través del Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos.

El Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos tiene a su cargo los siguientes programas:

El programa de Alfabetización, destinado a la población analfabeta absoluta. Con una duración de 240 horas se desarrollan en 5 o 6 meses en base a dos componentes fundamentales: por un lado, la adquisición y dominio de las destrezas de aprendizaje como la lecto-escritura, el cálculo y la comunicación. Por otro lado, los contenidos están relacionados con temas vinculados a la sobrevivencia tales como mejoramiento de la vida familiar, salubridad y educación

para la nutrición.

En 1968 se diseñó e implementó un Plan Nacional de Alfabetización que declaró obligatoria la Alfabetización a todos los paraguayos entre 15 y 50 años². En 1978, se lanzó otra Campaña Nacional de Alfabetización, dado que ésta se declaró como prioridad para el Departamento de Educación de Adultos, por las altas tasas de analfabetismo imperantes.

Hacia los años 1985-86 se elaboró un Plan Nacional para la segunda campaña nacional de Alfabetización no sólo en base a alfabetizadores y voluntarios incluyendo además programas formales de apoyo y tareas de post-alfabetización.

El programa actual se implementa en Centros de Educación de Adultos, y en los Núcleos de alfabetización. Estos últimos funcionan con voluntarios en casas de familia, parroquias, clubes y cualquier otro lugar en donde haya un alfabetizador voluntario y un grupo de dos o más alfabetizandos.

La educación básica de adultos, es un programa compuesto de tres ciclos, es equivalente al ciclo primario y está destinado a personas que no han concluido dicho nivel educativo. Está contemplado como actividad de post-alfabetización y además de los tres ciclos de formación general, incluye una formación profesional muy elemental. El pro-

² Dato mencionado en la descripción de los antecedentes del segundo plan de alfabetización y educación de adultos. Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos. Asunción, 1984, p.2

grama contiene dos aspectos: uno de formación general y otro de formación profesional que llega a nivel de semicalificación para el trabajo. La modalidad de educación básica para adultos absorbe la mayor cantidad de recursos humanos y financieros del Departamento.

La Capacitación Laboral, consiste en programas emergentes donde se ofrece capacitación laboral muy incipiente a jóvenes y adultos. Son módulos de 80 horas.

Anteriormente a estos programas vigentes, se desarrollaban cursos de educación familiar, educación de padres e hijos, y programas de formación profesional paralelos a la educación básica y en modalidades no formales de extensión a la comunidad. Incluían Carpintería, Electricidad, Corte y Confección, Plomería, Cocina y Artesanía.

También se implementaron Programas Integrados de Desarrollo Rural en el marco del proyecto PREDAL/OEA (1984-85). Dicho programa se llevó a cabo en una localidad del Chaco dentro de modalidades no formales y el mismo contemplaba temas referentes a educación para la salud, educación social, producción agropecuaria, y enseñanza de oficios y técnicas útiles para el desarrollo de la comunidad.

El hecho que motivó el planteamiento de este tipo de programa fue la alta tasa de deserción en los programas de alfabetización y educación básica de adultos observadas en el año 1983. Como resultado, una alta proporción de jóvenes rurales de ambos sexos se mantenían sin ser alfabetizados y sin escolaridad completa u oportunidades de formación profesional. Otra constatación que impulsó a iniciar progra-

mas de desarrollo rural fue que la mayor parte de los alumnos eran de zonas urbanas. En 1981, el 62.3% de la matrícula correspondía a zonas urbanas y el 37.7 a zonas rurales. Asimismo, el 58% de los Centros se hallaban localizados en zonas urbanas y el 42% en zonas rurales, según datos estadísticos del Departamento de Educación de Adultos del año 1981.

Es importante señalar que dichos programas pudieron ejecutarse mientras se mantuvo la ayuda técnica y financiera para los mismos. Una vez terminados dichos recursos no pudieron mantenerse. No existen evaluaciones de su impacto, a pesar de que informaciones de técnicos del departamento de educación de adultos sugieren que fueron relativamente exitosos.

El Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos lleva a cabo la alfabetización a grupos indígenas. En los sectores urbanos marginales se pone énfasis en la Educación Básica de Adultos. El programa de alfabetización se desarrolla asimismo en las unidades militares -dirigido a los jóvenes que están realizando el servicio militar-, en unidades policiales y en los Institutos Penitenciarios de la Capital.

EL ANALFABETISMO EN EL PARAGUAY

El problema del analfabetismo -absoluto y funcional- fue, obviamente, el punto de partida en las políticas de alfabetización y educación de adultos implementadas y lo sigue siendo actualmente en la reformulación de nuevas políticas educativas destinadas a paliar el fenómeno. Primeramente,

es necesario hacer la importante salvedad que la educación de adultos está lejos de limitarse a meras tareas alfabetizadoras; por el contrario, la alfabetización es una parte integrante de un universo más amplio que es la educación de adultos. Otra importante consideración es que el analfabetismo no debe ser considerado ni como un fenómeno aislado ni como un fenómeno de naturaleza meramente educativa sino con raíces socioeconómicas y culturales.

Estas consideraciones tienen importantes consecuencias a la hora de pensar en estrategias de acción, a fin de evitar respuestas educativas fragmentarias y divorciadas del contexto específico que les da origen. Así, hay que tener en cuenta como ya se mencionó, que los analfabetos absolutos y funcionales están comprendidos en su mayoría en el sector informal de la economía, en los estratos más bajos del sector formal y en amplias capas de poblaciones rurales.

Las características socioeconómicas de estas poblaciones así como sus características educativas y culturales no son homogéneas, determinando demandas específicas. Esto obliga al planteo de políticas educativas diferenciadas, de tal modo que sean efectivas en el logro del objetivo de incorporación exitosa de dichos segmentos sociales no sólo a la estructura productiva sino a niveles de mejor calidad de vida en sus espacios cotidianos y a un mayor protagonismo en el espacio sociopolítico y cultural.

Hechas estas observaciones, se impone sin embargo como requisito previo una caracterización global del fenómeno del analfabetismo en el Paraguay.

Caracterización cuantitativa del analfabetismo en el Paraguay

Los datos provenientes del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1982 nos dicen que de la población de 15 años y más, el 14.2% es analfabeta absoluta. En cifras absolutas, corresponde a 250.000 personas aproximadamente. De esta población, el 71.5% es rural; el análisis por sexo arroja las siguientes cifras: el 61% de la población analfabeta de 15 años y más es femenina. Como ocurre en la generalidad de los casos, el analfabetismo afecta en mayor medida a los sectores sociales más débiles en el espectro social: la población rural y la población femenina. Del total de la población femenina analfabeta, el 69% se localiza en zonas rurales.

Si bien en el Paraguay, como en la mayoría de los países de América Latina, las tasas de analfabetismo han venido reduciéndose desde 1950, el número absoluto de analfabetos adultos sigue siendo aproximadamente el mismo. Las cifras censales correspondientes a los censos de 1950, 1962, 1972 y 1982 arrojan muestran que el número de personas de 15 años y más sin instrucción se ha mantenido alrededor de 250.000. Sin embargo cabe señalar que estas comparaciones entre censos deben ser analizadas con mucha precaución dado que los criterios para definir a la población como analfabeta o no, han variado en cada caso³.

³ En el censo de 1982 se consideró analfabeta a todas las personas que no tenían aprobado el segundo grado. En el censo de 1972 se catalogó como analfabeta a toda la población que declaró no saber leer correctamente. Por dicha razón, en 1982 se observa un ligero aumento en la proporción de analfabetos en casi todas las categorías de edades.

Años	Población total del país	Población de 15 años y más	Analfabetos de 15 años y más	Índice global de Analf.
1950	1.328.452	747.112	255.411	34.2%
1962	1.819.103	984.380	250.426	25.4%
1972	2.347.955	1.302.771	259.592	19.9%
1982	3.035.360	1.789.180	254.370	14.2%

Fuente: Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos.

El aumento rápido de la población más la escasa atención al problema del analfabetismo, explican el fenómeno de índices porcentuales decrecientes con cantidades absolutas crecientes. A pesar de que la cobertura del sistema educativo formal ha venido creciendo sostenidamente y aumentado las tasas de retención del nivel primario todavía existen insuficiencias importantes que tienen como consecuencia el engrosamiento de la población analfabeta.

Las cifras de analfabetismo no incluyen a los denominados analfabetos funcionales. Si se considera como analfabeto funcional a aquellos adultos que tienen un grado de educación inferior a tres años de escolaridad, la tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más sube a 22.8%, lo que en cifras absolutas representa cerca de 400.000 personas.

Frente a estas cifras observamos sin embargo, que en 1990 hay sólo 32.145 matriculados en Alfabetización y Educación Básica de Adultos, cifra que representa sólo el 3.5

de la matrícula dentro del Sistema Educativo Nacional⁴. En 1991 los matriculados alcanzaron a 34.220, de los cuales 30.555 -el 89.29%- corresponde a centros civiles y 1.282 -11.29%- a centros militares y policiales.

Del total de la población matriculada en estos programas, los porcentajes más altos corresponden a Asunción y departamento Central -18.22% y 17.14% respectivamente-.

A pesar de que es imprescindible como punto de partida un tipo de caracterización cuantitativa del fenómeno del analfabetismo, es claro que el problema no se reduce a la reducción cuantitativa del analfabetismo. La continuidad de las acciones y el desarrollo integral de individuos y comunidades imponen al mismo tiempo metas cualitativas igualmente insoslayables. Esto plantea inmediatamente la necesidad de entender la alfabetización como un proceso de largo alcance, permanente y enlazado con acciones post-alfabetizadoras, y de conexión con otras acciones educativas, ya sea de educación básica, de capacitación técnica para las tareas productiva, de desarrollo de nuevas pautas en el ámbito cotidiano del hogar y la comunidad, y de generación de nuevos mecanismos de participación en los microespacios sociales.

Discurso versus práctica

Es importante señalar que en el Plan Nacional de Alfabe-

⁴ Departamento de Planeamiento del Ministerio de Educación y Culto. Unidad Estadística. 1992.

tización diseñado por el Departamento de Alfabetización de Adultos para el período 1986-1994 y que ya mencionamos en apartados previos de este capítulo, a nivel de su retórica incorpora interesantes elementos relacionados a lo mencionado en el párrafo anterior. Es así que la alfabetización era concebida como etapa inicial de un proceso más amplio que denominaban la “educación permanente” y en el que se contemplaban no sólo los elementos tradicionales de enseñanza de la lecto-escritura, el cálculo, sino una mayor vinculación con el mundo del trabajo y una vinculación más orgánica con programas de educación formal y no formal.

El mencionado Plan también incluía la necesidad de reorganizar los mecanismos institucionales encargados de la tarea alfabetizadora. En esta perspectiva, la idea de la descentralización administrativa y pedagógica se consideraba necesaria para implementar estrategias diferenciadas según las poblaciones metas y los recursos técnico-financieros de las diferentes regiones.

Es así que se mencionan como componentes básicos del plan los siguientes: actividades previas de diagnóstico del fenómeno del analfabetismo, evaluación y producción de materiales a ser aplicados en el programa de alfabetización, estudio de los requerimientos financieros para la implementación, sensibilización de la sociedad hacia la necesidad de alfabetización, captación y capacitación de alfabetizadores, uso de los medios de comunicación masivos, inventario de instituciones gubernamentales y no gubernamentales con miras a una acción coordinada, identificación de poblaciones metas según edad, zonas de residencia y contexto socioeconómico para establecer prioridades en las

líneas de acción, utilización de voluntarios y de acciones coordinadas con jóvenes estudiantes secundarios y universitarios, necesidad de diagnosticar y organizar los contenidos y metodologías en base a la condición bilingüe de la población, e implantación de mecanismos de evaluación en todas las etapas del proceso.

Si sólo nos detenemos a analizar datos referentes a las metas cuantitativas del mencionado Plan, observamos que estimaba la reducción del analfabetismo a un 6.67% para 1991 lo que significaba la alfabetización de alrededor de 22.000 analfabetos en dicho año. Pero, según datos del Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos, el número de matriculados por año en el período 1984-1991 es como sigue:

Participantes matriculados del Programa de Alfabetización

Zona	Años							
	1984	1985	1986	1987	1988 ^a	1989	1990	1991
Total	596	881	702	4149	11605	2368	1210	1624
Urbana	545	628	*	3436	3313	1828	826	1196
Rural	51	253	*	713	8292	540	384	428

Fuente: Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos.

* No se cuenta con datos por zona para ese año.

^a El importante incremento en el número de alfabetizados observado en el año 1988 se debe a la implementación de un proyecto específico orientado a los jóvenes

A pesar de que el Plan de Alfabetización para 1986-94 contenía ideas innovadoras y promisorias para encarar el problema del analfabetismo y la educación de adultos, **no llegó a la fase de implementación**. De ahí las cifras tan bajas de participantes de los programas de alfabetización. Es motivo de preocupación y un llamado a la reflexión -para no repetir el error- el hecho que planes prolijamente diseñados, en base á ideas innovadoras no se lleven a la práctica.

¿Cuáles son las posibles explicaciones de este fenómeno? Nosólo habría que señalar las complejas dificultades técnico-pedagógicas, organizativas y financieras que demandaba dicho Plan, para las que no se contaron con los recursos requeridos, sino que según informaciones extraídas de entrevistas a técnicos del Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos, no hubo ningún interés en obtener los recursos, dado que las negociaciones con organismos internacionales dispuestas a proporcionarlos ni siquiera se iniciaron.

No estamos hablando pues de una mala asignación de recursos ni de ineficiencia en la gestión estatal para la educación sino de un problema de igual grado de importancia que pudiendo estar presente en cualquier acción estatal, sin embargo sucede casi siempre con los programas de alfabetización: como acción del gobierno, generalmente se los plantea -y en el caso que estamos refiriendo ocurrió así- en el marco del cálculo y la propaganda política, y por ende, cortoplacista.

El legítimo y atractivo lema "por un Paraguay sin analfabetos", tergiversó su contenido valorativo y pasó a respon-

der a la imagen triunfalista que el sistema político anterior pretendía mantener en todo momento, antes que a una real preocupación por el fenómeno de la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios de la educación. Observamos en el cuadro de matriculados en alfabetización por zonas, no sólo la escasa cantidad de participantes matriculados en programas de alfabetización sino la concentración de éstos en zonas urbanas, mientras que son los sectores rurales los más carenciados.

La visión estratégica de largo plazo parece estar presente, como lo demuestra el caso del plan que comentamos, en declaraciones discursivas de los gobernantes y funcionarios. La voluntad política, que debería traducirse dando prioridad a la alfabetización como componente fundamental de tareas de envergadura nacional -como lo es la atención prioritaria de amplios sectores marginados-, y la consecuente asignación de recursos económicos, materiales, logísticos y humanos para su implementación, estuvo de hecho ausente. Por consiguiente, las actividades orientadas a la educación de adultos, permanecieron desarrollándose en la misma tónica que caracterizaba a la situación que quería superarse.

No sólo es llamativa la distancia entre el discurso y las acciones, sino a nivel discursivo se observan claras contradicciones en la formulación de los objetivos del Plan Nacional de Alfabetización 1986-1994. Es así que a pesar de la terminología innovadora, de compromiso hacia el desarrollo sociocultural y económico de las capas más desfavorecidas, dicho Plan define la alfabetización como "proceso de comunicación y de incorporación a las pautas de vida sociocultural y a la información dentro del ámbito económico y social del

Paraguay, cuya dinámica de cambio es reivindicativa del histórico pasado, de las glorias y heroísmos de antes. Instaurador y sostenedor de un nuevo orden institucional de paz y justicia. Gran forjadora y constructora de la seguridad y el desarrollo nacionales.⁶

La concepción de la acción alfabetizadora como reproductora de valores nacionalistas y como sostén del orden y la paz interior, habla más de una educación concebida como un mecanismo de control y reproducción política-ideológica del régimen imperante que de cambio de la situación en la que se encuentran los sectores capas populares de la sociedad.

Gran parte de la ineffectividad e ineficacia de las acciones emprendidas, tienen relación con dichos objetivos y explican mejor la naturaleza de la voluntad política anterior. La pertinencia de este elemento de análisis se apoya en las propias declaraciones de los responsables del diseño de un nuevo plan de alfabetización en el departamento respectivo del Ministerio. Es así que los mismos sostienen: "se han formulado planes y proyectos con vistas a la acción alfabetizadora dentro del país, pero estos esfuerzos se limitaron a la formulación y reformulación de diseños de propuestas o de políticas tendientes a erradicar el analfabetismo, **sin que ninguna de ellas haya sido implementada.** Los motivos esgrimidos para cada caso fueron diversos, pero en realidad lo que se visualizó claramente fue la ausencia de

⁶ Plan Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos. Departamento de Planeamiento Educativo y de Alfabetización y Educación de Adultos. Asunción, 1984.

una voluntad política del régimen anterior, que daba poca o ninguna importancia a los problemas sociales -en especial a los educativos- que aquejan al país.”⁷

En la definición de la población destinataria, también se traslucen la definición de desarrollo manejada anteriormente: a pesar de priorizar las zonas rurales en sus planes de acción, las acciones educativas serían dirigidas a las capas rurales más ligadas a los sectores “modernos” de la económica campesina: áreas fronterizas, de colonización, polos de desarrollo. Si bien es cierto que se requieren actividades educativas reforzadoras del proceso de crecimiento económico, tampoco cabe duda que la definición de prioridades en base a dichos criterios arrojarían como resultado la profundización de las desigualdades educativas en las poblaciones más carenciadas.

Cuando la ideología, ya sea desde el aparato estatal como desde la sociedad civil, predomina por sobre lo pedagógico en la tarea de educación de adultos, el peligro es el alejamiento de los intereses de los sujetos destinatarios de las acciones educativas. La acción alfabetizadora o el discurso alfabetizador se plantea ya sea desde el planificador oficial o desde los educadores populares, y no desde los participantes. Los objetivos o motivaciones de éstos, terreno de por sí insuficientemente explorado y de importancia crucial para el diseño de acciones, muchas veces no son las ambiciosas metas que se declaran en los planes o estrategias.

⁷ **Alfabetización y Postalfabetización: una propuesta educativa.** Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos. Asunción, 1991.

Estos elementos deberían ser tenidos en cuenta para la formulación de nuevas políticas educativas o para la corrección de las ya existentes. Por un lado, el nuevo contexto sociopolítico exige disminuir al máximo la brecha entre el discurso y práctica, lo que significa que no sólo hay nuevos actores sociales en la acción educativa sino que los modos de interacción entre ellos son diferentes. Por otro lado, las acciones diseñadas deben implementarse. La implementación debe estar presente en el proceso de diseño de los programas, y no considerarse como una etapa separada y librada a condiciones no previstas.

Problemas principales en el actual sistema de alfabetización y educación de adultos

Los aspectos considerados son los siguientes:

Formulación de objetivos

- La definición de objetivos es de carácter muy enunciativo. No se los operacionalizan de tal manera a diseñar más efectivamente la fase de implementación y permitir el proceso de evaluación

Sistema organizativo-institucional

A nivel del propio Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos:

- Actualmente, el Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos es un organismo dentro del sistema

oficial de educación, el cual es una organización centralizada y poco participativa. Los departamentos funcionan como compartimentos aislados, con diferentes niveles de recursos técnicos y financieros. Dentro de este esquema, el Departamento dedicado a la educación de adultos, goza de poca atención de parte del sistema global. Un indicador de ello es la asignación de recursos a este Departamento. El presupuesto de dicha repartición es aproximadamente 1,5% del total destinado al sistema educativo global.

Esta situación no es nueva, por ejemplo, si analizamos los diferentes momentos de reformas e innovaciones educacionales, la educación de adultos y la alfabetización o no es siquiera mencionada o se refieren a ella mínimamente.

- Dentro del mismo departamento, la distribución de los recursos financieros y materiales se dirige más a gastos administrativos que a las operaciones de base. En esto, al igual que el resto del sistema adolece del mal de que cuesta más administrar la educación que prestar el servicio educativo.

Además, los recursos están concentrados en educación básica de adultos, puesto que los recursos financieros se destinan casi con exclusividad para rubros docentes. Los otros programas, así como las necesidades de producción y distribución de materiales didácticos, capacitación de recursos humanos, no tienen apoyo financiero del Ministerio de Educación y Culto. En 1991, el número de cargos docentes - que corresponden a educación básica- llegaba a 1.108,

mientras que los cargos de alfabetizadores sólo a 111.⁸

A nivel de los Centros de Educación de Adultos:

- La organización de los centros no responde a las características de la población adulta. Si bien se deben utilizar y potenciar los recursos disponibles, es necesario tener en cuenta ciertos condicionamientos que el adulto necesita para el proceso de aprendizaje. Por ejemplo, como los centros funcionan en los locales de las escuelas primarias, la infraestructura es la misma que la utilizada por los niños - mobiliario, disposición física del mismo-.

- El modelo organizativo de los centros -cargos, funciones- es el mismo que el de la escuela primaria, cuando que la educación de adultos y la alfabetización exigen la generación y desarrollo de otro tipo de funciones, metodologías, diferente manejo del tiempo en el desarrollo de las actividades educativas.

Sistemas de información y datos estadísticos

- Existe una carencia de estadísticas confiables sobre la cantidad de analfabetos. Los datos están desactualizados: los únicos disponibles son los del Censo de 1982. Asimismo no son comparables con otras fuentes estadísticas pues se utilizan diferentes criterios para definir el analfabetismo.

No existen registros sistemáticos de acciones alfabetizadoras y de educación de adultos realizadas por organismos que no dependen del Ministerio de Educación y Culto.

Tampoco hay información sistematizada acerca de la continuidad de parte de los participantes de los programas de alfabetización en programas de post-alfabetización. El mismo sistema de registro de participantes no es confiable, dado que hay superposición de datos en el sentido de que participantes en alfabetización son registrados también como participantes de educación básica de adultos.

- Muy relacionado con lo anterior, es el hecho de que no existen evaluaciones sobre los resultados de los programas educativos implementados. No puede pues saberse el impacto de dichos programas y utilizar dicha información para futuras correcciones y nuevos diseños. En consecuencia, los diagnósticos son poco confiables. Además, la premura por ofrecer soluciones al problema del analfabetismo y de educación básica de adultos, o para mantener la supervivencia del propio departamento, hacen que se diseñe e implementen actividades sin base en investigaciones o información sistematizada. Frecuentemente, la planificación se basa en datos agregados, donde no están incluidas variables necesarias para formular programas, o está basada en ideas generales si no en suposiciones.

Currículum

- Al igual que el currículum de las otras modalidades educativas, éste es un currículum nacional, uniforme, homogéneo, poco flexible, con marcada influencia de los programas de la educación escolarizada para niños. La falta de adecuación a la población destinataria se da por doble vía: el carácter adulto de la misma y las especificidades socio-

culturales y educativas.

- Las metodologías requeridas para desarrollar el proceso educativo con adultos son fundamentalmente participativas, rasgo que difícilmente se observa en una educación marcadamente formal, como lo son los programas ofrecidos actualmente.

Evaluación

- En el programa de educación básica para adultos se utiliza el mismo sistema que el aplicado en el sistema escolarizado. Además de ser inadecuados, resultan mecanismos muy complejos para los docentes según lo expresado por los directivos del Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos.

Materiales didácticos y equipamiento

- No existen recursos para la elaboración de materiales didácticos. Estos son desarrollados en el marco de proyectos específicos. Consecuentemente, cuando se agotan los materiales proveídos o generados dentro de dichos proyectos, también se agotan dichos materiales. Por lo tanto se utilizan los mismos que los diseñados y aplicados a la población infantil.

- El equipamiento para los talleres de capacitación laboral o formación profesional es escaso, se encuentra en mal estado y también depende de programas específicos que provean los recursos.

Recursos Humanos

-Hay carencia de programas sistemáticos y permanentes que conduzcan a la adecuada preparación de estos agentes educativos. Los esfuerzos han sido discontinuos y coyunturales. Para ilustrar esta afirmación, cabe señalar que en 1982, se inició un programa de capacitación de recursos humanos especializados en educación de adultos. Fue una iniciativa conjunta del MEC a través del Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos y del Instituto Superior de Educación. Dichas instituciones esbozaron un plan de Formación y Capacitación de Educadores de Adultos iniciales y en servicio.

A pesar de haberse contado con la asesoría técnica de la OEA para el diseño del curso, la iniciativa se interrumpió al cabo de poco tiempo por falta de apoyo de parte del mismo Ministerio de Educación y Culto y del Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos. Sólo dos promociones egresaron, lo que significó en números absolutos aproximadamente 25 docentes. Otra prueba del poco interés demostrado hacia el programa fue que los docentes desarrollaron sus tareas sin remuneración alguna. Tampoco el curso tuvo reconocimiento formal del Ministerio de Educación y Culto, por lo tanto los egresados gozaban de una categoría inferior a la de los docentes de primaria, a pesar de que la duración del curso era la misma que los destinados a la formación de maestros de primaria.

El salario de los egresados era, por lo tanto, inferior a los de primaria. Por último, hay que señalar que el Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos no utilizó los

recursos humanos formados en este programa. Los egresados se incorporaron a la enseñanza primaria o a actividades no docentes.

- Otro problema relacionado con los recursos humanos es la idea de que la acción alfabetizadora depende de la buena voluntad y sólo está destinada a la acción. La falacia en que se cae es creer que cualquiera que sabe leer y escribir puede alfabetizar. Más aún, el trabajo voluntario no recibe ningún tipo de apoyo pedagógico ni financiero.

- Los docentes e instructores de los programas para adultos son mal pagados y deben trabajar en condiciones físicas adversas. Se ha iniciado ahora una equiparación de los salarios con los de los salarios del docente de primaria, pero todavía las remuneraciones que corresponden a los educadores de adultos son la mitad de los de primaria. Este status económico inferior se traduce en una posición social también inferior frente a los docentes de las otras modalidades de escolaridad, lo que desestimula al maestro que por la propia naturaleza de su tarea debe desarrollar sus actividades con múltiples desventajas.

El concepto y la práctica de Participación

- Este aspecto merece una mención aparte puesto que la idea de participación en la educación de adultos define los objetivos, la metodología, el proceso educativo mismo. Es bien sabido que la mera convocatoria y ejecución de ciertos emprendimientos comunitarios demandados por la población destinataria, es apenas el inicio de lo que debe ser una

gestión participativa y autosostenida. La capacidad participativa y de autogestión es un objetivo de largo plazo y difícil de consolidar en sectores sociales cuyas urgentes necesidades le imprimen muchas veces una visión inmedatista, particularista, a sus demandas. Además la experiencia organizativa y participativa en un contexto no sólo de carencias materiales sino de limitaciones de prácticas socioculturales anteriores en ese ámbito, es una meta de largo y lento alcance. A la hora de definir acciones basadas en la participación, no puede perderse de vista lo complejo del proceso. Los avances deben ser lentos y esperar más éxitos modestos antes que metas ambiciosas.

RECOMENDACIONES

1. Reconocimiento del problema y compromiso de parte del Estado y la sociedad civil a adoptar medidas de diversa naturaleza para enfrentarlo

- Para que la implementación de un programa sea mínimamente exitosa, uno de los prerequisites es el compromiso político de los responsables de la educación en la esfera gubernamental a la hora de implementar acciones para solucionar el problema que dio origen a las mismas. ¿Es considerado el analfabetismo y la educación de adultos como una prioridad en el marco de la política gubernamental? El primer paso necesario es que se considere el analfabetismo y la amplia masa de adultos sin calificación educativa ni laboral como un problema de envergadura nacional y por consiguiente, asignar los recursos para enfrentarlo.

- No sólo la esfera gubernamental debe estar motivada para reconocer dichos fenómenos como ejes problemáticos. También la sociedad civil debe hacerlo y en este sentido entender que la educación es una responsabilidad social y no un servicio que es suministrado sólo por el Ministerio de Educación.

- La sensibilización hacia el problema debe encararse por diversos medios, en los que debe evitarse el sentido propagandístico o político, que no sólo no traduce un interés genuino por el problema estructural del analfabetismo sino en el caso nuestro trae rémoras de frustradas experiencias anteriores

2. Cambios organizativos: reestructuración de los actuales organismos y creación de nuevas instancias y articulaciones entre los mismos

- La creación de un organismo superior cuya denominación puede ser Consejo de Alfabetización y Educación de Adultos que integre organismos gubernamentales y no gubernamentales. Entre los no gubernamentales no sólo a las organizaciones privadas sino a sindicatos docentes, organizaciones campesinas. El Consejo debe traducir la pluralidad y diversidad de actores sociales de una sociedad democrática. Se encargaría de la planificación de la política de educación de adultos y alfabetización coordinando las políticas gubernamentales -en donde el Departamento respectivo jugará un rol fundamental- y las acciones de las organizaciones no gubernamentales. Este Consejo sería un mecanismo eficiente de combinar control central con acciones descentra-

lizadas basadas en desarrollos locales y regionales.

- La función del Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos, dada su experiencia acumulada, debería orientarse más hacia el entrenamiento de especialistas en Alfabetización y Educación de Adultos. Debe desarrollar métodos, estrategias y estructuras para implementar programas educativos para adultos en el contexto nacional, enfatizando la organización y supervisión de trabajos de campo y recolección de datos. Las directivas serían centralizadas pero en base a coordinaciones regionales, a través de las instancias mencionadas en párrafos anteriores.

El Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos debería reorientarse hacia funciones técnicas y de investigación de alto nivel, y hacia la conformación de un eficiente y actualizado sistema de datos cuantitativos y cualitativos respecto a los programas para adultos desarrollados por el mismo departamento como por las demás organizaciones existentes.

- Se deberían desarrollar redes nacionales de alfabetización, en las que el Estado participaría con financiamiento, apoyo técnico, sin necesidad de mantener el monopolio de la dirección de dichas organizaciones. Estas redes se convertirían en interlocutores más relevantes de las redes regionales e internacionales de alfabetización y educación de adultos.

3. Establecimiento de mecanismos de evaluación permanentes en todas las actividades

- El establecimiento de mecanismos diversos de monitoreo.

A través del Consejo Nacional de Adultos. Este podría establecer niveles de competencia en educación -stándares. El Ministerio de Educación, a través de su Departamento de Educación de Adultos podría proveer guías para reportes periódicos de los coordinadores, maestros, supervisores. También podría organizar visitas al campo, a regiones específicas.

Debería establecerse un sistema de reportes nacionales de evaluación y además evaluaciones separadas según programas. La planificación de actividades de alfabetización, post-alfabetización y educación de adultos, deberían realizarse en base a éstas evaluaciones.

4. Formación de Recursos Humanos

- La creación de mecanismos permanentes de capacitación de recursos humanos no sólo a nivel formal -cursos para docentes de adultos en el Instituto Superior de Educación y en los diversos centros de formación docente- sino no formales. En los propios centros de educación de adultos los docentes ya formados y experimentados pueden capacitar a alfabetizadores voluntarios, a docentes sin formación en la modalidad, etc.

Los organismos regionales y locales deberían también encargarse de tareas de capacitación permanente bajo la supervisión del organismo central que es el Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos. Los centros y núcleos educativos pueden ser los espacios adecuados para dicha tarea.

En la tarea de formación y capacitación de recursos humanos -maestros, alfabetizadores, instructores, comunicadores, investigadores- en educación de adultos y alfabetización, es de vital importancia establecer nexos sistemáticos con las **redes regionales e internacionales** dedicadas a la educación de adultos como REDALF (Red Regional de Capacitación de Apoyos Específicos a Programas de Alfabetización y Educación de Adultos), CREFAL (Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe), CEAAL (Consejo de Educación de Adultos de América Latina).

5. Nuevos diseños y contenidos de los programas de educación de adultos

- Las campañas de alfabetización y de educación de adultos no deben diseñarse aisladamente del contexto específico en el que se llevarán a cabo, ni de las demás acciones educativas en las otras modalidades. Si no existen programas de postalfabetización, o un buen sistema de educación de adultos que permite continuidad, las destrezas adquiridas rápidamente desaparecerán y los individuos regresarán al analfabetismo, con un alto costo social e individual. La educación de adultos, la alfabetización y la capacitación deben plantearse en el marco de programas y estrategias de bienestar social, desarrollo comunal y proyectos económicos. En este sentido, los denominados "Proyectos de educación de adultos vinculados al trabajo productivo y al desarrollo comunitario", que están llevándose a cabo por el Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos del MEC tienen mucha potencialidad.

- La diversificación de la oferta de programas educativos para adultos: según grupos etarios -alfabetización para jóvenes, para los que están entre 10 y 14 años-, según sexo -alfabetizar y educar mujeres como elementos de estimulación temprana de sus hijos-, según características educativas. Estos últimos se refieren a programas diferenciados y graduales para alfabetizar a iniciales y funcionales. Las instrucciones pueden estar diseñadas según nivel de educación de los mismos instructores. Programas diferentes para los que terminaron la primera etapa, que puede coincidir con los que terminaron la primaria y no continuaron, o con desertores de la secundaria. Eso les permitiría completar los ciclos por vía no-formal.

Los programas también deberían implementarse primero en las zonas donde las tasas de analfabetismo son mayores.

- El establecimiento de los sistemas articulados de alfabetización, postalfabetización y de proyectos vinculados al desarrollo comunitario y productivo, demanda nuevas bases de interacción y participación. Esto nos lleva a la reformulación del vínculo entre las ONGs y el Estado.

- La reformulación de los métodos de enseñanza que no deberían ser el remedo de los métodos escolares sino basados en la metodología participativa. También los contenidos deberían organizarse en módulos según necesidades locales y basados en autoaprendizaje, de tal manera que no dependan de establecimientos formales.

- La elaboración de materiales didácticos y de contenidos

programáticos debe ser también participativa y descentralizada. La tarea debería realizarse en conjunto entre las instancias centrales, intermedias y locales, dado que los contenidos deben contener componentes nacionales y específicos de acuerdo a las demandas de los destinatarios. Los Consejos Regionales de Educación pueden convertirse en mecanismo dinámico para emprender esta tarea junto con todas las organizaciones responsables de la educación en la región y con el nivel central.

En el proceso de elaboración la contribución de los propios participantes debe ser un componente fundamental. Los elementos pueden surgir de la aplicación de métodos de investigación-acción en proyectos específicos.

- La alfabetización en la lengua materna y las acciones educativas dirigidas a poblaciones que poseen grandes desventajas lingüísticas nos lleva a la necesidad de políticas de educación bilingüe efectivas. Las condiciones lingüísticas de la población destinataria debe ser un eje prioritario de análisis para el diseño de políticas, capacitación de recursos humanos, elaboración de programas y materiales didácticos, etc.

- En el replanteamiento de los vínculos entre Organizaciones gubernamentales y No gubernamentales, el primer paso debería ser la identificación de la demanda social, ¿qué tipo de educación es la que se necesita según poblaciones específicas? Esto es importante para definir los contenidos y niveles. Según estos requerimientos se definirá si el tipo de intervención debería ser estatal o de parte de las ONGs.

Muchas veces se desperdicia la capacidad del Estado, el que puede tener una cobertura más extensa. Las ONGs por su lado, pueden llevar a cabo programas experimentales de alta calidad. En esta acción conjunta entre Estado y organizaciones de la sociedad civil, podrían plantearse actividades educativas conjuntas a través de redes de ONGs, por ej. juntar más de un programa en una región determinada, de tal manera a racionalizar recursos.

- La misma capacitación para el desarrollo integrado debería obligar a replantearse el manejo de la lecto-escritura y el cálculo en el manejo de la gestión económica. En este sentido, las ONGs podrían desarrollar programas de alfabetización y el manejo de categorías que se manejan en sistemas contables elementales. Además, proporcionar criterios y conocimientos para interpretar mínimamente los contenidos elementales de los cálculos.

6. Articulación de contenidos con la democracia política, cultural, económica y social

- La reformulación de contenidos debe contemplar que la alfabetización y educación de adultos estén relacionados con los distintos requerimientos de la vida y el trabajo cotidianos. Por ej. matemática útil para la vida diaria, nociones de economía nacional y geografía económica. Alfabetizar y educar no sólo para la producción o para la capacitación ocupacional o para descifrar códigos sino proveer educación para la vida ciudadana en una sociedad que se mueve hacia la democracia. Rescatar la cultura oral y los métodos de aprendizaje de los sectores destinatarios. Incluir contenidos

relacionados al medio ambiente, a la mujer, etc.

- La alfabetización y educación de adultos para una sociedad hacia la democracia lleva al replanteamiento de concepciones y metodologías, y a ensayar estilos de trabajo más participativos. La alfabetización especialmente suele ser concebida como monopolio institucional del Estado y como una actividad burocratizada. Ahora, en el Paraguay, se deben compaginar los niveles institucionales y comunitarios en programas nacionales de educación de adultos basados en un nuevo estilo de convivencia y en los que se reconozcan los diferentes actores participantes. El dominio de la lectoescritura o la capacitación para el trabajo ya no son los objetivos principales y suficientes de la alfabetización y educación de adultos, sino también códigos básicos de convivencia social. Los proyectos de desarrollo comunitario y en un trabajo articulado de organizaciones de la sociedad civil y del Estado están en esta línea.

7. Utilización de los medios masivos de comunicación

- La utilización de los medios de comunicación masivos: televisión, radio, prensa, con varios fines. Primero, para motivar y concientizar a varios niveles: a) a nivel de la sociedad global, explicando la importancia de la alfabetización y educación de adultos; b) como series educativas sobre tareas productivas y domésticas y reforzar así la base de los alfabetizados; c) para capacitar maestros y voluntarios. Segundo, para difundir programas de apoyo didáctico. Tercero, para el reclutamiento de maestros.

-Sería de mucho impacto que los medios de comunicación masivos participaran protagónicamente en el Consejo de Educación de Adultos. En este sentido la labor de los líderes de radio, televisión, prensa escrita será fundamental.

8. Articulación de las ONGs y el Estado

- El replanteo del papel del Estado tiene que ver con el abandono gradual del asistencialismo para gestar interacciones participativas. Esto exige una reforma política, en la que la descentralización jugará un rol crucial.

- En el diseño de los módulos y los mecanismos de implementación de las acciones educativas, se deberán definir los destinatarios: ¿serán programas destinados a individuos (líderes), grupos, familias? ¿Serán ofertas diversificadas y articuladas según el tipo de destinatario? Por ejemplo, la familia campesina tiene recursos colectivos para hacer sus planes de producción, pero en el enfoque tradicional asistencialista generalmente los planes productivos los hace el técnico, el agente bancario. El cambio de metodología implica introducir los mecanismos interactivos. En ese plano, las ONGs, tienen amplia experiencia, especialmente en las cuestiones técnicas generadas por la creciente inserción de la economía campesina a la economía de mercado.

- Las organizaciones no gubernamentales son fuertes en la identificación con su comunidad y sus bases. En el caso de programas ya existentes, las organizaciones no gubernamentales pueden desempeñar el rol de movilizar maestros y

alfabetizadores. También pueden jugar un rol importante en la redefinición de los programas de acuerdo a las necesidades locales. Donde no hay acciones gubernamentales, el rol de las ONGs sería más crucial.

POBLACION FEMENINA ANALFABETA POR ZONAS Y EDAD

Grupo de edades	Total	Urbana		Rural	
		No.	%	No.	%
15 a 19	11.260	3.330	29,6	7.930	70,4
Total	155.120	47.400	30,6	107.720	69,4
15 a 19	11.870	3.270	27,5	8.600	72,5
20 a 24	13.350	3.690	27,6	9.660	72,4
25 a 29	13.120	3.550	27,1	9.570	72,9
30 a 34	11.270	3.140	27,9	8.130	72,1
35 a 39	12.730	3.550	27,9	9.180	72,1
40 a 44	12.940	3.500	27,0	9.440	73,0
45 a 49	12.870	3.490	27,1	9.380	72,9
50 a 54	13.230	4.050	30,6	9.180	69,4
55 y más	53.740	19.160	35,7	34.580	64,3

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda - 1982

POBLACION TOTAL ANALFABETA POR ZONAS Y EDAD

Grupo de edades	Total	Hombres		Mujeres	
		No	%	No.	%
Total	254.370	71.090	27,9	183.280	72,1
15 a 19	23.130	6.600	28,5	16.530	71,5
20 a 24	23 080	5.920	25,6	17.160	74,4
25 a 29	22 930	5 850	25,5	17.080	74,5
30 a 34	19.540	4.970	25,4	14.570	74,6
35 a 39	20.360	5.020	24,7	15.340	75,3
40 a 44	21.710	5.210	24,0	16.500	76,0
45 a 49	20.240	4 870	24,1	15.370	75,9
50 a 54	21.920	6 110	27,9	15 810	72,1
55 y más	81.460	26.540	32,6	54 920	67,4

Fuente: Censo Nacional dfe Población y Vivienda - 1982

TASA DE ANALFABETISMO POR DEPARTAMENTO

Grupo de edades	Poblac. de 15 años y +	Poblac. analf. 15 años y +	% de analfab.
Total	1.793.606	254.774	14,18
Asunción	323 241	18 160	5,62
Concepción	69 920	13 290	19,01
San Pedro	97.965	18.840	19,23
Cordillera	112 805	17 050	15,11
Guairá	82.834	15.920	19,22
Caaguazú	160 319	26 850	16,75
Caazapá	58 235	12 360	21,22
Itapúa	145 273	24.290	16,72
Misiones	43.916	7.950	18,10
Paraguarí	118.363	20 064	16,95
Alto Paraná	110 903	19 570	17,65
Central	317 570	31.320	9,86
Ñeembucú	42 072	6.500	15,45
Amambay	39.018	7.860	20,14
Canindeyú	36 192	10 150	28,04
Región Occidental	34.980	4 600	13,15

Fuente: Censo Nacional dfe Población y Vivienda - 1982

POBLACION ANALFABETA POR SEXO Y EDAD

Grupo de edades	Total	Hombres		Mujeres	
		No.	%	No.	%
Total	254 370	99.250	39,0	155.120	61,0
15 a 19	23 130	11.260	48,7	11.870	51,3
20 a 24	23.080	9.730	42,2	13.350	57,8
25 a 29	22.930	9.810	42,8	13.120	57,2
30 a 34	19.540	8 270	42,3	11 270	57,7
35 a 39	20.360	7.630	37,5	12.730	62,5
40 a 44	21.710	8 770	40,4	12 940	59,6
45 a 49	20 240	7.370	36,4	12 870	63,6
50 a 54	21.920	8.690	39,6	13 230	60,4
55 y más	81.460	27.720	34,0	53.740	66,0

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda - 1982

POBLACION MASCULINA ANALFABETA POR ZONAS Y EDAD

Grupo de edades	Total	Urbana		Rural	
		No.	%	No.	%
Total	99.250	23.690	23,9	75.560	76,1
15 a 19	11 260	3.330	29,6	7.930	70,4
20 a 24	9.730	2 230	22,9	7.500	77,1
25 a 29	9.810	2 300	23,4	7 510	76,6
30 a 34	8.270	1 830	22,1	6.440	77,9
35 a 39	7.630	1.470	19,3	6 160	80,7
40 a 44	8.770	1.710	19,5	7.060	80,5
45 a 49	7.370	1.380	18,7	5 990	81,3
50 a 54	8.690	2.060	23,7	6 630	76,3
55 y más	27.720	7.380	26,6	20 340	73,4

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda - 1982

Capítulo 9

EDUCACION BILINGUE

Graziella Corvalán
Natalia Krivoshein de Canese
Cynthia Marie Hobbs
Domingo Rivarola

RESUMEN

El Paraguay es el único país en América Latina que es realmente bilingüe, donde ambas lenguas mayoritariamente empleadas se consideran oficiales y donde ambas lenguas son valoradas.¹ Aunque las dos son aceptadas como oficiales, la enseñanza se realiza mayormente en castellano. Esto perjudica a la mayoría de los niños, que son monolingües guaraní o bilingües incipientes (que entienden el castellano pero no lo pueden usar) cuando empiezan la escuela. No reciben una educación adecuada por razones lingüísticas, y este hecho ha sido causa de ausentismo y deserción escolar, y analfabetismo. El MEC debe considerar un programa bilingüe que inicié la enseñanza en la lengua materna del niño, sea guaraní o castellano, tal como se exige en el Artículo

¹ Se reconoce que también se emplean otros idiomas en el Paraguay. Este capítulo se concentra en los idiomas hablados por la mayoría de los paraguayos, el castellano y el guaraní, y sugiere programas bilingües para servir a esta población mayoritaria. Sin embargo, la misma teoría se podría aplicar a programas bilingües desarrollados para responder a las necesidades de las comunidades que emplean otros idiomas.

77 de la Constitución Nacional. Pedagógicamente, es recomendable también, puesto que hay numerosos estudios hechos en varios países que prueban que el niño aprende una segunda lengua mejor y más rápido si aprende a leer y escribir, pensar, y razonar primero en su lengua materna.

Se presentan dos opciones a considerar para la implementación de un programa de educación bilingüe. Una es de mejorar el programa actual con algunos cambios de metodología, nuevos materiales y una ampliación de formación docente con nuevo énfasis en la educación bilingüe. Esto es necesario porque actualmente el programa funciona más como programa de enseñanza de castellano como segunda lengua, y los métodos usados no han dado muy buenos resultados. La ventaja de esta opción sería el poder aprovechar a los maestros que han recibido algún entrenamiento. Sin embargo, habría que reenfocar su actitud y metodología para hacer que fuera un programa realmente bilingüe y que diera beneficio a los monolingües guaraní.

La otra opción presentada es la formación de un programa bilingüe de mantenimiento que enseñe a los niños en su lengua materna durante los primeros tres años con una hora diaria de la otra lengua como segunda lengua. Esta opción es pedagógicamente recomendable y beneficia a todos los niños, ya que no sólo enseña el castellano a los monolingües guaraní sino que también enseña el guaraní a los monolingües castellano. De esta manera todos aprenden ambas lenguas y llegan a apreciar la sociedad paraguaya bilingüe y bicultural. La desventaja de esta opción es que requiere nuevos materiales didácticos y el entrenamiento de más docentes, lo cual podría resultar costoso.

Algunas iniciativas son fundamentales para asegurar el éxito de cualquier programa bilingüe. Primero habría que crear una Secretaría de Política Lingüística al nivel ministerial que se encargaría de planear, orientar, desarrollar y decidir el proceso estandarizador de la lengua guaraní. Definiría la ortografía del alfabeto guaraní para ser usado en la creación de los materiales didácticos, supervisaría los reglamentos oficiales que puedan ser relacionados con la política lingüística del país, e incentivaría actividades que podrían fomentar el desarrollo del guaraní en el Paraguay, entre otras funciones. En segundo lugar, habría que formar un programa piloto para evaluar el programa bilingüe recomendado a escala reducida. Esto proveería un modelo que luego se podría ampliar a nivel nacional y una base de datos empíricos para realizar investigaciones posteriores. En tercer lugar, haría falta un programa general de concientización dirigido a funcionarios gubernamentales, maestros, padres y niños para dar a conocer la definición de un programa bilingüe, sus aplicaciones, y los beneficios que podría aportar. Este programa sería de mayor importancia, ya que el castellano tiene más prestigio social por su uso en los negocios, la administración pública, y los medios de comunicación y, por lo tanto, que permita el ascenso social y profesional. El guaraní tiene más valor simbólico y se considera como parte importante de la cultura nacional, pero hay cierta resistencia a la idea de usarlo para enseñar de manera formal. Habría que conseguir el apoyo total de todos los grupos arriba mencionados para asegurar el éxito del programa.

También haría falta la colección y compilación de datos para identificar las actitudes de los maestros hacia el guaraní,

su dominio verbal y escrito del mismo, y en que lengua enseñan; una identificación de los modos actuales del uso del guaraní en las escuelas; y más énfasis en la enseñanza del guaraní en los Centros de Formación Docente. Para asegurar el futuro de la educación bilingüe, también habría que considerar la creación de una especialidad en educación bilingüe al nivel universitario para formar investigadores y profesores que puedan preparar a los futuros docentes.

EDUCACION BILINGUE

Graziella Corvalán
Natalia Krivoshein de Canese
Cynthia Marie Hobbs
Domingo Rivarola

INTRODUCCION

Una de las características más conocidas y peculiares del Paraguay es que sea considerado una nación bilingüe con una población étnica y culturalmente homogénea. De los países de América Latina es el único realmente bilingüe, el único en el que una lengua autóctona, aún dinámicamente creadora, comparte con el castellano la posición de lengua general del país, hablada por la mayoría de sus habitantes y en el que el hecho de hablarla constante o preferentemente no supone disminución de estatus social (aunque ciertos estratos sociales - "nuevos ricos" - en Asunción y algunos grupos de inmigrantes lo consideran inferior). Un 52% de la población usa ambas lenguas, el castellano y el guaraní. Es más, aunque el castellano tiene más prestigio social por la naturaleza de sus usos, sólo 6,5% de la población es monolingüe castellano, mientras que 89% de la población usa el guaraní (el otro 4,5% son inmigrantes que usan otros idiomas).

PARAGUAY. Población de 5 años y más por área geográfica e idioma que habla habitualmente. 1982

	TOTAL		URBANA		RURAL	
	Total	%	Total	%	Total	%
Total	2.565.850	100,00	1.128.099	100,00	1.437.751	100,00
Sólo guaraní	1.029.786	40,13	163.509	14,50	866.277	60,25
Guar. y cast.	1.247.742	48,63	798.964	70,82	448.778	31,21
Sólo Cast	166.441	6,49	142.896	12,67	23.545	1,64
Otros	121.881	4,75	22.730	2,01	99.151	6,90

Fuente: DGEC. Censo Nacional de Población y Viviendas - Año: 1982

Ambas lenguas se han declarado lenguas oficiales según la Constitución Nacional de 1992, Artículo 134, y no existe una ideología que menosprecie el guaraní en nombre del uso del castellano, ni el castellano en nombre del guaraní, por lo menos a nivel colectivo. Ambas lenguas son muy valoradas en el Paraguay, aunque sus usos son diferentes.

Al castellano, por ser la lengua oficial de los negocios, la administración pública, y los medios de comunicación, se le atribuye un valor instrumental mayor que al guaraní. Se considera la lengua que permite el ascenso social y profesional y es la lengua que se usa para la comunicación internacional con los otros países de habla hispana. El prestigio del guaraní es más simbólico, llevando consigo la historia, cultura y costumbres de los grupos indígenas y de los sectores campesinos. Se usa en situaciones más informales, entre amigos y familia, y casi siempre de forma oral. Las dos lenguas se hablan en todo el país, pero el mayor número de monolingües guaraní está concentrado en las zonas rurales.

Aunque ambas lenguas han sido aceptadas como oficia-

les, la lengua que más se usa en las escuelas es el castellano. Esto contradice, directamente, el hecho que la mayoría de los niños al entrar en la escuela son monolingües guaraní o bilingües incipientes (que muestran comprensión del castellano pero no competencia). 69,5% de los niños entre 3 y 4 años hablaban sólo guaraní según el censo de 1962 - no se tomó este dato en el censo de 1982. La falta de un programa de educación bilingüe adecuado ha sido causa de ausentismo, deserción escolar, y analfabetismo, fenómenos que afectan más a las zonas rurales donde la mayoría es monolingüe guaraní. Dadas estas condiciones, se considera la escuela como el punto de partida del importante proceso bilingüe paraguayo.

El Artículo 77 de la Constitución Nacional exige que "La enseñanza en los comienzos del proceso escolar se realizará en la lengua oficial que sea la materna del educando." Este decreto es importante porque se ha probado en múltiples estudios en EE.UU., Suecia, Méjico y Nigeria, entre otros, que el niño aprende un segundo idioma mejor y más rápido si aprende las capacidades cognoscitivas de razonar y pensar, además de leer y escribir, en su lengua materna². La enseñanza en castellano ya ofrece las destrezas que puedan llevar al éxito académico, profesional y social a los niños monolingües castellano, pero los niños monolingües guaraní sufren una gran desventaja. No adquieren en la educación

² Cummins, James. "Linguistic Interdependence and the Educational Development of Bilingual Children," en *Review of Educational Research*. Spring, 1979, Vol 49, No. 2. 222-251; Dutcher, Nadine. "The Use of First and Second Languages in Primary Education: Selected Case Studies," World Bank Staff Working Paper No. 504. The World Bank, 1982.

primaria, sobre todo en los primeros dos o tres años, las herramientas lingüísticas y cognoscitivas para asegurar su éxito en los años escolares posteriores, ni por lo tanto para lograr entrar en el mercado a nivel competitivo, ni para participar en el mundo nacional o internacional que se va expandiendo cada vez más con acuerdos como el MERCOSUR. De hecho, el mayor obstáculo en los exámenes de ingreso a la universidad es la poca competencia del castellano de los alumnos, para dar ejemplo de las limitaciones que pueda experimentar un niño monolingüe guaraní que nunca alcanza a aprender bien el castellano por falta de una educación bilingüe adecuada.

Es urgente un programa de educación bilingüe por las razones pedagógicas arriba mencionadas y por razones culturales/sociales. Tomando en cuenta lo expuesto, los objetivos que se pueden y deben lograr con un programa de educación bilingüe son:

- * proporcionar el uso de ambas lenguas oficiales.
- * dar más énfasis a la igualdad de las dos lenguas, ya que ambas son usadas como herramientas importantes en el proceso de socialización y cohesión de los paraguayos.
- * alfabetizar al niño monolingüe-guaraní en su lengua materna para luego facilitar el aprendizaje del castellano, y de esa manera darle acceso a la comunidad técnica y de negocios y a la comunidad internacional.
- * ayudar al niño monolingüe castellano a apreciar el guaraní como una parte importante de la cultura nacional del Paraguay.
- * fomentar el respeto de todos los niños a un Paraguay

diverso, bilingüe, bicultural.

OPCIONES

Este documento presentará dos opciones a considerar para fomentar la educación bilingüe en el Paraguay. Ambas opciones traen consigo sus ventajas y desventajas, y por tanto son más, o menos recomendables. Aun cuando existen bastantes estudios sobre el fenómeno del bilingüismo paraguayo, es recomendable que se realicen algunas investigaciones básicas en áreas que aún no están cubiertas y que son fundamentales para una programación de una política bilingüe. Esto permitiría lograr además, evidencias empíricas muy útiles para determinar la opción u opciones a seguir. Recomendamos que se dé alta prioridad a la ejecución de un programa piloto que contribuya a establecer políticas nacionales en materia de educación bilingüe.

Después de presentar las dos opciones a considerar, este capítulo hace siete recomendaciones específicas que se pueden realizar en el corto y largo plazo y que apoyarían cualquiera de las políticas de educación bilingüe que se escoja implementar en el futuro.

1. Mejorar el programa bilingüe actual

En 1983 se inició un programa bilingüe en algunas escuelas piloto. Sin embargo, las pocas evaluaciones que se han hecho han demostrado que los resultados han sido muy pobres. Esto es en parte por falta de materiales, por la poca

capacitación de los maestros en cuanto a pedagogía y capacidad lingüística (en algunas de las zonas rurales más apartadas los maestros no hablan el castellano y hay otros maestros, sobre todo en zonas urbanas, que no manejan el guaraní), y por la metodología que están usando que se ha observado como excesivamente repetitiva sin dar lugar al uso natural o creativo del castellano. La ventaja de mejorar el programa actual con nuevas metodologías, a través de talleres y repartición de materiales nuevos, sería el poder aprovechar a los maestros que han recibido algún entrenamiento. Sin embargo, el entrenamiento que han recibido no ha sido en la educación bilingüe sino en la enseñanza oral del castellano como segundo idioma, de manera que su metodología no ayuda a los niños a aprender el castellano para que sepan escribir y leer ni para usarlo como un medio lingüístico para razonar y pensar. Harían falta cambios de metodología, nuevos materiales y una ampliación de formación docente con un nuevo énfasis en educación bilingüe para que esta opción respondiera a los objetivos presentados para un programa de educación bilingüe.

2. Considerar un programa bilingüe de mantenimiento

Una de las opciones a considerar para el programa piloto sería un programa bilingüe de mantenimiento. Este tipo de programa tiene el propósito de enseñar una nueva lengua como segunda lengua y también de mantener la lengua materna. Enseñaría a los niños en su lengua materna, sea castellano o guaraní, durante los primeros tres años de la escuela primaria, de acuerdo con el Artículo 77 de la Cons-

titución Nacional. Un programa bilingüe de mantenimiento incluiría los siguientes programas:

- * Enseñanza en guaraní a los monolingües guaraní durante los primeros tres años, que incluye alfabetización y enseñanza de otros materiales, con una hora diaria de castellano como segunda lengua; de ahí pasarían a la enseñanza en castellano con una hora diaria del guaraní para mantener la lengua guaraní
- * Enseñanza en castellano a los monolingües castellano y a los bilingües funcionales desde el inicio de su aprendizaje escolar pero con una hora diaria de guaraní como segunda lengua para poder aprender la otra lengua oficial del Paraguay

Esta opción requeriría materiales didácticos para los estudiantes y guías para los maestros en la lengua guaraní, que reflejarían no sólo la lengua sino también las creencias, valores, usos y costumbres nacionales que provienen de la cultura guaraní. Habría que establecer el guaraní estándar que se usaría para escribir los materiales, tanto como el castellano estándar que se va a usar para futuras publicaciones de textos en castellano. También habría que crear un fuerte programa de formación docente con énfasis en la rama idiomática y didáctica, la metodología de enseñanza bilingüe y de segundas lenguas, la lingüística y la sociolingüística. Este programa les daría a los maestros una sólida preparación teórica y práctica. Esta es la opción más recomendable en términos pedagógicos y reúne todas las calidades para responder a los objetivos arriba establecidos para un programa de educación bilingüe. Su desventaja es que sería costoso

iniciarlo, por lo que recomendamos que empiecen con el programa piloto para probar la metodología y los materiales antes de hacer inversiones a mayor escala.³

RECOMENDACIONES

Cualquiera sea la opción que se adopte en el futuro, sugerimos tres recomendaciones fundamentales de alta prioridad para asegurar el éxito de un eventual programa de educación bilingüe.

1. La creación de una Secretaría de Política Lingüística

Es de suma importancia que exista una Secretaría con respaldo oficial y la autoridad para tomar sus propias decisiones para poder planear, orientar, desarrollar y decidir el proceso estandarizador de la lengua guaraní, que tendría que incluir su codificación y modernización o intelectuación. Se recomendaría que siguiera una estructura parecida a otros organismos semejantes, como la Office de la Langue Française de Québec, Direcciones Generales de Política Lingüística de Cataluña, País Vasco y Galicia en España, y el Institute for the Swahili Language en Tanzania,

³ En escuelas donde hay niños monolingües en ambas lenguas en los primeros tres grados, se podría formar dos grupos para cada grado en aulas separadas, uno con enseñanza en castellano y el otro en guaraní. Si el número de alumnos fuera bajo, también se podría considerar la posibilidad de formar aulas plurigrados en cada idioma en los primeros tres años para luego integrar a los grupos empezando en el cuarto grado.

entre otros, que tienen autonomía en su funcionamiento y por tanto pueden operar sin interferencias de otros departamentos ministeriales y otras reparticiones públicas. Igualmente, la Secretaría cumpliría un papel central en la articulación de los diferentes organismos del MEC y otras agencias gubernamentales y privadas que están involucrados en la política de la educación bilingüe. Las funciones de la Secretaría comprenderían lo siguiente:

- a) identificar a los diferentes grupos prioritarios para precisar una definición de la clientela
- b) elaborar la legislación y reglamentación del uso del guaraní y realizar la investigación lingüística y sociolingüística para dar apoyo a esa elaboración
- c) difundir los resultados de esa elaboración en la sociedad paraguaya por diferentes medios de comunicación
- d) definir y oficializar la ortografía del alfabeto guaraní y, a largo plazo, supervisar la normalización de la lengua y la ampliación de su vocabulario
- e) supervisar la creación de los materiales didácticos en guaraní que sean requeridos para el programa bilingüe, usando el alfabeto guaraní oficial establecido
- f) supervisar los reglamentos oficiales que puedan ser relacionados, directa o indirectamente, con la política lingüística del país
- g) incentivar aquellas actividades que contribuyan al desarrollo de la lengua guaraní en el Paraguay

2. Un programa piloto

Habría que formar un programa piloto para evaluar el

programa bilingüe recomendado a escala reducida. Este programa podría servir como ejemplo para una ampliación futura al nivel regional y nacional, y establecería una base empírica para poder evaluar el éxito del programa en cuanto a rendimiento, metodología y eficacia. Estos datos empíricos también podrían servir como punto de partida para otras evaluaciones escolares a mayor escala. Se recomienda que el programa piloto (que consistiría en varios cursos distribuidos por varias regiones del país) se instale dentro de los Centros de Formación Docente, el Instituto Superior de Educación o adyacentes a ellos. Siempre se podría seleccionar por lo menos un pequeño grupo de niños monolingües guaraní (mediante métodos de evaluación del grado de bilingüismo) para integrar una clase experimental. En estos programas se iniciaría la metodología de enseñanza de educación bilingüe (en la lengua materna y como segunda lengua) con los maestros que estuvieran iniciando su carrera y con otros que quisieran mejorar su capacidad docente y con los materiales que habría que redactar para esta etapa experimental.

3. Un programa general de concientización

Ningún programa bilingüe, por muy bien planeado y diseñado que sea, puede funcionar sin el apoyo del gobierno, los maestros, los padres, y los propios alumnos. Habría que hacer un programa general de concientización a nivel nacional para que el pueblo paraguayo entienda qué es un programa bilingüe, como se aplica a la realidad actual del país, y cuales son los beneficios a nivel personal y nacional. A medida que salieran los resultados del programa piloto,

también se podrían dar a conocer los métodos más eficaces para conseguir los objetivos del programa.

El programa de concientización podría realizarse a través de medios de comunicación como los diarios y también la radio. Podrían organizar talleres para los maestros y directores de escuelas, y reuniones con los padres. Sería muy importante dar atención especial a los padres y a los maestros de la escuela primaria, ya que se ha demostrado una actitud ambigua y hasta negativa hacia la enseñanza en guaraní, no tanto por el hecho de usar el guaraní como medio de comunicación sino por temor a los resultados. Se teme que la enseñanza en guaraní impediría el aprendizaje del castellano, y que podría causar un "aislamiento cultural del interior."⁴ Habría que enfatizar que el programa de educación bilingüe serviría a todos, que la enseñanza en guaraní no pretende reemplazar al castellano sino aumentar la probabilidad de que el niño aprenda mejor y más rápido una vez que inicie su aprendizaje de castellano como segunda lengua, y que no pretende aislar a los monolingües guaraní sino señalar el orgullo que ha de compartir todo el país por la lengua y cultura guaraní y a la vez ayudar al monolingüe guaraní a integrarse a la sociedad paraguaya en todos sus aspectos.

También tenemos cuatro recomendaciones adicionales que se deben considerar. Las primeras tres son de corto plazo

⁴ "El bilingüismo en la hora de la Constituyente," *Diario Hoy*. Asunción, 31 de enero de 1992, página 18

y se podrían realizar inmediatamente y a un costo bajo. La cuarta recomendación es de largo plazo e importante para el futuro de la educación bilingüe en el Paraguay.

4. Colección y Compilación de Datos

Se requiere una investigación a nivel nacional para identificar las actitudes de los maestros hacia el guaraní, su dominio verbal y escrito del mismo, y en que lengua enseñan. Se podría hacer a través de un censo nacional, conjunto con encuestas y entrevistas en algunas escuelas. De esta manera se podría combinar la investigación nacional con pequeños estudios etnográficos. Esto es muy importante, puesto que los únicos datos sobre el bilingüismo en general provienen del censo nacional del año 1982 y sólo tratan de los idiomas usados por la población general. Se necesitan datos más actualizados (aparte de los que surgirán con el censo de 1992) para entender mejor la disposición de los maestros hacia la enseñanza en guaraní y sus destrezas lingüísticas actuales, para así poder tomar decisiones más informadas sobre las opciones de educación bilingüe presentadas.

5. Identificación de modos actuales del uso del guaraní

También se requiere un estudio para identificar los distintos modos en que los maestros utilizan el guaraní en las escuelas en este momento. ¿Enseñan en guaraní o lo usan sólo para traducir las cosas que los niños no entienden? ¿Cuáles son sus métodos de enseñanza para ayudar a los niños monolingües guaraní a aprender? Se podría conseguir

esta información en forma más informal a través de reuniones con las escuelas núcleos. Esto no sería difícil de organizar, ya que los maestros de grupos núcleos se reúnen habitualmente una vez por mes, por lo menos en algunas regiones. Estos datos también serían un punto de partida para poder tomar decisiones más informadas en el futuro, y los métodos presentados por los maestros que parecen funcionar se podrían incorporar en el programa piloto. Esto contribuiría al estudio de metodologías e incentivaría a los maestros a participar en el proceso de mejorar la educación bilingüe en el Paraguay.

6. Enseñanza del guaraní en los Centros de Formación Docente

Los niveles de conocimiento en guaraní de los maestros son muy variados. Algunos lo hablan muy bien mientras que otros apenas lo manejan. Y aun entre los que lo saben hay variaciones. Sería importante dar más énfasis a la enseñanza de guaraní como lengua en los Centros de Formación Docente, aumentando las clases actuales de dos a cinco o seis horas semanales. De esta manera los maestros serían mejor preparados para implementar un programa de educación bilingüe.

7. Creación de una especialidad al nivel universitario

Para el futuro, se podría considerar la creación de una especialidad en educación bilingüe bicultural al nivel universitario. El Paraguay carece de profesionales e investigación

en el campo de educación bilingüe. Para asegurar la buena marcha del programa a largo plazo, hay que formar investigadores y profesores que puedan preparar a los futuros docentes. La especialidad podría entrar dentro de la licenciatura de educación que ya existe de momento, con posibilidades de expansión. También existe actualmente una licenciatura en lengua guaraní dependiente del Instituto Superior de Lenguas que, a su vez, depende de la Facultad de Filosofía de la UNA, que podría ser ampliada y adecuada para cumplir con los nuevos requerimientos que aparecerán con la implementación de la educación bilingüe.

Capítulo 10

REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTO

Donald P. Warwick

RESUMEN

Las autoridades del Ministerio de Educación y los asesores al mismo Ministerio están de acuerdo en que hay cinco problemas administrativos en esa organización: influencia política en los nombramientos y en otras funciones; gran centralización en la toma de decisiones; poca colaboración y competencia frecuente entre departamentos del Ministerio; poca supervisión escolar; e información inadecuada acerca de las escuelas y de los proyectos del Ministerio. Estos problemas han llegado a ser barreras a la gerencia efectiva.

Para solucionar el problema de influencia política excesiva el gobierno central debe proponer reglas acerca de la política para nombramientos y acciones del Ministerio. Sobre todo el Paraguay necesita un sistema de servicio civil que por una parte permita las actividades políticas y por la otra las controle.

La centralización excesiva de la toma de decisiones en el Ministerio proviene de tres fuentes: mensajes escritos que requieren aprobación de las autoridades; docenas de llamadas telefónicas que son atendidas directamente por las autoridades y visitantes a las oficinas del ministerio que

asumen que tienen el derecho de ver a la persona que desean.

Tres medidas ayudarían a reducir la centralización en las oficinas del MEC. En primer lugar, decidir cuáles decisiones deben ser referidas a las autoridades superiores y cuáles no. En segundo lugar, con la asistencia de consultores si es posible, entrenar a todos los empleados del Ministerio en las nuevas normativas. En tercer lugar, entrenar a los asistentes administrativos y las secretarías a filtrar llamadas telefónicas, mensajes escritos y visitantes a las oficinas del Ministerio. El Ministerio debe prestar especial atención a la cantidad de mensajes telefónicos, que en estos momentos hace difícil para algunos directores atender a visitantes en sus oficinas y hacer su trabajo.

Para promover mayor cooperación y reducir la competencia entre los directores de los departamentos el MEC debe nombrar un gerente superior. Esta persona debería depender directamente del Vice Ministro de Educación y tener un rango superior al de director de departamento. El Ministerio debe también dar orientaciones específicas que definen a los directores de departamentos y otros gerentes lo que deben y no deben hacer, incluyendo un entrenamiento. Un comportamiento deseable incluye el compartir información con otros departamentos y la cooperación total en proyectos que involucran a varios departamentos. Negarse a dar información a las unidades que la solicitan y desarrollar competencia negativa con otros departamentos serían ejemplos de comportamientos no recomendados.

Para desarrollar un sistema más efectivo de supervisión escolar el ministerio debe nombrar a los supervisores única-

mente por méritos y capacitarlos para llevar a cabo su trabajo eficientemente. Debe también prohibirse el uso de la posición de supervisor para desarrollar tareas políticas, tales como nombrar a directores de escuela o maestros en base a preferencias políticas. Para reducir el poder de los supervisores en sus regiones, el MEC debe desarrollar nuevos sistemas para enterarse de lo que ocurre en las escuelas, incluyendo estudios minuciosos en una muestra representativa de escuelas.

Por último, para recoger información más certera sobre las escuelas y las actividades del MEC, debe establecerse una Unidad de Investigación bajo la autoridad directa del Ministro. Esta unidad debe llevar a cabo o comisionar los estudios que sean necesarios para que el MEC sea más efectivo en su tarea, tales como investigación cuidadosa sobre las escuelas; servir como centro de documentación para informes sobre proyectos llevados a cabo en o para el Ministerio; y ser la fuente oficial de información sobre proyectos y contactos con agencias internacionales. En estos momentos estos contactos se hacen con los departamentos específicos pero no son necesariamente conocidos incluso por algunas autoridades superiores del Ministerio.

REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTO

Donald P. Warwick

Las autoridades del Ministerio de Educación y Culto (MEC) están de acuerdo en que hay problemas administrativos en esa organización. La mayoría se refiere a la excesiva centralización en la toma de decisiones y la poca colaboración entre distintos departamentos. Estos mismos fueron señalados en un estudio de la organización del Ministerio llevado a cabo por la Universidad de Harvard en 1977¹. Desde entonces, el MEC ha cambiado de una forma crucial: las autoridades del Ministerio ahora mencionan abiertamente sus dificultades y recomiendan cambios en el Ministerio para responder a ellas. Este ensayo discute cinco problemas administrativos que necesitan atención urgente y menciona soluciones específicas a estos problemas.

PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS

En octubre de 1992, autoridades del MEC y asesores de la comisión de reforma señalaron cinco problemas administrativos que bloquean la administración efectiva. Estos se mencionan a continuación en orden de prioridad.

¹ Este estudio, llevado a cabo por Donald Warwick, Noel McGinn y otros, se basó en entrevistas a altas autoridades del Ministerio en esa época.

Influencia política en los nombramientos y otras funciones del Ministerio

Las prácticas actuales en el MEC permiten la influencia de la política partidista en los nombramientos y otras áreas de actividad. Independientemente del partido que gane las elecciones de 1993, estas mismas prácticas estarán en efecto con el próximo gobierno. El desafío para todos los partidos es cómo cambiar estas reglas para dejar en claro dónde se permitirá la actividad política y dónde no.

Durante nuestras entrevistas con el personal del MEC y sus asesores escuchamos muchos ejemplos de influencia política en los nombramientos. Por ejemplo, los supervisores escolares con frecuencia hacen nombramientos para favorecer los intereses del partido más que para promover la calidad de la educación. De acuerdo a un observador:

...los supervisores están bajo presión para nominar a algunos maestros y directores y no a otros. Esto está relacionado con la afinidad política de los supervisores. Tiene que ver con todo el estilo autoritario. ¿Cómo obtiene un candidato buenas recomendaciones para un empleo? Siendo amigo de un político. Un ex-Ministro, Ortiz, dijo abiertamente que los supervisores tenían que apoyar a los políticos.

Un director de departamento también indicó que había influencia política en el nombramiento de los directores de escuela: "Los directores son quienes mejor satisfacen las necesidades del partido, y no los mejores maestros".

El MEC tiene también empleados que se oponen a la

influencia política porque perjudica la educación. A éstos les preocupa el hecho de tener maestros, directores de escuela, supervisores y funcionarios en el Ministerio cuya principal lealtad es al partido, lo que reducirá las innovaciones educativas, la calidad de la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos. Si éste o cualquier gobierno posterior lleva a cabo esfuerzos serios para determinar en cuales espacios se permitirá la política y en cuales no, varios funcionarios del Ministerio apoyarán estos esfuerzos.

La influencia partidista en las decisiones del Ministerio requiere atención urgente. A menos que el MEC establezca límites estrictos en la política, todos los planes de reforma educativa, bien sea a nivel primario, formación docente, o educación de adultos, carecerán de la credibilidad necesaria para ser puestos en práctica. Cualquiera sea el partido de gobierno, los críticos interpretarán inmediatamente una reforma no como un esfuerzo honesto de mejorar la educación sino como una movida más para expandir el poder del partido. Dado que la influencia política puede dañar el cambio educativo, la primera prioridad de reforma administrativa deberá ser delimitar sus esferas de influencia.

Gran centralización de la toma de decisiones

Al preguntar sobre la reforma administrativa de 1992 la mayoría de las autoridades del MEC señalaron el alto grado de centralización en las decisiones del Ministerio. Una persona señaló:

Hay necesidad de atender urgentemente la gran centra-

lización del Ministerio. Esto no es sólo un asunto de molestias creadas por las dificultades y gastos por tener que venir al Ministerio a resolver cualquier problema, sino que crea oportunidades para corrupción en la relación entre autoridades y maestros.

Un indicador específico de centralización se observó en el comportamiento de las autoridades durante las entrevistas. En un caso, un director de departamento recibió tantas llamadas telefónicas durante la entrevista que fue imposible continuar la conversación. Otros parecían no tener forma de filtrar las llamadas a su oficina. Cada llamada que recibían parecía tratarse de un asunto urgente.

La fuerte influencia de la política en las decisiones del Ministerio contribuye a la centralización. En un contexto que define como políticas todas las decisiones claves, los funcionarios del MEC transfieren todos los asuntos sensibles o difíciles a sus superiores. Lo mismo ocurre con cualquier persona que interactúa con el Ministerio, incluyendo a los padres de los alumnos. Por definición, y esto refleja la cultura del Ministerio, pocas decisiones se toman localmente y todas las decisiones importantes se hacen en Asunción. Aun las autoridades más altas a quienes este sistema interrumpe continuamente lo siguen porque es el único que conocen.

La centralización tiene altos costos para las autoridades del MEC, para la eficiencia administrativa, y para las personas que viven fuera de Asunción. Las autoridades del Ministerio están tan recargadas con decisiones rutinarias que tienen poco tiempo de innovar o de ejercer liderazgo. La fuerte influencia de política en las decisiones del Ministerio

también socava la legitimidad de lo que se decide. Con razón o sin ella los observadores señalan que la mayoría de las decisiones se hacen para servir a los intereses de un partido antes que para promover una educación de calidad. Si el gobierno trazara una línea clara entre lo que es y no es político, y diese más discreción a administradores a niveles medios, las altas autoridades estarían menos agitadas que actualmente. El tiempo necesario para tomar decisiones sería menor y la impresión de que todo se basa en política disminuiría.

Para los maestros, padres, y otros que viven fuera de Asunción, la descentralización les permitiría resolver sus problemas sin invertir el tiempo y dinero que hoy invierten en viajar a la capital. Actualmente los maestros deben venir a Asunción para recibir y cobrar sus sueldos. Los padres que tienen quejas para el MEC también deben venir a Asunción a presentarlas. Estas personas tienen que sufragar sus costos de viaje, alojamiento y comida.

Dado que la centralización tiene una larga tradición en el Ministerio y está estrechamente relacionada con la dinámica partidista, no será fácil cambiarla. Independientemente del compromiso verbal en favor de la descentralización, las autoridades del Ministerio encontrarán difícil delegar su autoridad tradicional y los beneficios políticos que dicha autoridad les permite conferir. Los supervisores, directores de escuela, y maestros, también necesitarán tiempo y ayuda para aceptar la descentralización. Incluso los padres y otros, que hoy en día tienen que viajar a Asunción a resolver sus problemas con el sistema educativo, pueden tener resistencia en aceptar la autoridad de oficiales medios e inferiores en

la jerarquía del Ministerio. Por lo tanto, un aspecto crítico de la reforma administrativa no es sólo proponer soluciones, sino preguntarse como dichas soluciones podrán ser aceptadas, con el tiempo, por las personas afectadas.

Poca colaboración y competencia frecuente entre departamentos del Ministerio

El MEC muestra un bajo nivel de colaboración entre departamentos con intereses comunes. Una autoridad del Ministerio indicó:

En educación básica los departamentos actúan como islas. No hay canales de contacto entre los departamentos de educación básica y currículum.

Un empleado del Ministerio con muchos años en la institución describió la coordinación en el MEC en estos términos:

La coordinación es un gran problema porque los departamentos actúan separadamente. Se habla mucho de coordinación pero tenemos que cambiar la mentalidad de la gente para que la acepten. Necesitamos la buena voluntad de la gente; hoy en día hay mucho egoísmo. El personal tiene que estar dispuesto a colaborar.

En algunos casos los departamentos compiten entre sí. En un caso el departamento se ha aislado de otros para que los demás no tengan acceso a sus recursos. En otro caso, el departamento estableció una pequeña unidad interna para

replicar el mismo trabajo que se podría hacer más eficientemente por otro departamento. También hay debates sobre si el Departamento de Recursos Humanos debería reportar directamente al Ministro o al Director General de Administración y Finanzas. Autoridades del Ministerio están en desacuerdo sobre si el Director de Planeamiento o el Director General de Administración y Finanzas deberían estar a cargo de la preparación del presupuesto de Educación.

Los departamentos en la mayoría de los ministerios del mundo no colaboran en un grado ideal, y es común que haya competencia entre ellos. Algunos incluso sostienen que la competencia puede ser beneficiosa para el Ministerio mientras los departamentos colaboren en tareas esenciales. Sin embargo, la situación es mucho peor en el Paraguay porque el MEC no tiene líderes fuertes que promuevan la colaboración y establezcan límites a la competencia.

El Ministro, con sus múltiples responsabilidades fuera del MEC, no puede ocuparse de administrar todos los departamentos. El Vice-Ministro, alguien que quizás podría desempeñar este papel, está tan sobrecargado con tareas administrativas centralizadas que no tiene tiempo de unir a los departamentos alrededor de tareas comunes. Los departamentos, por lo tanto, actúan por su cuenta con una imagen que refleja en parte lo que hacen y en parte el estilo gerencial de sus directores.

Una opción, a ser discutida más adelante, es acercar a los departamentos entre sí alrededor de actividades comunes, tales como evaluación de programas, educación bilingüe, y

un sistema nacional de estadísticas educativas. Tales esfuerzos presionarían a los departamentos a colaborar hacia objetivos comunes y reducirían la tendencia tradicional de trabajar aisladamente.

Poca supervisión escolar

El sistema de supervisión del Paraguay tiene cinco limitaciones: el gobierno escoge a los supervisores con criterios políticos; éstos actúan como agentes del partido que les ayudó a alcanzar el puesto; los candidatos reciben poco o ningún entrenamiento sistemático sobre cómo mejorar la calidad de la educación; los supervisores tienen tantas escuelas en sus áreas que las visitas que pueden hacer son pocas o ninguna; y tienen demasiado control sobre lo que ocurre en las áreas y escuelas que les están asignadas.

Siguiendo el estilo general de nombramientos, hay criterios políticos que influyen para el nombramiento de supervisores. Estos supervisores a su vez también utilizan criterios partidistas en el desempeño de sus funciones. Un observador señaló:

Los supervisores son otro problema. Actúan como agentes, a veces en forma represiva, del aparato político. La supervisión debería basarse en principios de la educación, no en control autoritario.

Los supervisores practican política al nombrar maestros y directores de escuela con afiliación a su propio partido. También se dedican a dar sugerencias políticas a los direc-

tores de escuela en vez de dar recomendaciones sobre como mejorar la educación.

Los supervisores en el Paraguay reciben escaso entrenamiento sobre cómo aumentar la calidad de la educación. Un supervisor dedicado puede visitar clases, observar los métodos de instrucción de un maestro, escuchar discusiones de clase, inspeccionar las tareas de los alumnos, revisar viejos exámenes, y utilizar otros métodos para entender qué ocurre en una escuela. Con esa información, el supervisor puede hacer sugerencias prácticas a los directores de escuela o a los maestros sobre cómo promover el aprendizaje de los alumnos o cómo mejorar la gestión escolar. Dado que nadie ha estudiado lo que los supervisores hacen en el campo, es difícil establecer qué ocurre cuando éstos visitan escuelas y maestros. Pero en base a la limitada evidencia disponible, parecería que se comportan más como agentes políticos que como educadores.

Para empeorar la situación, los supervisores habitualmente tienen responsabilidad por 60 a 150 escuelas. Esto significa que tienen mayor tarea nombrando maestros o directores que visitando escuelas. En las regiones en las que las escuelas están muy distantes unas de otras y el traslado es difícil, hay escuelas que casi no son visitadas. Estudios en otros países muestran que los supervisores pueden tener un efecto positivo sobre la enseñanza y el aprendizaje, pero bajo dos condiciones: visitas frecuentes y métodos modernos de supervisión². Los enfoques clásicos se centran en asistencia,

² Investigación llevada a cabo bajo el proyecto BRIDGES del Harvard Institute for International Development identificó los beneficios de la

disciplina, y aspectos del equipo presentes y ausentes. Estos enfoques y los esquemas comparables de contabilidad, tienen poco impacto en cómo enseñan los maestros y en lo que aprenden los estudiantes, y además los mismos pueden desmoralizar al personal escolar a causa de su carga negativa.

Los funcionarios ministeriales y sus consejeros también están preocupados porque los supervisores tienen mucho poder sobre las escuelas y sobre las políticas educacionales en las regiones a su cargo. Uno de los consejeros sugiere que el MEC tenga acceso directo a las escuelas antes que un contacto mediatizado por los supervisores. Dicho acceso daría al Ministerio una visión independiente de la calidad de las escuelas y un mejor sentido de lo que dicen y hacen los supervisores cuando ellos se reúnen con directores de escuelas y maestros.

Información inadecuada acerca de las escuelas y de los proyectos del Ministerio

El equipo que está preparando este informe no encontró información adecuada sobre temas tales como prácticas de los docentes, rendimiento de los estudiantes, frecuencia de las visitas de supervisores a las escuelas y lo que éstos realizan durante dichas visitas. En el Ministerio estaban

supervisión bajo esas condiciones. Los supervisores contribuyeron menos al aprendizaje que los maestros, pero tuvieron cierto efecto sobre cómo enseñaban los maestros. Donald Warwick y Fernando Reimers están preparando un libro que presenta estos resultados

disponibles datos gruesos sobre otros temas, incluyendo tasas de repetencia y de escolarización completa, que no habían sido analizados. El Paraguay, por lo tanto, sabe mucho menos acerca de sus escuelas que lo que debería, para formular políticas basadas en datos reales.

Para desarrollar dichas políticas, el Ministerio necesita tres tipos de información. La primera incluye datos de todas las escuelas sobre matrícula total, matrícula por grado, número de docentes, tasas de repetencia y de aprobados, y otros aspectos similares. El MEC actualmente recoge mucha de esta información y la mantiene en el Departamento de Planeamiento. Dicha unidad publica un documento anual reportando algunos de estos datos en tablas, pero realiza poco análisis detallado de los resultados más significativos y de las tendencias en las escuelas.³

Segundo, el Ministerio debe saber qué están aprendiendo los estudiantes en las escuelas y por qué. Sería particularmente útil contar con medidas estandarizadas del rendimiento del alumno aplicadas en todo el país. Estas medidas no necesitan reemplazar a los exámenes utilizados actualmente, pero las mismas ayudarían a evaluar niveles de aprendizaje en ciertos campos como por ejemplo matemáticas, y a compararlos entre regiones. El análisis sobre qué aumenta y qué restringe el aprendizaje de los estudiantes también se

³ Por ejemplo, en 1992, el Departamento de Planeamiento Educativo publicó el Anuario 1991: Desarrollo Educativo en Cifras. Este documento contiene cerca de 200 páginas de tablas describiendo la educación primaria, secundaria (media) y otros niveles educativos, pero no incluye ningún análisis sobre el significado de las tablas ni las implicancias de las mismas en el desarrollo educativo.

beneficiaría de informaciones acerca de las prácticas utilizadas por los docentes en las escuelas, el entrenamiento que cada docente recibió en una escuela dada, la disponibilidad de libros de texto y si los mismos han sido utilizados o no, el idioma o los idiomas que los estudiantes hablan y el idioma en el que se enseña, el tiempo real que los estudiantes pasan en la escuela y el que dedican a asignaturas específicas, y otras posibles influencias en el aprendizaje. Mientras que el Paraguay no lleve a cabo estudios detallados basados en una muestra nacional de escuelas, docentes y estudiantes, mucho de lo que se escribe acerca de los estudiantes y el aprendizaje permanecerá a nivel especulativo.

Tercero, el Ministerio debe analizar cuidadosamente qué hacen los supervisores y qué componentes de lo que ellos realizan producen una diferencia en la calidad de la enseñanza. Idealmente, un estudio acerca de los supervisores debe combinarse con un relatado estudio -de la misma naturaleza que el que se acaba de describir- acerca de las escuelas. Informes de los supervisores acerca de cuán frecuentemente ellos visitan las escuelas y de lo que realizan cuando lleguen a dichas escuelas podrían ser comparados con recuentos paralelos de los directores y docentes de esas escuelas. En este momento, el MEC no tiene informaciones específicas acerca de lo que hacen los supervisores, de la clase de consejos que ellos proporcionan a los directivos y docentes de las escuelas, y de la diferencia, si hubiera alguna, producida en el aprendizaje de los estudiantes como resultado de las actividades mencionadas. Especialmente, si el Paraguay considera una expansión de su sistema actual de supervisión o innovaciones que aumenten la efectividad del sistema, necesitará de estudios de campo sobre supervisores y escue-

las para determinar si esta inversión es valiosa.

Además, el MEC carece de un centro para conservar información actual sobre escuelas y documentos descriptivos o evaluativos de sus propios proyectos de desarrollo educativo. El Ministerio tampoco tiene ninguna forma de saber quién ha tenido tal o cual proyecto ni quién tiene los contactos con las agencias internacionales de asistencia. Actualmente diferentes directores de departamentos tratan con diferentes agencias, pero ningún funcionario de alto nivel puede informar a otros acerca del patrocinamiento internacional de las actividades en educación.

SOLUCIONES

Las siguientes acciones gubernamentales ayudarán a resolver los cinco problemas administrativos señalados:

1. Desarrollar reglas para controlar las influencias políticas en las acciones y designaciones ministeriales

Muchos gobiernos trazan una línea demarcatoria clara entre nombramientos basados en la política y aquéllos basados en el mérito. En Gran Bretaña y en otros países que siguen el modelo británico de servicio civil, solamente el Ministro es nombrado políticamente. Todos los otros empleados de las agencias del gobierno federal obtienen sus posiciones por mérito. El gobierno federal de los Estados Unidos tiene diversos niveles de nombramientos políticos, incluyendo la Secretaría (ministro), la Subsecretaría, y las Secreta-

rías Adjuntas, son ocupadas siguiendo reglas conocidas por todos.

Los países también tienen reglas sobre qué acciones políticas pueden tomarse por quién durante su servicio en el gobierno y en ocasiones después de ese servicio. Sólo las personas nombradas políticamente pueden hacer pronunciamientos o tomar otras acciones para favorecer a su propio partido. Aquellos nombrados por méritos se espera que sigan criterios profesionales o políticamente neutros en sus decisiones y acciones.

En el Ministerio de Educación y Culto y en otras instituciones el Paraguay carece de criterios para determinar qué cargos son políticos y cuáles no lo son. Cualquier candidato, independientemente de sus calificaciones, puede ser nombrado o rechazado con criterios políticos. El gobierno también carece de reglas claras sobre quién puede hacer pronunciamientos motivados políticamente o llevar a cabo acciones para servir los intereses de un partido.

Desarrollar un servicio civil que por una parte permita las actividades políticas, y por la otra las controle, es un desafío importante para el gobierno nacional. El presidente debe nombrar inmediatamente una comisión de servicio civil y solicitar que diseñe reglas claras sobre cómo balancear el mérito y la política en los nombramientos del gobierno. Este organismo debe ser fundamentalmente profesional pero con la condición de asegurar que sus recomendaciones sean

aceptables para todos los partidos políticos y acordes con estándares internacionales de sistemas de servicio civil. Este organismo debe también desarrollar reglas claras que eliminen la gran influencia de la política que existe hoy en día; diseñar un sistema adecuado a las tradiciones y necesidades del Paraguay; y que dichas reglas sean consideradas justas por el público, parlamentarios, y los principales partidos. Una prueba clave para cualquier partido político es si estaría dispuesto a aceptar las nuevas reglas, o incluso las reglas actuales, si otro partido tomara el poder en 1993.

Recomendamos tres estrategias específicas:

A. Especificar qué posiciones serán políticas y cuáles no

¿Hasta qué nivel deben ser políticos los nombramientos en el MEC y en otros ministerios? ¿Deben limitarse al Ministro? ¿Al Ministro y Vice-Ministro? ¿o deben incluir a otros? Es recomendable que los directores de departamento, supervisores, directores de escuelas y maestros sean nombrados en base a sus méritos. Una parte del mérito puede ser la habilidad de relacionarse bien con otros, pero esto puede definirse como un criterio profesional, antes que político. Otra forma de ver el mérito sería contestando esta pregunta: si el partido dominante cambiara, ¿quiénes son los profesionales que deberían permanecer en sus cargos y quiénes deberían dejar sus puestos? El Paraguay no tendrá un sistema de servicio civil hasta que los miembros de distintos partidos políticos puedan dar la misma respuesta a esta pregunta.

B. Desarrollar procedimientos para hacer nombramientos basados en mérito

La mayoría de los gobiernos tienen comités de servicio civil que son políticamente neutros y que pueden evaluar a candidatos en posiciones en el gobierno en base a sus competencias. Aun si el gobierno no hace nada para clarificar cuáles posiciones son y cuáles no son políticas, el MEC puede liderar una reforma del servicio civil estableciendo procedimientos de revisión de méritos para sus propios nombramientos. El Ministro puede decidir, por ejemplo, que en el futuro todos los nombramientos de directores, personal departamental, supervisores, directores de escuela, y maestros deben basarse únicamente en el mérito. Sin tener que esperar a una iniciativa presidencial o de otros ministerios, el MEC podría poner en práctica esas reglas. De este modo si otro partido llegara al gobierno encontraría difícil despedir a empleados contratados sólo sobre la base de sus competencias.

C. Establecer reglas claras indicando quién puede hacer declaraciones políticas o realizar acciones y quién no

Pocos en el Paraguay disputarían el derecho del Ministro de Educación de hacer pronunciamientos abiertamente políticos. Como miembro del gabinete de gobierno nombrado por sus conexiones con el partido de gobierno esto sería de esperar. ¿Pero tienen el mismo derecho los directores de departamento? ¿los supervisores? ¿y otro personal del Ministerio? ¿Y a quién debería permitirse que haga nombramientos o tome acciones para servir propósitos políticos? En este

momento el MEC no tiene reglas explícitas sobre esta materia. Como es un Ministerio que está en la mira de la ciudadanía, podría ejercer liderazgo limitando la interferencia política y estableciendo sus propias reglas sobre pronunciamientos y acciones políticas.

2. Descentralizar decisiones dentro del MEC.

La excesiva centralización en el Ministerio se origina en tres fuentes principales: mensajes escritos que requieren aprobación de las altas autoridades; docenas de llamadas telefónicas que los altos oficiales reciben directamente; y visitantes a las oficinas del Ministerio que suponen que si esperan lo suficiente pueden ver a cualquier persona. A estas prácticas subyace el supuesto de que esta es la forma en que el Ministerio opera y debería operar. Este supuesto es compartido por autoridades superiores, el público que se relaciona con el Ministerio, y el personal secretarial y de apoyo administrativo.

Para que las autoridades superiores tengan más tiempo para administración y liderazgo, el MEC debe desarrollar un nuevo sistema para administrar las decisiones de rutina. Hay que elaborar instrucciones detalladas para descentralizarlas dentro de las oficinas del Ministerio en Asunción o para delegar algunas de estas decisiones a las regiones⁴. Las siguientes recomendaciones se refieren sólo a la descentra-

⁴ Un plan detallado para la descentralización de decisiones a regiones fuera de Asunción se presenta en otro capítulo en este informe.

lización dentro de Asunción.

A. Decidir qué decisiones deben derivarse a cada funcionario

Esta decisión debe orientarse en dos principios: 1) Sólo las decisiones más importantes deben ser referidas a los altos funcionarios; y 2) el Ministerio debe especificar exactamente quién debe administrar las otras decisiones. Como norma, quizás un 80 por ciento de los asuntos que actualmente ocupan la atención del Ministro, Vice Ministro de Educación, Director General de Administración y Finanzas, y los directores de departamentos deberían atenderse a niveles inferiores. Comenzando por sus propias oficinas, el Ministro y Vice Ministro de Educación deben iniciar liderazgo mostrando cómo las decisiones pueden ser tomadas a niveles inferiores.

B. Entrenar a los funcionarios implicados en las nuevas normas

Cambiar viejas tradiciones de referir casi todo a los niveles superiores requiere paciencia y entrenamiento cuidadoso de los funcionarios del Ministerio. Ellos tendrán que aprender a romper hábitos reforzados por años de experiencia para la descentralización. El liderazgo de palabra y ejemplo de parte del Ministro y Vice-Ministro ayudará, pero otros funcionarios, tales como los directores de departamento, tendrán que elaborar nuevos sistemas en sus propias oficinas. Este proceso sería facilitado si el MEC pudiera obtener la asistencia de consultores de organización para trabajar con cada oficina. Pero con consultores o sin ellos, los

directores de departamento deberían desarrollar categorías de decisiones para ser tomadas por ellos y otras por funcionarios inferiores. Una serie de instrucciones por escrito, con ejemplos, aumentaría la efectividad de la nueva normativa.

C. Entrenar a las secretarías y personal de apoyo administrativo a filtrar las llamadas telefónicas, mensajes escritos y visitantes a las oficinas del Ministerio.

El re-entrenamiento del personal de apoyo administrativo es imprescindible para la descentralización. Al igual que los directores de departamento, las secretarías tendrán que aprender cuáles llamadas y documentos tienen que ser transferidos y qué visitantes pueden pasar a ver a sus superiores. Las secretarías también tendrán que ayudar al público a entender que no pueden esperar soluciones inmediatas a sus problemas y que si desean ver a las autoridades superiores tienen que establecer citas previas con ellos. Sólo en la medida en que entiendan qué deben hacer y que actúen en consecuencia, la descentralización será realidad.

Cursos de capacitación para personal administrativo y de apoyo deberían diseñarse una vez que las autoridades hayan decidido cuáles serán los nuevos sistemas de comunicación. Este personal de apoyo debe ser tratado como una parte integral del equipo de oficina y debe informársele exactamente cómo tratar distintas llamadas telefónicas, cómo transferir mensajes escritos y cómo tratar con distintos tipos de visitantes. El cambio no será inmediato, y el personal de apoyo, quienes están de intermediarios, pueden encontrarse con que los visitantes que quieren ver a sus superiores se

disgustan si se les pide que esperen o que regresen en otro momento. El entrenamiento debe enfocarse también no sólo en las reglas ideales a seguir sino también en cómo reaccionar frente a las frustraciones generadas por el nuevo sistema.

D. Los planes de cambio deben prestar atención especial a las llamadas telefónicas

Algunas autoridades actualmente reciben tantas llamadas telefónicas que no tienen tiempo para atender a visitantes o para ejercer liderazgo en sus unidades. Esta situación debe cambiar. Como grupo, las autoridades superiores deben decidir una política única sobre cómo tratar el problema de las llamadas telefónicas. Esta política será necesaria para evitar una situación en la que un funcionario reciba más llamadas que otro y de este modo disminuya la legitimidad de este aspecto de descentralización de la oficina.

Una vez que exista dicha política el personal debe ser informado al respecto y apoyado para que la pongan en práctica. Tendrán que aprender qué llamadas deben pasarse a los funcionarios superiores, en qué casos tomar mensajes para contestar la llamada con posterioridad, y cuáles deben ser referidas a otras oficinas. Si este equipo no existe en este momento también deberá ser apoyado con equipo telefónico que permita transferir llamadas a otros departamentos. Deben también ser entrenados para informar a quienes llaman que no pueden hablar con el director de la oficina sobre su problema sino que deben referirse a la persona apropiada en la oficina. En resumen, para liberar a las

autoridades superiores de las múltiples presiones que confrontan actualmente hay que tomar muchas medidas, y varias de ellas serán la responsabilidad directa del personal secretarial y de apoyo. Si ellos fallan, el nuevo sistema también fallará.

3. Promover colaboración más estrecha y reducir la competencia entre departamentos

El MEC no debería tratar de crear colaboración o eliminar competencia entre departamentos donde no es necesario. Colaboración innecesaria significaría duplicación de esfuerzo y pérdida de tiempo e intentar eliminar todo tipo de competencia no sería realista. En cambio, el Ministerio debe promover colaboración donde sea fructífera y eliminar cualquier competencia que obstaculice la consecución de los objetivos del Ministerio. El MEC debe tomar cuatro caminos para lograr estos objetivos:

A. Nombrar un gerente superior para aumentar la colaboración

Este funcionario estaría directamente bajo el Vice-Ministro de Educación y trabajaría con los departamentos que están bajo su responsabilidad. Debería tener una categoría escalafonaria superior a la de los directores de departamento y al menos equivalente a la del Director General de Administración y Finanzas.

La tarea de este gerente sería identificar áreas comunes

de interés en el Ministerio y promover la colaboración de los departamentos en relación a esas áreas. Por ejemplo, si el MEC decide desarrollar un nuevo currículum para educación primaria y secundaria, los directores de los departamentos involucrados, especialmente currículum, educación primaria y secundaria y su personal deberían colaborar en este proyecto. El director de currículum podría indicar el enfoque del departamento así como los departamentos responsables por la utilización de ese currículum y los libros de texto, podrían dar sus comentarios y respuestas. El nuevo gerente llenaría una necesidad actual en el Ministerio asegurándose de que estos grupos de hecho cooperen y que sus varias perspectivas sobre problemas comunes sean tomadas en cuenta.

B. Estimular a los departamentos a colaborar en actividades inter-departamentales

La reforma educativa en el Paraguay probablemente cree nuevas unidades organizacionales y actividades que requerirán la cooperación y colaboración de muchos de los departamentos que hoy existen. Algunos ejemplos serían actividades de investigación impulsados por la Unidad de Información que se describe más adelante; desarrollar un sistema de información estadística abierta a todas las unidades en el Ministerio; llevar a cabo evaluación de maestros y evaluación de programas piloto en educación bilingüe; desarrollar currículums nacionales y regionales, una actividad que requeriría la colaboración de los departamentos de currículum, educación primaria, educación secundaria, y otras unidades; y otros programas comunes. La existencia de tales programas presionaría aun a las unidades más aisladas a partici-

par en actividades para las que puedan contribuir y de las que puedan beneficiarse.

C. Desarrollar guías y orientaciones sobre los comportamientos aceptables e inaceptables de parte de las autoridades del Ministerio

Con la participación activa del Ministro y otras altas autoridades el MEC debe desarrollar normas claras sobre lo que los directores de departamento deben y no deben hacer. Por ejemplo:

Comportamiento recomendado:

Cooperar en proyectos que involucren a varios departamentos. Compartir información útil con otras unidades. Seguir orientaciones sobre descentralización de toma de decisiones.

Comportamiento no recomendado:

Negarse a compartir información estadística o de otro tipo con unidades que la requieran. Poca cooperación en proyectos que involucren a varios departamentos. Competencia con otros departamentos que perjudique los intereses del Ministerio.

D. Entrenar a autoridades en las nuevas orientaciones

Los directores de departamento y otras autoridades

deben no sólo ser informados sobre las nuevas orientaciones sino entrenados en su significado. Para evitar conflictos políticos al interior del Ministerio este entrenamiento debe ser presentado por el Ministro pero conducido por un consultor externo, familiarizado con administración pública en el Paraguay. Sesiones de capacitación posterior podrían investigar el grado en el que las nuevas orientaciones están siendo seguidas, los problemas que están creando, y lo que debe hacerse para promover mejor administración dentro y entre los distintos departamentos. Este entrenamiento y el liderazgo de alto nivel que debe acompañarlo deberían contribuir a cambiar comportamientos en todas las autoridades. Si algunos no cambian, o inician campañas para sabotear las nuevas orientaciones, se les puede invitar a cooperar. Si aun así no cambian puede indicárseles que pueden perder sus posiciones o recibir otras formas de sanción.

4. La supervisión escolar debe expandirse y profesionalizarse completamente

El MEC debería tomar las siguientes acciones para eliminar la injerencia político-partidista en la actividad de supervisión, para aumentar las competencias profesionales de los supervisores, y para tener mecanismos para conocer lo que ocurre en las escuelas.

A. Los supervisores escolares deben ser nombrados únicamente con criterios de mérito

El único criterio para seleccionar a los supervisores debe ser la habilidad que éstos tengan para desempeñarse en el

cargo. El MEC debe establecer un comité, totalmente independiente de la actividad política partidista, para revisar los méritos de los candidatos a supervisor. Las recomendaciones de este comité deben ser aceptadas a menos que las autoridades del MEC tengan razones para dudar de la habilidad de algún candidato para ejercer las tareas de supervisor.

B. Los nuevos supervisores deben recibir entrenamiento sistemático sobre cómo llevar a cabo su trabajo

Siguiendo el precedente establecido en muchos otros países, como Tailandia por ejemplo, los supervisores deben ser entrenados sobre cómo hacer mejor uso de su tiempo en las visitas a escuelas para aumentar la calidad de la educación. El contenido del entrenamiento dependerá del número de escuelas bajo su responsabilidad. Si sólo pueden visitar cada escuela una vez al año, tendrán poca influencia en su desempeño. Si por el contrario pueden visitar las escuelas con más frecuencia, pueden tener un impacto mayor sobre el tipo de gerencia que ejercen los directores y sobre las prácticas docentes de los maestros.

C. El MEC debe prohibir explícitamente todo tipo de actividad política de parte de los supervisores

Hasta la fecha aparentemente muchos supervisores basan sus recomendaciones para otorgar cargos a maestros y directores en criterios políticos. El ministerio debe indicar con toda claridad que cualquier intento de los supervisores de utilizar sus cargos para propósitos políticos será sancionado, llegando al despido. Esta norma de neutralidad política debe ser explicada e ilustrada con ejemplos apropiados

durante el curso de capacitación para los nuevos supervisores. La normativa debe también ser aplicada con rigor en la realidad. El despido de un solo supervisor a causa de sus actividades políticas con publicidad apropiada enviará un mensaje rápido a otros supervisores sobre la seriedad del Ministerio respecto a esta regla.

D. El MEC debe desarrollar nuevos sistemas para estar informado sobre la calidad de las escuelas

En lugar de depender únicamente de los informes de los supervisores, el Ministerio debe recoger independientemente información sobre el desempeño de las escuelas. Algunas posibilidades incluyen una encuesta nacional por muestreo de escuela, que se repita cada cierto número de años; observaciones intensivas de prácticas pedagógicas, recursos pedagógicos, aprendizaje de los alumnos, y supervisión en una pequeña muestra de escuelas; y otros tipos de estudios que serán mencionados en una sección posterior. Utilizando varios tipos de información sobre las escuelas el Ministerio estará capacitado para hacer evaluaciones más válidas sobre la calidad escolar, evaluar el desempeño de los supervisores, y reducir lo que algunos ven como el excesivo poder de éstos sobre los directores de escuela, maestros y otros.

5. Establecer una unidad de alto nivel para ocuparse de las necesidades de información sistemática sobre educación

Esta Unidad de Investigación debe estar adscripta directamente al Ministro y tener responsabilidades amplias.

Específicamente, debe llevar a cabo o contratar los estudios necesarios para que el MEC sea más efectivo en sus actividades; debe servir como centro de documentación de los informes o proyectos llevados a cabo en o para el Ministerio; debe ser la única fuente de información sobre proyectos y contactos con agencias internacionales; y debe tomar las acciones necesarias para ser un centro de información que apoye y coordine las tareas de todas las unidades en el Ministerio y de grupos externos tales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo.

Como se señaló anteriormente, el MEC necesita con urgencia estudios de política educativa sobre la efectividad de las escuelas y sus docentes. De momento el Paraguay tiene una base débil para juzgar cómo están enseñando los maestros y cuánto están aprendiendo los alumnos. Dado que el país no tiene pruebas de rendimiento estandarizadas en ninguna asignatura, los juicios sobre la efectividad de las escuelas se basan en las tasas de promoción de los alumnos tomando exámenes desarrollados por distintos maestros. Este tipo de información es útil para ciertos propósitos, tales como establecer cuántos alumnos pasan de un grado a otro, pero no da una evaluación objetiva sobre cuánto han aprendido. Maestros con criterios más laxos pueden tener más alumnos que aprueban el examen y maestros más estrictos pueden tener menos alumnos que aprueban el examen. Estudios en otros países han mostrado que los exámenes objetivos de rendimiento, con todas sus limitaciones, proporcionan información sobre los niveles de aprendizaje alcanzados en distintas regiones, escuelas y alumnos en diversas asignaturas. Quizás con la colaboración de otras organizaciones, la unidad de investigación podría diseñar y llevar a

cabo estudios para identificar las características que promueven la efectividad pedagógica en el Paraguay.

Esta unidad podría trabajar también con el Departamento de Planeamiento para desarrollar y utilizar un sistema de información computarizado. El Departamento de Planeamiento actualmente recoge la mayor parte de la información necesaria para un sistema de información básico, pero no utiliza esa información para contestar preguntas críticas de política educativa; tales como el porcentaje de alumnos que repite el grado en distintos distritos escolares.

La unidad de investigación debe jugar un papel clave en el Ministerio y tener el presupuesto necesario para llevar a cabo sus tareas de análisis e investigación, documentación e información. Para tener éxito esta unidad debe interactuar continuamente con otros departamentos y organizaciones externas, en lugar de convertirse en otra isla burocrática dentro del MEC. Para poder desempeñar eficientemente su trabajo necesita la autoridad que le otorga el depender directamente del Ministro. Pero su estilo de trabajo debe ser abierto, de apoyo y cooperación, e innovador. El trabajo de esta unidad debe ser más conocido por lo que hace en coordinación con otros grupos que por sí misma.

Capítulo 11

LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION

Donald P. Warwick

RESUMEN

En el Paraguay se habla mucho de la descentralización educativa y recibe mucho apoyo, pero pocas veces se la define. Puede cubrir una gran variedad de iniciativas, desde cambios pequeños en los procedimientos administrativos hasta una renovación completa de la estructura educativa.¹

Cinco lecciones sobresalen de las experiencias de descentralización en otros países. Los programas de descentralización normalmente están motivados por razones políticas, se diseñan a prisa y son difíciles de realizar, son costosos, requieren tiempo para implementarlos, y causan confusiones y desacuerdos políticos y administrativos. Si el Paraguay decide iniciar un plan de descentralización, debe asegurar que tiene el apoyo político, el presupuesto, el tiempo, y la capacidad gerencial para llevar a cabo los cambios y que puede tolerar la confusión y la oposición que éstos puedan generar.

Este documento propone un plan de acción para la

¹ Este documento no pretende definir la descentralización, sino presenta los distintos grados de descentralización con ejemplos de elementos que han funcionado, o no, en otros países y por qué. Posteriormente se destacan los caminos esenciales de un plan de descentralización educativa para que el Paraguay pueda desarrollar el plan que más se ajuste a su realidad.

descentralización con ocho pasos:

1. El Consejo Asesor de la Reforma Educativa debe averiguar el nivel de apoyo político y financiero que el gobierno está dispuesto a dar a la descentralización. Algunos indicadores del nivel de apoyo pueden incluir la prioridad política que las autoridades superiores dan a la descentralización y su voluntad de comprometerse a asignarle el presupuesto necesario, defenderlo políticamente, y educar al público sobre la urgencia de implementarlo. Si estos indicadores son débiles o no existen, entonces el Consejo Asesor debe proseguir paulatinamente con un plan de descentralización.
2. Hay que decidir cuáles de las tareas se deben descentralizar. Las reformas educativas suelen dejar algunas de las tareas en el Ministerio central, incluyendo el diseño del currículum nacional, las normas para el entrenamiento y titulación de los maestros, y el establecimiento de la duración total del año escolar. Entre las tareas que muchas veces se descentralizan están el desarrollo de materiales para un currículum regional, la supervisión de maestros y escuelas, la distribución de textos, y la construcción de escuelas nuevas. Otras tareas, como el entrenamiento de maestros y la integración de los currículums nacionales y regionales, se suelen compartir entre los gobiernos locales y centrales.
3. Se debe indicar a quiénes se van a asignar las tareas de descentralización y qué tipo de entrenamiento van a recibir para poder realizarlas. En el Paraguay, la

descentralización debe empezar con la asignación de funcionarios del MEC a los departamentos o regiones, en vez de emplear a los de los Centros Regionales, los Consejos Regionales, y personal de los departamentos. Los funcionarios del Ministerio serán más apropiados para muchas de las tareas que se han propuesto hasta la fecha, y entenderán claramente a quién tienen que responder. El entrenamiento de personal será sumamente importante para algunas tareas y para otras ni será necesario.

4. Es necesario preparar un plan que resuma las actividades principales en la descentralización y sus métodos, horario y costos. Los cambios administrativos pequeños pueden ser implementados sin ningún plan pero una descentralización significativa requerirá un plan de actividades, métodos de implementación, horario y costos. Se debe revisar este plan a menudo de acuerdo con las experiencias reales que se van descubriendo al implementarlo.
5. El Ministerio debe prever la organización y el equipo gerencial necesarios para la implementación. Para grandes cambios, el ministro debe asignar a un equipo gerencial que le responda directamente y con autoridad suficiente para impulsar y evaluar los cambios. Este equipo debe desarrollar un plan de trabajo para la descentralización, negociar el presupuesto necesario, incentivar su implementación y evaluar los resultados. Su estilo gerencial debe basarse más en la negociación, persuasión y resolución de problemas que en impartir órdenes.

6. El equipo gerencial debe decidir qué pasos han de tomar, quiénes, dónde, y cuándo. Debe trabajar con el objetivo de conseguir éxitos pequeños y de esa manera ir creando una base segura. En vez de asignar al personal un número enorme de tareas, que llevaría a un fracaso seguro, el equipo debe organizar las tareas en orden de prioridad y ayudar al personal a realizarlas en orden. Si una tarea se divide en varias partes, los encargados de capacitar al personal deben asegurarse que el primer paso fue comprendido antes de pasar a los otros. Dentro de unos límites razonables, el equipo también debe permitir una variación de tiempo de implementación entre una región y otra.
7. Si es necesario, se debe educar a todos los implicados sobre el contenido y valor de la descentralización. La necesidad de campañas informativas dependerá de la magnitud del programa. Cualquier campaña debe dirigirse a los funcionarios del ministerio, los partidos políticos oponentes, los gobernadores, los padres de los niños, y otros líderes de la comunidad que tienden a prestar sus opiniones al público.
8. Se debe desarrollar un sistema para vigilar y evaluar el progreso en la descentralización. Este sistema debe proveer al equipo gerencial la información que necesita para poder seguir el progreso de los cambios que se hacen. Los métodos de evaluación pueden incluir un análisis de datos oficiales, una muestra de encuestas de escuelas, maestros, y estudiantes, y una observación cualitativa de lo que ocurre en las aulas.

LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION

Donald P. Warwick

En el Paraguay se habla mucho de la descentralización de educación pero pocas veces se la define. La frase inspira mucho apoyo entre los que la favorecen, pero cada uno de ellos tiene una idea distinta de lo que pueda significar.

De hecho, la descentralización no tiene un solo significado. Puede referirse a la delegación de autoridad para algunas tareas, como el reembolso de gastos hechos por el Ministerio en comunidades no al nivel nacional sino al nivel local. O puede referirse a la renovación total de autoridades dentro de la educación y la creación de cientos de oficinas y miles de empleos administrativos. Su costo, el entrenamiento que pueda requerir, la política que pueda generar, y los problemas que pueda crear y resolver, dependerán de la escala de la descentralización y la forma de llevarla a cabo.

Este documento destaca los elementos esenciales que se debería incluir en un plan de acción para la descentralización educativa en el Paraguay. Basado en las experiencias de Argentina, Chile, Colombia, Méjico y otros países que han iniciado la descentralización, el documento sugiere los pasos que ha de seguir para decidir cuáles de las funciones educativas se deben descentralizar y cómo se debe realizar el proceso.

CINCO LECCIONES DE OTROS PAISES

La descentralización en otros países señala cinco lecciones que se puede aplicar directamente al Paraguay:²

Primero, los gobiernos normalmente inician un programa de descentralización por razones políticas. Puede ser que quieran aumentar el poder de algunos grupos, como por ejemplo las autoridades locales, o reducir el poder de otros, como el Ministerio o los gremios de maestros. También puede ser que los líderes gubernamentales estén intentado promocionar una mayor eficiencia administrativa, pero normalmente no descentralizan sin alguna motivación política fuerte.

En segundo lugar, los motivos políticos pueden llevar a programas de descentralización que estén diseñados a toda prisa y que sean muy difíciles de realizar. Colombia recientemente decidió delegar algunas decisiones importantes sobre la educación a los alcaldes encargados de las municipalidades. Pero en el diseño de este plan, el gobierno no se dió cuenta de que algunos de los alcaldes no querrían esa responsabilidad adicional y que otros no sabrían usarlo de la manera en que las autoridades centrales lo tenían pensado.

² Ver, por ejemplo, J Prawda, *Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned* Washington D C.: Human Resources Division, Technical Department, Latin America and the Caribbean Region, The World Bank; D. Conyers, 1984. "Decentralization and Development A Review of the Literature." *Public Administration and Development*, Vol 4, páginas 187-197; G S.Cheema y D.A. Rondinelli (editores), 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Sage Publications.

Para complicar el asunto aún más, el sistema nuevo debilitó la habilidad del gobierno central, que controlaba el presupuesto educativo, de saber qué estaba pasando con las nóminas de sueldos de los maestros y el tiempo que se invertía en la enseñanza en todas las municipalidades. Como resultado el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planificación congelaron los puestos sin ofrecer empleo a ningún maestro nuevo hasta recibir esa información.

En tercer lugar, la descentralización suele ser costosa. Normalmente, los cambios necesarios requieren más personal en las áreas locales, los costos de entrenar a ese personal y a otros afectados, más funcionarios federales para ofrecer el entrenamiento y vigilar el proceso de descentralización en todas las diferentes regiones del país, publicaciones que explican los procedimientos nuevos, gastos de viaje para que los funcionarios del nivel central visiten las áreas locales y para que los funcionarios locales visiten la capital, y muchos otros costos.

En cuarto lugar, la descentralización requiere tiempo. Sean funcionarios, supervisores, maestros, o padres, los grupos afectados por la descentralización cambian sus actitudes y comportamiento a paso lento. Muchos cuestionarán la necesidad de los cambios, algunos se opondrán a ellos, y la mayoría estará tan acostumbrada al sistema centralizado que necesitará meses, y a veces años, para entender, aceptar, y trabajar dentro del sistema nuevo. En el Paraguay, donde las decisiones educativas se toman a nivel muy centralizado, cualquier plan de descentralización que requiere nuevos empleos y cambios de responsabilidad significativos necesi-

tará de cinco a quince años para llevarse a cabo.

En quinto lugar, la descentralización educativa puede causar confusiones en cuanto a quien es responsable y para que, y otros problemas administrativos. Tanto los funcionarios ministeriales como los miembros de las comunidades locales, acostumbrados a que el Ministerio de Educación y Culto (MEC) resuelva sus problemas, siempre van a necesitar tiempo y ayuda para enfrentar esos mismos problemas localmente. Además, como resultado directo de la descentralización, el Ministerio de Educación en Argentina perdió su habilidad de recibir información sistemática sobre lo que estaba ocurriendo en las escuelas locales y de entrenar a los maestros y directores de esas escuelas. Y la descentralización puede generar una oposición política de los mismos grupos cuya cooperación es necesaria para asegurar su éxito. Aunque Méjico consiguió realizar una descentralización educativa significativa entre 1978 y 1982, una oposición fuerte de parte del gremio de maestros frenó la implementación de una segunda fase planeada para los años 1983 al 1988.

En resumen, para tener éxito con cualquier plan de descentralización educativa significativa, el gobierno del Paraguay ha de asegurar que todas sus propuestas sean necesarias y que puedan ser implementadas; que tenga el compromiso político y el presupuesto necesarios para realizar el plan; que pueda proveer un equipo gerencial eficiente para asegurar que el plan se implemente correcta y cuidadosamente; que esté preparado para la discusión dentro del MEC y de grupos de fuera; y que tenga el tiempo suficiente, de hasta diez o quince años, para realizar todos los cambios. Si el MEC puede alcanzar todas estas condiciones, entonces

debe considerar muy seriamente la descentralización. Si no puede alcanzar las condiciones, quizás debe limitar los cambios a algunas reformas administrativas moderadas que puede manejar bien, dentro de su presupuesto, y que tienen muchas posibilidades de tener éxito.

UN PLAN DE ACCION PARA LA DESCENTRALIZACION

Estas lecciones de otros países subrayan la necesidad de una planificación cuidadosa, un compromiso del nivel gerencial superior, atención a los costos financieros y políticos, un cambio gradual, una vigilancia continua del progreso del plan en todas las regiones, y una disposición abierta a la idea de cambiar los planes iniciales durante la implementación de dicho plan. La necesidad de un compromiso político y un apoyo financiero aumenta con la escala de la descentralización. Si el plan sólo requiere que algunos funcionarios del ministerio vayan a los departamentos para controlar las tareas administrativas rutinarias, como el pago de las cuentas, entonces es probable que el Presidente del Paraguay no tenga que involucrarse y el compromiso del Ministro y sus autoridades pueda ser limitado. Si el programa de descentralización incluye algunos cambios significativos en la manera en que el Paraguay administra sus programas de educación, un presupuesto grande, y una oposición probable de los afectados, entonces el Presidente y el Ministro tendrán que dar alta prioridad a la implementación de este programa durante varios años.

Las siguientes propuestas suponen un plan de descentra-

lización que requiere cambios significativos en la división de responsabilidades entre el MEC y las áreas locales. No se aplica a esfuerzos mínimos de delegar las responsabilidades. La estrategia incluye ocho pasos esenciales. Todos se proponen como recomendaciones al Consejo Asesor de Reforma Educativa.

1. Decidir cuál va a ser el nivel de compromiso político y financiero del gobierno hacia la descentralización educativa

¿La descentralización de la educación será una de las prioridades más altas del gobierno, o será otra prioridad entre muchas? ¿Cuánto apoyo ofrecerán el Presidente, el Ministro de Educación, el Ministro de Hacienda, y el Parlamento? Si hay oposición burocrática y política, como se puede asegurar que habrá, ¿el Presidente, el Ministro de Educación, y otros se mantendrán firmes en su compromiso a este esfuerzo? Y aun si el próximo gobierno da un fuerte apoyo a la descentralización, ¿hay seguridad de un mismo nivel de apoyo en el futuro bajo otros gobiernos?

No tiene sentido iniciar un programa de descentralización de gran escala si no tiene un apoyo fuerte de parte del Presidente, el Ministro de Educación, los que controlan el presupuesto nacional, y otros líderes políticos. Un estudio hecho por Harvard University sobre cuatro programas nacionales significativos en Indonesia mostró claramente la importancia de tener un compromiso de parte de los superio-

res.³ El Presidente Suharto dio alta prioridad a los cuatro programas, y tomó muchos pasos para demostrar su apoyo para asegurar el éxito de cada uno. También aseguró que el programa de planificación familiar continuaría recibiendo los fondos adecuados del presupuesto nacional, aún cuando su país estaba en una recesión económica. Suharto también tomó algunos pasos muy llamativos, como el premiar a los individuos y regiones que mostraron éxito con ciertos programas, para demostrar su apoyo a la población. Dado las muchas cosas que tenía que hacer, Suharto sólo pudo demostrar ese nivel de apoyo a unos cuantos programas gubernamentales. Según todas las fuentes de información, su apoyo visible ayudó a asegurar el éxito de los cuatro programas.

El asunto de un compromiso político sólo se hace importante en casos de programas de descentralización grandes que pueden causar controversias. Para averiguar el grado de compromiso político a la descentralización educativa en el Paraguay, el Consejo Asesor debe considerar varios indicadores. Uno es el nivel de interés y apoyo que demuestran el nuevo Presidente, el Ministro de Educación, y otros políticos importantes. ¿La descentralización es, realmente, una prioridad para ellos, y que estarían dispuestos a defenderla políticamente, o la ven como otro asunto rutinario en la administración educativa? ¿El Presidente está dispuesto a mostrar su apoyo públicamente como en Indonesia, o no va

³ Esta investigación fue publicada por el Harvard Institute for International Development (Instituto de Desarrollo Internacional) bajo el Estudio de Implementación de Programas de Desarrollo. Donald Warwick fue miembro del equipo que realizó esta investigación.

a dar mucha atención especial a la descentralización? ¿El Presidente y el Ministro de Hacienda darán alta prioridad a la descentralización educativa en cuanto al presupuesto nacional, o lo tratarán como parte del presupuesto normal del Ministerio de Educación, sujeto a cortes si es necesario? ¿El Presidente y su personal estarán dispuestos a educar al pueblo sobre la descentralización y ayudar a resolver las controversias que crea, o dejarán esas cuestiones en manos del Ministro de Educación y su personal?

Las respuestas a estas preguntas le darán al Consejo Asesor una idea aproximada del nivel de compromiso del gobierno. Si existen compromisos políticos y financieros fuertes, entonces habrá lugar para un esfuerzo significativo de descentralización. Si los compromisos se desconocen o son débiles, es posible que el gobierno no pueda ofrecer el liderazgo y el presupuesto necesarios para implementar un programa significativo de descentralización y enfrentar los conflictos resultantes.

2. Decidir cuáles de las tareas se descentralizarán y cuáles no

Una vez que el Consejo Asesor tenga una idea del nivel de compromiso del gobierno hacia la descentralización educativa, ya puede dar sus recomendaciones en cuanto a cuáles de las funciones deben quedar con el ministerio central, cuáles pueden ser asignadas a individuos u oficinas fuera de Asunción, y cuáles deben ser compartidas entre el MEC y los individuos ó oficinas de las diferentes regiones. Mientras más alto sea el compromiso del gobierno, mayor puede ser la

escala de la descentralización. Mientras más bajo sea el compromiso, más limitada debe ser la descentralización.

El primer paso es el decidir cuánta descentralización es necesaria. La respuesta a esta pregunta dependerá de las necesidades del Ministerio, el nivel de compromiso político del gobierno y del MEC, el presupuesto disponible para llevar a cabo un programa de descentralización, y las reacciones del personal clave y los grupos de interés especial.

La mayoría de los observadores de la educación en el Paraguay están de acuerdo en que demasiadas decisiones se toman en Asunción. Los individuos que sólo tienen que hacer simples trámites de negocio tienen que perder tiempo y dinero en viajar a la capital. Un plan mínimo para la descentralización incluiría la asignación de funcionarios del ministro en cada departamento o una combinación de departamentos. Con un buen entrenamiento, estos funcionarios podrían hacer las tareas simples, como autorizar el pago de cuentas, y de esa manera reducir algunas de las desventajas de la centralización excesiva. Habría que coordinar esta iniciativa con las oficinas de los gobernadores que pronto serán elegidos, pero no debe ser costosa ni debe causar dificultades políticas significativas.

El gobierno también tendrá que decidir cuáles de las tareas han de quedar con el MEC, cuáles han de delegar a las áreas locales, y cuáles han de compartir. La experiencia de otros países sugiere lo siguiente como una división factible de las tareas:

Las tareas que quedan en el Ministerio central son:

1. El diseño de materiales para un currículum nacional
2. El establecimiento de normas para el entrenamiento y titulación de los maestros
3. El establecimiento de la duración del año escolar: el número de días y horas que las escuelas están abiertas
4. La publicación de los textos ⁴
5. El mantenimiento de un sistema nacional de datos sobre las escuelas y la educación
6. La evaluación del progreso educativo y la administración de los exámenes de rendimiento en todas las regiones.

Las tareas descentralizadas son:

1. El desarrollo de materiales para un currículum regional
2. La supervisión de maestros y escuelas
3. Las decisiones de abrir escuelas nuevas
4. El ajuste de las normas nacionales de la duración del año escolar para tomar en cuenta las condiciones locales, como por ejemplo la época de la cosecha
5. El mantenimiento de un sistema regional de datos sobre las escuelas y la educación
6. La distribución de los textos
7. La construcción y mantenimiento de escuelas
8. Parte o toda la administración financiera para una región.

Esta política varía con el tamaño del país. En los países grandes, como Pakistán, se puede publicar los textos en las oficinas regionales. Sin embargo, y en parte por razones económicas, en los países más pequeños la publicación de los textos se hace en el Ministerio central

Las tareas compartidas entre el Ministerio central y las regiones son:

1. La integración de los currícula nacionales y regionales
2. La publicación de textos que reflejan materiales en los currícula nacionales y regionales
3. El entrenamiento de maestros: algunos pueden ser entrenados en institutos nacionales, y otros en los centros de formación docente regionales
4. La construcción y mantenimiento de escuelas
5. La identificación de los puestos necesarios para asegurar que la descentralización tenga éxito
6. El entrenamiento necesario para los funcionarios implicados en las actividades de descentralización
7. La evaluación del rendimiento nacional y regional de las escuelas, los supervisores, los maestros, y los estudiantes.

Las decisiones que se toman en cuanto a qué tareas realizar han de ser realistas. No deben ser una declaración de lo que **se ha de hacer** sino un plan factible de lo que **se puede hacer**. El Consejo Asesor debe intentar explícitamente determinar si una actividad específica, como el desarrollo de los currícula nacionales y regionales integrados, puede ser implementada. Las condiciones que pueden afectar la posibilidad de implementarlo incluyen la presencia de especialistas para preparar materiales para el currículum regional, las relaciones laborales entre el departamento de currículum en el MEC y los oficiales regionales, la disponibilidad de un presupuesto adecuado para preparar el currículum integrado y los textos por separado que reflejan ese currículum, la voluntad de los maestros para usar los materiales nuevos,

y el interés de los padres en que sus hijos estudien esos materiales.

El asunto central aquí y a través de todas estas recomendaciones se trata de las posibilidades, los beneficios, y los costos de implementación. Las actividades escogidas han de ser factibles y, hasta donde sea posible, recompensables para los maestros, los estudiantes, los padres, los administradores, y los políticos. Cualquier tarea que no se pueda implementar o, si implementada, podría afectar a personas o grupos críticos al éxito de la descentralización, debe ser cuestionada.

Para dar unos ejemplos específicos de la descentralización, lo siguiente supondrá que va a empezar por las tareas ya hechas o contempladas por el MEC. Tres de estas tareas son:

1. El arreglo para pagar a los maestros en el lugar más cercano posible al lugar donde están enseñando. La Oficina de la Dirección General de Administración y Finanzas del MEC tiene un plan de acción de este tipo que se iniciará de forma experimental en octubre de 1992. Su propósito es de facilitar el pago de salarios a los maestros y de evitar pagar a los planilleros.
2. El establecimiento de procedimientos para permitir a los maestros cobrar sus cheques en o cerca de sus comunidades. Actualmente muchos tienen que viajar mucha distancia o pagar un tributo al banco para cobrar sus cheques.
3. La creación de un sistema local para pagar las cuentas contraídas por el MEC. Actualmente hay que enviar

las cuentas o, en algunos casos, llevarlas personalmente a las oficinas en Asunción. Un primer paso en la descentralización sería el establecer algunos métodos para pagos locales que se ajustarían a las normas del MEC y del Ministerio de Hacienda.

3. Indicar a quiénes va a asignar las tareas de descentralización y qué entrenamiento va a recibir para poder realizarlas

Además de especificar lo que ha de hacer, el gobierno tiene que aclarar quién lo va a hacer y qué tipo de entrenamiento va a necesitar. Como el éxito de la descentralización dependerá no sólo de su habilidad de responder a los intereses locales sino también hasta donde concuerda, al nivel local, con las normas nacionales, entonces la selección y capacitación del personal es sumamente importante.

Niveles y fuentes del personal

La primera pregunta trata de definir el nivel del gobierno que va a recibir las tareas de descentralización. ¿La responsabilidad va a los funcionarios del MEC que responden a las autoridades en Asunción? ¿a los Centros Regionales? ¿a los Consejos Regionales que funcionan en cada departamento? ¿a los supervisores de las escuelas? ¿a los funcionarios de los departamentos que responden a los Gobernadores? ¿o a otras?

Si al principio la descentralización sólo trata de algunas

tareas administrativas, entonces el MEC debe asignar a su propio personal a las regiones y departamentos implicados. Estos funcionarios podrían ser entrenados para satisfacer las normas del MEC y tendrían que responder a sus supervisores en el Ministerio. Serían funcionarios, enviados a los departamentos o regiones para realizar proyectos específicos en esas áreas. Podrían regresar a Asunción después de servir durante un período razonable, como de tres a cinco años. Este arreglo quitaría cualquier confusión sobre su responsabilidad: los funcionarios del Ministerio responderían directamente al Ministerio y seguirían sus normas laborales a nivel local.

Aunque este arreglo dejaría a los departamentos o regiones con la sensación de no ser “dueños” del funcionario local, es superior a otras alternativas. La delegación de tareas administrativas a los Centros Regionales existentes causaría confusión sobre su misión. Estos centros se hicieron como modelos de docencia, no de administración. Si se convirtieran también en centros principales para la descentralización, tendrían que añadir personal que respondiera directamente al MEC. No quedaría claro el papel de los directores en cuanto a su autoridad sobre este personal, y si tuvieran alguna autoridad, habría que definirla. Las líneas de responsabilidad serían menos claras aún con los Consejos Regionales de cada departamento. Aunque estos organismos podrían ofrecer buenos consejos en cuanto a problemas y políticas educativas regionales y podrían servir de intermediarios entre los ciudadanos interesados y el MEC, no tendrían que responder al ministerio acerca de asuntos financieros y administrativos.

Otras dos opciones son las de asignar las responsabilidades a los supervisores de las escuelas, o al personal que trabaja bajo los gobernadores de cada departamento. Los supervisores realmente no podrían asumir esas responsabilidades porque actualmente ya experimentan dificultades en visitar todas las escuelas y maestros que les corresponden. Simplemente no tendrían tiempo para servir como administradores eficaces para el MEC en sus áreas correspondientes. La descentralización de autoridad entre el personal del gobernador también causaría confusión sobre las responsabilidades y a quien responder.⁵ Si el primer propósito de la descentralización es de tomar decisiones sobre asuntos que requieren acciones en Asunción, esas decisiones tendrían que ajustarse a las normas del MEC antes de ser aprobadas.

Particularmente en cuestiones financieras, el MEC tendería a aceptar más fácilmente las decisiones de su propio personal, que tendría que responder al MEC directamente si cometiera algún error, que del personal del gobernador que se podría considerar mal entrenado o sujeto a influencias políticas a la hora de tomar decisiones.

Para algunas de las tareas de descentralización, como la preparación de materiales para un currículum regional, el MEC podría contratar a equipos temporales que representa-

⁵ Como el Paraguay no tendrá gobernadores hasta sus próximas elecciones y como no se ha asignado un presupuesto para su personal, es difícil saber como será la administración de los departamentos. De hecho, es posible que los presupuestos, que inicialmente se establecerán por el gobierno central, no incluyan fondos para especialistas en algunos campos como la educación, salud pública, y agricultura.

ran a las regiones culturales principales del Paraguay en vez de usar el personal permanente. Como se puede hablar aproximadamente de cinco o seis regiones culturales y diecinueve departamentos, el delegar la responsabilidad de desarrollar el currículum directamente a los departamentos no sería eficiente. Además, una vez que una región completara un currículum que refleja sus culturas e historias únicas, no necesitaría el personal de tiempo completo para seguir con ese trabajo. Otra razón para tener una coordinación central de personal y programas del desarrollo de currículum es para asegurar que los materiales regionales se comparen entre ellos y con el currículum nacional. Se podría pedir candidatos nominados por los gobernadores de cada departamento, pero habría que tomar las últimas decisiones sobre los miembros de los equipos regionales basados en sus cualidades profesionales, los puestos por los cuales hay fondos disponibles, y la habilidad de los miembros de colaborar entre ellos. Hasta que disponga de otras alternativas, es probable que el MEC tendrá que tomar esas decisiones.

Entrenamiento del personal

Otras experiencias con la descentralización demuestran la gran importancia de entrenar al personal tanto para desarrollar la habilidad como la motivación, para realizar el trabajo requerido. Según Prawda, la autoridad educativa principal de Méjico aumentó el éxito de la primera etapa de la descentralización educativa en su país con un buen plan de entrenamiento y la ayuda de algunos grupos locales. Esta ayuda incluyó:

(a) el ofrecer el entrenamiento apropiado; (b) el asignar a personal de las oficinas centrales a las locales donde faltaba personal; (c) el supervisar y evaluar los proyectos e iniciativas locales; (d) el proveer ayuda técnica cuando surgían problemas o debilidades; y (e) el crear un grupo de especialistas nacional para proporcionar personal a las 31 (delegaciones locales).⁶

A diferencia de Méjico, en Colombia dieron poca importancia a la motivación y a las habilidades del personal local durante la descentralización de decisiones educativas a las municipalidades. Como resultado algunos de los funcionarios de las municipalidades se negaron a aceptar la autoridad que recibieron y otros que lo aceptaron, no estaban preparados para usarlo.

La necesidad de entrenamiento del personal dependerá de las tareas que van a realizar. Si la tarea consiste en pedir a los supervisores de las escuelas que repartan los cheques a los maestros que trabajan en sus regiones, entonces falta poco entrenamiento. Las autoridades del MEC pueden explicar esta tarea y contestar cualquier pregunta que pueda surgir en las reuniones regionales o nacionales con los supervisores. Si el MEC quiere asignar a personal de contabilidad a todas las capitales de cada departamento para pagar sus cuentas correspondientes, entonces requiere mucho más entrenamiento. El personal tendría que saber los procedimientos básicos que sigue el MEC y las normas contables y preocupaciones del Ministerio de Hacienda. Cualquier plan de descentralización debe especificar claramente el tipo de entrenamiento, si se requiere, qué se necesita para cada grupo de personal u otros grupos impli-

cados; los métodos para proveer ese entrenamiento; el tiempo requerido para esa clase de entrenamiento; y su costo. El desarrollo de estas especificaciones mostrará que algunas actividades de entrenamiento, como por ejemplo la de pedir a los supervisores que repartan los cheques a los maestros, pueden ser realizados dentro del presupuesto actual del Ministerio mientras que otras serán costosas. La información de los costos se puede resumir en el presupuesto para la descentralización.

4. Preparar un plan que resume las actividades principales en la descentralización y sus métodos, horario, y costos

Para conseguir el éxito en la descentralización, el gobierno ha de empezar con un plan cuidadosamente diseñado de lo que se va a hacer, cuándo, cómo, y a qué costo. En el Paraguay, los cambios pequeños en prácticas administrativas, como los que se requieren para repartir los cheques a los maestros, pueden ser implementados sin dicho plan. Pero si el MEC espera desarrollar una descentralización significativa de las funciones educativas a los departamentos o regiones, tendrá que preparar un plan con un itinerario y un presupuesto. Este documento no sólo proveerá un itinerario a seguir y un cálculo de los costos necesarios para implementar los cambios, sino también demostrará la seriedad del gobierno en lo que pretende realizar. Un programa extenso de descentralización que se inicia sin ningún plan ni presupuesto puede ser descartado fácilmente por ser inepto. El presupuesto también puede servir como base sólida para negociar con las autoridades del MEC y del Ministerio de

Hacienda sobre el apoyo futuro necesario para seguir con el programa de descentralización.

El plan debe cubrir cada uno de los siguientes temas:

1. Las actividades: ¿qué se va a descentralizar?
2. El plan de implementación: ¿quién se va a responsabilizar por cada actividad? y ¿cómo se va a llevar a cabo?
3. El período de tiempo: ¿cuándo ocurrirá cada actividad?
4. Los costos para cada actividad:
 - a) Nuevos salarios y beneficios para el personal (excluir los costos para el personal que ya estén cubiertos por presupuestos federales u otros)
 - b) Entrenamiento: indicar todas las actividades de entrenamiento principales y sus costos aproximados
 - c) Costos de transporte y alojamiento, que incluyen viajes hechos por el personal local, los funcionarios del MEC, y los consultores
 - d) Equipo y materiales: computadoras, publicaciones, papel, etcétera
 - e) Otros costos.

Se debe organizar el plan de trabajo y el presupuesto por años. El número de años dependerá de la magnitud y complejidad de la descentralización y el tiempo que hace falta para que los funcionarios gubernamentales y el público lo entiendan y lo acepten. Cualquier descentralización significativa requerirá un mínimo de cinco años o más probablemente diez años. El primer plan debe delinear los detalles

de los primeros cinco años.

Aunque se debe preparar el plan inicial con mucho cuidado, también hay que dejar abierta la posibilidad de cambiarlo. Cada año, o más a menudo si es necesario, las autoridades del proyecto deben actualizar el plan de trabajo y el presupuesto para ajustarlos a las realidades que se están descubriendo. Así los planes deben guiar la implementación y la implementación debe ayudar a remodelar el plan.

5. El Ministerio debe prever la organización y equipo gerencial necesarios para la implementación

La organización y equipo gerencial necesarios para llevar a cabo la descentralización dependerán de las actividades que están incluidas. Si el plan sólo requiere algunos cambios en los procedimientos administrativos, como el llevar los cheques a los maestros o mejorar las oportunidades para que cobren sus cheques, entonces es posible que no hará falta ningún arreglo especial. Pero si la descentralización supone cambios significativos, como la integración de los currícula regionales y nacionales, y sobre todo si requiere trabajo en los departamentos, entonces hará falta un equipo gerencial para incentivar la implementación del programa, resolver los problemas políticos y burocráticos que seguramente surgirán, evaluar el progreso en los cambios que se hacen, y cambiar el plan a base de las experiencias reales que se van experimentando. Lo siguiente supone que la descentralización incluirá cambios suficientes para justificar un equipo gerencial especial.

El equipo gerencial para la descentralización educativa debe ser asignado y encabezado por el Ministro de Educación y Culto. Debe tener un director de operaciones, que responde únicamente al Ministro, con autoridad suficiente para promocionar cambios. Como es probable que habrán conflictos o diferencias de opinión entre los departamentos principales en el Ministerio, esta persona no debe ser jefe de ningún departamento ni de la Dirección General de Administración y Finanzas. El director de operaciones debe ser un gerente con mucha experiencia en la educación, que sea respetado dentro y fuera del Ministerio pero que no tenga ninguna alianza personal o política con ninguno de los departamentos. El candidato ideal sería un funcionario público que tiene confianza con el Ministro, está familiarizado con la educación, entiende las dificultades políticas que la descentralización podría crear, tiene los conocimientos para poder resolverlos, y puede trabajar a tiempo completo durante un mínimo de cinco años en esta iniciativa. Un gerente que no tiene cualquier de estas calidades podría causar más mal que bien en la implementación. El equipo también debe incluir a otros miembros que representan diferentes intereses y puntos de vista, pero el gerente (director) de operaciones debe ser el primer responsable en la implementación.

El equipo gerencial debe preparar o revisar inmediatamente el plan de trabajo para la descentralización y debe establecer las tareas prioritarias que realizar. Debe responsabilizarse por negociar el presupuesto para la descentralización con otros grupos, incluyendo, si es necesario, el Presidente y el Ministerio de Hacienda. También debe desarrollar un sistema para impulsar la implementación, entrenar al personal para implementar las tareas, evaluar

los resultados de la descentralización, y usar sus propias observaciones y estudios evaluativos para cambiar el plan inicial. Mientras más amplia sea la descentralización, y mientras más conflictos y desacuerdos crea, más apoyo va a necesitar el equipo gerencial de parte del Ministro, el Presidente, y otras autoridades superiores gubernamentales.

Un desafío clave para este equipo será el impulsar la colaboración en la descentralización dentro del Ministerio y entre las unidades de los ministerios y otros grupos, como los departamentos. Por naturaleza, los esfuerzos por reordenar el trabajo que se hace en el Ministerio actualmente van a producir conflictos y desacuerdos. El equipo gerencial debe aceptarlos como dados por hecho y desarrollar algunas estrategias de corto y largo plazo para resolverlos. Esas estrategias deben basarse más en la negociación, la persuasión diplomática, y la resolución de problemas más que en impartir órdenes. Y aún cuando las órdenes sean necesarias, el equipo descubrirá que tendrá que convencer a muchas personas a aceptarlas.

6. El equipo gerencial debe decidir los pasos a tomar, por quién, dónde y cuándo

La clave del éxito en la implementación es tener pequeños éxitos que construyan una base segura. Este principio se inspira en estudios de implementación de programas en muchos países y en experiencias en América Latina con la descentralización educativa. Antes que asignar docenas de tareas a personal que no puede llevarlas a cabo, lo que conduciría al fracaso, el equipo gerencial debe decidir qué

tareas deben hacerse primero y ayudar a llevarlas a cabo en orden. El hecho de llevar a cabo una o dos tareas con éxito dará al equipo la confianza para seguir con otras tareas. El fracaso en esas tareas puede convencerles de que la descentralización propuesta en el Paraguay es sumamente abrumadora y poco realista. Un conjunto de estos fracasos al comienzo también convencerá a los legisladores, otras agencias del gobierno, y al público de que la descentralización no es posible.

El enfoque gerencial que se acaba de describir sugiere tres pasos prácticos para llevar a cabo la descentralización:

1. En primer lugar el equipo gerencial debe indicar cuáles son las tareas que hay que hacer y en qué orden. Por ejemplo puede sugerir las siguientes prioridades:
 - a) Un sistema más eficiente para llevar los cheques de sueldo a los maestros;
 - b) Proporcionar más oportunidades para que los maestros cobren sus cheques;
 - c) Asignar funcionarios del Ministerio a cada departamento para pagar las facturas que actualmente se realizan en Asunción;
 - d) Entendiendo que el número total de días y horas de clase en el año escolar será el mismo en todos los departamentos, permitir que cada uno ajuste el calendario escolar a sus circunstancias propias;

- 
- e) Organizar equipos regionales para que trabajen con el departamento nacional de currículum preparando currícula regionales que se integren con el currículum nacional;
 - f) Tomar medidas para preparar libros de texto que contengan una combinación del currículum nacional y regional.

2. En segundo lugar, especificar quién tiene la responsabilidad por llevar a cabo cada tarea y quién proporcionará el entrenamiento necesario. Este paso clarificará quién deberá hacer qué cosas en el campo y qué partes del ministerio tienen responsabilidad específica en la implementación.

3. Tercero, cualquier individuo o grupo con responsabilidad por más de una tarea en la implementación de la descentralización debe llevar a cabo esas tareas en una secuencia lógica. Para las seis tareas arriba indicadas, varios individuos y grupos tendrían responsabilidades distintas. Sería posible entonces, si esa fuese la decisión del equipo de gerencia, comenzar a trabajar en varias de estas actividades al mismo tiempo. Mientras que una parte del Ministerio se ocuparía de los problemas de los cheques de los maestros y del pago de facturas locales, otra parte podría comenzar a trabajar en el currículum, y los gobernadores de los departamentos podrían reunirse con el ministerio nacional para establecer sus propias fechas para el año escolar. Sin embargo, preparar un nuevo currículum y producir libros de texto incorporando ese currículum son

tareas tan inter-relacionadas que deberían ser cuidadosamente integradas. Tiene poco sentido desarrollar un currículum sin la posibilidad de que los textos lo reflejen, así como tampoco tiene sentido planificar libros de texto sin conocer cual será su contenido y cuando estará listo el material.

En general, el equipo gerencial debería promover un enfoque gradual de implementación. Si una tarea, tal como la capacitación del personal de contabilidad que trabajará en los distintos departamentos, tiene varias partes, los capacitadores deben asegurarse que el personal conoce la primera parte antes de proceder con las partes subsecuentes. Esto quiere decir, por ejemplo, que la persona que está siendo capacitada primero aprende principios de contabilidad aceptables al MEC y al Ministerio de Hacienda y sólo luego recibe capacitación sobre cómo resolver problemas específicos del Departamento. El mismo principio debe guiar el trabajo en las distintas regiones y departamentos.

Las personas que se entrenan en algunas áreas probablemente aprendan con más rapidez que otras. Antes que imponer un calendario uniforme en todas las áreas, con el riesgo de que algunas personas no habrán aprendido lo que está previsto en la fecha indicada, el equipo gerencial debería especificar que, dentro de límites razonables, la velocidad de implementación puede variar de un área a otra. Al mismo tiempo, el equipo debe hacer todo lo posible por asistir a aquellas áreas en las que el progreso sea lento.

7. Si es necesario, debe educarse a todos a quienes sea pertinente sobre el contenido y valor de la descentralización

Pueden ser necesarias campañas masivas de información sobre la descentralización, dependiendo de la escala de la misma. Si ésta se limita a pequeños cambios administrativos en el Ministerio, no es necesaria ninguna campaña de información. Por el contrario, si se requieren muchos cambios que generan mucha controversia será necesario diseñar programas para educar y persuadir a quienes estén involucrados, con participación continua del Presidente, el Ministro de Educación y Culto, Parlamentarios, líderes políticos, y otras figuras públicas.

Una campaña de información tendría varias audiencias: personal del ministerio, quienes pueden sentir que la descentralización reduce su eficiencia o autoridad; partidos de oposición, que pueden tratar de presentarla como un fracaso del partido de gobierno; gobernadores, quienes pueden querer más o menos responsabilidad de la que el programa especifica; padres de alumnos, quienes pueden dudar sobre la conveniencia de los cambios o preguntarse si la descentralización reducirá la calidad de la enseñanza; y otras personas cuya opinión y acciones puedan influenciar el resultado de la reforma.

Varios programas exitosos en Indonesia ilustran el valor de campañas educativas prolongadas. Los programas del país para aumentar el acceso a la educación primaria, aumentar la producción de arroz, y promover la planificación familiar se beneficiaron de campañas de información, apoya-

das directamente por el Presidente, las cuales duraron muchos años. El presidente del Paraguay podría hacer una contribución paralela a la descentralización educativa si, una o dos veces al año, citara y elogiara aquellas regiones con el mejor record de implementación de la reforma.

8. Desarrollar un sistema para seguir y evaluar el progreso de la descentralización

En cualquier programa de descentralización de amplio alcance el equipo gerencial debe tener información sobre el progreso en elementos críticos. Al menos necesita información para determinar cómo están progresando las varias tareas, para evaluar cuáles regiones necesitan más y menos ayuda, y para ajustar los planes a las realidades que su implementación vaya encontrando.

La información específica necesaria dependerá de lo que está siendo descentralizado y de cómo se está llevando a cabo ese proceso. Si el plan incluye el desarrollo de currícula nacionales y regionales que van a estar reflejados en nuevos libros de texto, el equipo gerencial necesitaría primero información sobre cuán bien están trabajando los equipos nacionales y regionales en la preparación del material. Una vez que los libros de texto estén listos hará falta información sobre cómo están llegando a las escuelas; sobre cómo los maestros están usando los materiales; sobre las reacciones de los alumnos y sus padres a los nuevos libros y el nuevo currículum; y sobre si los alumnos están de hecho aprendiendo más sobre sus regiones que con los programas anteriores.

Se podrían usar varios métodos de evaluación. Uno es un análisis cuidadoso de estadísticas educativas que son recogidas rutinariamente por el MEC y otras instituciones oficiales. Otro sería una muestra aleatoria en escuelas del Paraguay, que encuestara a maestros, alumnos y supervisores. Estudios de este tipo en otros países como Pakistán y Tailandia han ayudado a las autoridades a comprender la realidad de las escuelas, pero estos estudios son costosos. Una tercera opción, también usada en Pakistán y Tailandia, fue combinar encuestas nacionales con muestras grandes (400 escuelas), con observación intensiva de una muestra pequeña de escuelas. En ambos países el uso combinado de información cualitativa y cuantitativa procedente de ambas fuentes contribuyó ampliamente al conocimiento sobre la enseñanza, el aprendizaje de los alumnos, la supervisión y otros temas.

Dados los objetivos de la descentralización, la evaluación tendrá más éxito si se basa en el Ministerio de Educación pero promoviendo al mismo tiempo la participación activa de personas en las regiones y departamentos del país. La descentralización de la evaluación llevaría a resultados no comparables entre regiones, y a información de poca calidad, a menos que se proporcione un entrenamiento sólido sobre cómo llevar a cabo los estudios. Si se llevan a cabo estudios por muestreo en escuelas, por ejemplo, el equipo evaluador debe asegurarse que se entrevisten a autoridades educativas en cada región y departamento y, si es posible, contratar a algunos de éstos para ser entrevistadores.

Impreso en el mes de Agosto de 1993
en Ediciones y Arte S.R.L.
Eligio Ayala 997 - Teléf. 445-862
Asunción - Paraguay

000553
002760

ANALISIS DEL SISTEMA EDUCATIVO EN EL PARAGUAY

Sugerencias de política y estrategia para su reforma

PN-ABT-910
92975

HARVARD INSTITUTE FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT

Fernando Reimers
(Coordinador del Proyecto)

William Cummings ● Noel McGinn
Magdalena Rivarola ● Donald Warwick

CENTRO PARAGUAYO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS

Domingo M. Rivarola ● Luis Galeano ● Oscar Serafini
Graziella Corvalán ● Natalia Canese ● Cynthia Hobbs
José Luis Benza ● Diómedes Rivelli ● José D. Franco
María Eugenia Arce



ANÁLISIS DEL SISTEMA EDUCATIVO EN EL PARAGUAY

Sugerencias de política y estrategia para su reforma

HARVARD INSTITUTE FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT

Fernando Reimers
(Coordinador del Proyecto)

William Cummings ● Noel McGinn
Magdalena Rivarola ● Donald Warwick

CENTRO PARAGUAYO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS

Domingo M. Rivarola ● Luis Galeano ● Oscar Serafini
Graziella Corvalán ● Natalia Canese ● Cynthia Hobbs
José Luis Benza ● Diómedes Rivelli ● José D. Franco
María Eugenia Arce



INDICE

Presentación	3
Síntesis	5
El desafío que representa el Mercosur para la Educación	37
Educación Básica	43
La Enseñanza Media	49
Formación Docente	55
Educación Superior	63
Educación de Adultos en Paraguay	69
Educación Bilingüe	77
Reforma Administrativa en el Ministerio de Educación y Culto	83
La Descentralización de la Educación	89

PRESENTACION

El informe titulado **Análisis del Sistema Educativo en el Paraguay. Sugerencias de política y estrategia para su reforma** fue preparado por dos organizaciones académicas, a saber: *Harvard Institute for International Development* y el *Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos*. El mismo constituye uno de los resultados del trabajo realizado por un equipo integrado por especialistas de ambos centros y que tuvo el apoyo de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). Asimismo, el Ministerio de Educación tuvo una activa participación en las diferentes tareas que involucró la elaboración del informe, tanto a nivel de su personal técnico y administrativo como del Consejo Asesor de la Reforma Educativa.

En razón al interés que ha suscitado el mencionado informe y la relevancia que se le ha atribuido como material esencial de diagnóstico y de orientación de la política educativa, el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, con el acuerdo del Institute for International Development, ha asumido la responsabilidad de editarlo, poniéndolo de esta manera al alcance de los diversos sectores de la sociedad nacional interesados y comprometidos en el esfuerzo de transformación de la educación paraguaya.

La edición comprende una primera parte que incluye el texto completo del informe y otra, de menor extensión, que ofrece exclusivamente la **síntesis** del mismo.

El Centro agradece especialmente a las instituciones y personas que han posibilitado realizar la presente edición, que sin lugar a dudas se constituirá en un elemento fundamental para quienes están comprometidos en el proceso de reforma educativa.

SINTESIS

Fernando Reimers
Coordinador del Proyecto HIID

A ocho años de la entrada del siglo XXI la sociedad paraguaya confronta dos desafíos fundamentales: la consolidación del régimen democrático y el desarrollo de la competitividad nacional. Ambos desafíos descansan a su vez de manera muy clara sobre las competencias y capacidades de los paraguayos.

Una democracia efectiva requiere una ciudadanía educada, que pueda participar sobre la base de juicios informados. El desarrollo requiere también una base común de conocimientos y valores que una a los habitantes del país. Descuidar la formación de esta base común lleva a un modo de desarrollo dualista y desintegrado. De igual modo, la competitividad económica en un mundo de mercados cada vez más globales requiere una economía dinámica, que obtenga el mayor valor agregado en base a las capacidades intelectuales de los trabajadores paraguayos.

Sin embargo Paraguay se encuentra en condiciones de desventaja educativa frente a sus vecinos en la región. Como puede observarse en el anexo 1 la fuerza de trabajo en Paraguay tiene uno de los niveles más bajos de educación en América del Sur. Esta desventaja en términos cuantitativos a su vez se potencia por las diferencias en la calidad que ofrecen los sistemas educativos de la región, Paraguay era en 1988 el país que menos invertía en educación primaria como proporción del producto nacional por habitante.

En respuesta a estos desafíos el Ministerio de Educación y Culto ha iniciado procesos para llevar adelante una reforma educativa. Entre las medidas tomadas por el gobierno para facilitar la transición democrática está dar alta

prioridad a la educación y la creación del Consejo Asesor de la Reforma Educativa. Esta Comisión ha producido un Informe de Avance estableciendo los grandes lineamientos para reformar la educación y adecuarla a los nuevos desafíos políticos y económicos del país.

Por iniciativa de Domingo Rivarola, miembro del Consejo Asesor de la Reforma y asesor del Ministro de Educación en asuntos internacionales, el Instituto Internacional para el Desarrollo de la Universidad de Harvard (HIID) fue invitado a llevar a cabo un análisis técnico que contribuyera a los lineamientos iniciados por la Comisión y por el Ministerio. En Marzo de 1992 el HIID envió una delegación a Paraguay que se reunió con los miembros del Consejo de la Reforma y con autoridades del Ministerio para definir los temas prioritarios que el informe debería cubrir. Como resultado de esas entrevistas se preparó un proyecto de investigación. Gracias al financiamiento de la Agencia Internacional para el Desarrollo, a través del proyecto ABEL¹, el equipo de HIID, en colaboración con el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, en consulta con miembros del Consejo de la Reforma y del Ministerio de Educación, prepararon este informe durante el mes de Octubre de 1992.

Los miembros del equipo técnico discutieron la estrategia general del informe, y se reunieron frecuentemente para discutir el progreso de los capítulos preparados por distintos especialistas. En todos los casos los borradores de los capítulos fueron revisados y discutidos por otros miembros del equipo. Los responsables de la preparación de cada capítulo fueron:

¹ Advancing Basic Education and Literacy

Mercosur y Educación	Noel McGinn
Educación Primaria	Fernando Reimers
Educación Media	Domingo Rivarola
Formación Docente	Fernando Reimers
Evaluación	Oscar Serafini
Educación Superior	William Cummings
	Luis Galeano
	Diomedes Rivelli
Educación de Adultos	Maria Magdalena Rivarola
Educación Bilingüe	Graziella Corvalán
	Natalia Canese
	Cynthia Hobbs
	Domingo Rivarola
Reforma Administrativa	Donald Warwick
Descentralización	Donald Warwick

Además, José Luis Benza preparó modelos estadísticos para la estimación de la repitencia en primer grado cuyos resultados se anexan al capítulo 1.

El propósito del informe es el de ofrecer un diagnóstico técnico, opciones de política y estrategias para llevar a la práctica las orientaciones y lineamientos de la reforma establecidos por Paraguay.

El informe presenta en detalle las opciones y estrategias para una reforma del sistema educativo de largo plazo. Es esencial obtener consenso político sobre este o cualquier otro proyecto específico de reforma pues los desafíos que enfrenta el sistema educativo requerirán acciones que exceden la duración de un período presidencial. Es importante también

obtener el consenso necesario para movilizar los recursos que serán necesarios para financiar las innovaciones detalladas en este estudio. Aun cuando serán precisos recursos adicionales a los que actualmente dispone el sistema educativo para financiar la reforma detallada en este documento, estos recursos son secundarios a la voluntad política para convertir las estrategias desarrolladas aquí en programas y actividades específicos.

Este informe cubre 10 temas relacionados, producto de la consulta a los líderes entrevistados en Marzo: 1) los desafíos que representa el Mercosur para la Educación, 2) educación primaria, 3) educación secundaria, 4) evaluación 5) formación docente, 6) educación superior, 7) educación de adultos, 8) educación bilingüe, 9) reforma administrativa, y 10) descentralización.

A continuación va el resumen de los contenidos y recomendaciones de los capítulos de dicho informe.

EL DESAFIO DEL MERCOSUR

El segundo capítulo examina el desafío que representa el Mercosur para la educación. La integración al Mercosur cambiará significativamente el mundo del trabajo y las características de la economía paraguaya. La educación es clave precisamente porque durante muchos años Paraguay no educó adecuadamente a la mayoría de su población y por tanto hoy día el sistema educativo y la fuerza laboral carecen de recursos humanos suficientes para poder responder con facilidad a cambios económicos en el mercado exterior. Dados los recursos limitados del Paraguay en este momento,

será importante no hacer inversiones irreversibles en proyectos educativos que pueden apuntar hacia una dirección equivocada.

Se debe distinguir entre la estrategia de desarrollo a corto plazo (3 a 5 años), y la de largo plazo. En el corto plazo, se pueden detectar solamente los lineamientos gruesos de las posibilidades económicas del país. Todos los análisis hasta ahora apuntan a una estrategia económica basada en la expansión de la capacidad productiva de la agricultura paraguaya, y en el procesamiento de productos agrícolas. En estos análisis, las posibilidades para un crecimiento de la base industrial del país son nulas y a veces negativas.

De estos hechos se concluye que la mejor estrategia educacional a corto plazo es la expansión de la educación básica, y esfuerzos por mejorar la calidad de la educación en todos los niveles. El éxito de cualquier plan dependerá de un incremento significativo en los fondos destinados a la educación. Las recomendaciones concretas son las siguientes:

1. Apoyar los esfuerzos del Ministerio de Educación y Culto por colaborar con sus colegas en los demás países en la implementación del Plan Trienal elaborado por los Ministros de los cuatro países. Dicho plan busca la formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración; la capacitación de recursos humanos para contribuir a la economía; y la armonización de los sistemas educativos.
2. Buscar la asignación de los fondos recolectados mediante la tarifa externa común que será impuesta bajo

el Mercosur, a proyectos sociales, con distribución favorable a los miembros más necesitados del Mercado.

3. Expandir preferencialmente la educación básica extendiendo hasta 8 grados el período de escolaridad obligatoria, y a la vez reducir la repitencia y deserción escolar en este nivel. Elevar la calidad mediante mejoras en la formación del docente y en la provisión de materiales de aprendizaje.
4. La reducción de la educación media a 4 años de duración, sin una reducción en su presupuesto global, permitiría una expansión de la matrícula sin costo adicional. Se recomienda no hacer esfuerzos mayores de expandir el acceso a la educación media en el corto plazo. Se recomienda la revisión del programa de estudios a crear un ciclo común de 2 años que enfatice la ciencia y la tecnología, y luego un ciclo diversificado de 2 años con programas de educación humanístico-científica, comercial y técnica. Se recomienda que los programas de educación técnica sigan el modelo de aprendizaje dual del SNPP.
5. La educación superior ha crecido en los últimos años sin una inversión mayor de parte del Estado. Se recomienda permitir esta expansión de la educación superior, y elevar las matrículas cobradas para la Universidad Nacional, para así reducir al Estado los gastos de la educación superior.
6. Se recomienda la creación de un sistema de informa-

ción que incluye datos sobre actividades y realizaciones en los países vecinos y que permite una gestión del sistema paraguayo tomando en cuenta indicadores de eficiencia y eficacia.

EDUCACION BASICA

En respuesta a estos lineamientos, el capítulo 3 sobre Educación Básica examina el funcionamiento de la educación primaria y propone su transformación a una educación básica de 8 años. Si bien Paraguay ha logrado incorporar a todos los niños de 7 y 8 años a la escuela primaria y hacer que muchos de ellos terminen 6º grado, la calidad de las escuelas, sin embargo, hace que muchos de los niños completen la primaria poco equipados para recibir educación a niveles superiores o para obtener empleos productivos.

Proponemos dos grandes políticas en relación a la educación primaria: expandir la oportunidad para aprender y aumentar la calidad y pertinencia de la educación. Para cada una de estas políticas se sugieren varias estrategias, las hemos diferenciado en estrategias de alta prioridad y estrategias de mediana prioridad.

Como estrategias de Alta Prioridad para Expandir la Oportunidad de aprender proponemos:

1. Extender el ciclo a ocho años re-estructurándolo en tres ciclos de 3, 3 y 2 años.
2. Unir el primero y segundo grado como un continuo.
3. Completar escuelas incompletas.

4. Expandir las oportunidades para aprender dentro y fuera de la escuela.

4.1. Concentrar el foco del currículo en los primeros tres grados en lecto-escritura, aritmética y adquisición de destrezas sociales y de participación.

4.2. Expandir oportunidades para aprender fuera de la escuela. Recomendamos que el Ministerio de Educación desarrolle un programa de educación primaria por radio.

Como estrategias de Alta Prioridad para Mejorar la Calidad y Pertinencia de la Educación proponemos:

1. Re-definir los programas de formación docente.
2. Definir una política de Educación Bilingüe.
3. Diseñar programas diferenciados para zonas de más bajo rendimiento.

Como estrategias de Mediana Prioridad para Mejorar la Calidad y Pertinencia de la Educación proponemos:

4. Nuevo énfasis en programas curriculares en destrezas sociales, de participación y de responsabilidad.
5. Fortalecer los programas de los grados 7 y 8 con contenidos de educación para la vida y el trabajo.
6. Reorientar la evaluación escolar.

7. Promover la expansión de las escuelas Fe y Alegría.
8. Continuar apoyando programas para maestros que enseñan plurigrado.
9. Papel de los libros de texto y otros materiales de apoyo.

Desarrollar un sistema de **Banco del Libro** organizado a través de los centros escolares.

10. Formación de directores.
11. Educación temprana y de padres.

Expandir el programa Mita-I Roga.

12. Relaciones con la Comunidad.

EDUCACION MEDIA

El capítulo 4 sobre educación media analiza la insuficiente oportunidad de acceso a este nivel y la necesidad de expandir el mismo y de mejorar la calidad de la oferta educativa. La incorporación de los grados 7 y 8 a la escuela básica pretende justamente universalizar el acceso a este nivel; además, se propone 'concentrar' la educación media actual en 2 ciclos de 2 años cada uno. El primer ciclo proporcionaría formación general, con énfasis en ciencia y tecnología, mientras que el segundo ciclo concentraría en dos años los últimos 3 años del bachillerato actual.

Se proponen cuatro prioridades de política para educación media: 1) Reformular el diseño curricular, 2.) Mejorar la eficiencia del nivel medio, 3) Mejorar las condiciones de equidad en el acceso a la enseñanza media y 4) Fortalecer la capacitación para el trabajo.

Para reformular el diseño curricular se propone establecer la enseñanza media como una continuación de la enseñanza general básica, re-estructurar el currículum alrededor de tres prioridades: conocimientos académicos tradicionales, valores democráticos y relación entre educación y trabajo.

Para mejorar la eficiencia de la educación media se propone capacitar al personal docente, con énfasis en los que trabajan en zonas rurales y semi-urbanas, desarrollar incentivos para atraer a profesionales universitarios a enseñar en la educación media, utilizar los núcleos educativos para capacitar a los docentes, capacitar a los docentes en la lengua guaraní, simplificar y estandarizar la evaluación del rendimiento escolar.

Para mejorar la equidad en el acceso se propone completar los locales que ya existen para ofrecer educación media completa, dotar de materiales de enseñanza a las escuelas, con énfasis en las escuelas rurales y semi-urbanas, elaborar programas curriculares diferenciados para distintas regiones.

Para vincular la educación con el trabajo se propone elaborar el currículum para que proporcione destrezas genéricas tendientes a facilitar entrenamiento específico poste-

rior, introducir en el currículum elementos sobre la especificidad de la estructura económica, social y política de las principales zonas del país.

FORMACION DEL DOCENTE

La implementación exitosa de las propuestas de mejora de la calidad y pertinencia de la educación básica y media coloca en el centro de estos esfuerzos al maestro. El capítulo 5 sobre Formación Docente concluye que las oportunidades de formación docente existentes tienen impacto limitado en las prácticas de los maestros en el aula, el énfasis de la formación es teórico, orientado a desarrollar conceptos y capacidad de teorizar y razonar en los maestros, pero poco orientado a desarrollar comportamientos y prácticas pedagógicas específicas.

El sistema de formación inicial produce un número de graduados que es insuficiente para atender la demanda de nuevos maestros, que necesita el país, brecha que ha estado incrementándose en los últimos años.

El sistema de profesionalización tendrá que atender a esta demanda insatisfecha a muy corto plazo para dar oportunidades de formación a los bachilleres no titulados que el sistema educativo contrata para suplir el déficit de maestros titulados.

El sistema de capacitación es débil e insuficiente para atender a las demandas que las recomendaciones de cambios pedagógicos plantean en los diversos capítulos de este informe.

Este capítulo propone cuatro políticas para la Formación Docente: Promover la Formación Docente como centro de la Reforma Educativa, Fortalecer y Mejorar la Calidad de la Formación Inicial, Expandir la Profesionalización y Desarrollar Nuevas Formas de Capacitación.

Para Promover la Formación Docente como Centro de la Reforma Educativa se propone dar alta prioridad a actividades de formación docente y fortalecer institucionalmente el Departamento de Formación Docente del MEC.

La formación docente debe recibir una alta y estratégica prioridad en la asignación de los escasos recursos del Ministerio de Educación, tanto humanos como financieros.

El Departamento de Formación Docente debe ser redefinido como una instancia con capacidad de hacer planeamiento estratégico de la formación docente y de promover la diversidad en la búsqueda de modelos de formación inicial, de profesionalización y de capacitación. No se propone que el Departamento ejecute directamente tareas de formación. Por el contrario el Departamento debe promover diversidad, actuando como puente de enlace y comunicación entre los diversos centros formadores para que intercambien modelos, ideas y programas.

Para mejorar la calidad de la formación inicial se propone fortalecer el sistema de formación inicial existente.

Para fortalecer el sistema de formación inicial existente debe estimularse la contratación de maestros titulados, y sólo en casos de excepción contratar a quienes no estén

titulados. Recomendamos mantener las diferencias en niveles de remuneración entre titulados y no titulados. Como incentivo para atraer candidatos de calidad al magisterio proponemos establecer un régimen de equivalencia entre los programas de formación inicial y las carreras afines en la Universidad (educación, psicología).

También para fortalecer el sistema existente y atender a la demanda insatisfecha de titulados proponemos que no se expanda la duración de la carrera de formación docente.

Como elemento central para mejorar la calidad de la Formación Inicial recomendamos dar un papel central a la práctica docente. Las escuelas de aplicación deben ser escogidas por la excelencia de los profesores guías. Es importante además integrar a los maestros de las escuelas de aplicación con el resto del personal docente de la institución formadora.

Como estrategias de Mediana Prioridad para Mejorar la Calidad de la Formación Inicial sugerimos profesionalizar la carrera de formador docente, incorporar contenidos en los programas de Formación Inicial que capaciten al maestro para desarrollar prácticas pedagógicas diferenciadas con distintos grupos de alumnos, establecer laboratorios educativos en los centros de formación docente, dotar a los centros de formación inicial de buenas bibliotecas actualizadas y de una colección de video-cassettes, proporcionar oportunidades de capacitación a los formadores docentes, contratar especialistas en formación de docentes en otros países Latinoamericanos para trabajar por períodos de 1 a 2 años en los institutos de formación.

Como estrategias de Alta Prioridad para Expandir la Profesionalización recomendamos expandir los programas de profesionalización existentes en el MEC, basándolos en los Institutos de Formación Docente.

Una pieza muy importante de esta propuesta es el tipo de material auto-instruccional que los maestros van a preparar.

Dos recursos esenciales para esta profesionalización son la preparación de guías para los maestros, con énfasis en técnicas de enseñanza, y la preparación de una serie de programas radiales, que podrían también venderse en cassettes, para apoyar el material escrito.

Como estrategias de Alta Prioridad para desarrollar Nuevas Formas de Capacitación recomendamos desarrollar un programa de capacitación para hablar, leer y escribir en guaraní.

Recomendamos también promover dos nuevos modelos de capacitación. En este sentido, sugerimos que en adelante el Departamento de Formación no lleve a cabo capacitación directamente, sino que se ocupe de promover el diseño, evaluación y difusión de múltiples modos de capacitación por diferentes instituciones, preferentemente organizaciones no gubernamentales y del sector privado, así como de los Institutos de Formación Docente.

Dos modos de capacitación que podrían explorarse:

Uno es el desarrollo de las escuelas demostrativas. Estas

serían escuelas identificadas por el Dpto. de Formación Docente por su excelencia, en ellas se convocarían grupos de maestros quienes trabajarían en un proyecto de preparación de materiales y de formalización de una metodología docente. Estas escuelas podrían articularse en los núcleos educativos existentes actualmente. La idea es promover una multiplicidad de núcleos en los que los maestros sean convocados a trabajar, durante un tiempo prudencial, en la identificación de estrategias docentes efectivas para enseñar a leer, para trabajar el tema del bilingüismo, para desarrollar hábitos de estudio, para promover relaciones con la comunidad, y para formular un proyecto pedagógico en cada escuela. Estos docentes trabajarían también en la preparación de materiales didácticos.

El Departamento de Formación Docente proporcionaría los parámetros estratégicos para apoyar esta tarea, y proporcionaría los recursos necesarios para que estos grupos de trabajo se reúnan.

Luego el Departamento de Formación Docente coordinaría la diseminación a todos los núcleos que participen en esta actividad, de las experiencias de sus colegas. Por ejemplo podría producirse una publicación periódica sencilla que se distribuyera a las escuelas núcleo. Finalmente, luego de esta etapa inicial de promoción de exploración y creatividad, el Departamento de Formación Docente coordinaría la evaluación de los modelos de formación desarrollados en estos centros, para seleccionar a los más efectivos como centros demostrativos. En estos, se capacitaría a los maestros de otras escuelas. Es importante que en esta evaluación participen docentes de los Institutos de Formación, así como

maestros en ejercicio. Es importante también que se incluya en este proyecto a las escuelas privadas, especialmente a aquellas que atienden a poblaciones de menos recursos, como una forma de aumentar la diversidad de propuestas.

El segundo modelo de capacitación que recomendamos es la preparación de materiales de apoyo auto-instruccionales para el maestro. Podrían ser guías auto-instruccionales y audio-cassettes. Para esto recomendamos que el Departamento de Formación Docente abra licitaciones públicas, con suficiente tiempo, para que organizaciones no gubernamentales, maestros que se agrupen especialmente para este propósito, o escuelas que decidan trabajar en ésto como proyecto para generar recursos para la escuela o los docentes, presenten propuestas. Estas serían evaluadas por personal técnico con experiencia en técnicas efectivas de enseñanza, y de ahí se escogerían las mejores para luego diseminarlas a otras escuelas.

Como estrategias de mediana prioridad para Desarrollar Nuevas Formas de Capacitación recomendamos realizar investigación evaluativa sobre los efectos de los distintos programas de formación docente en las competencias de los maestros y en el aprendizaje que logran los alumnos en el aula.

Recomendamos también desarrollar cursos de capacitación para directores.

EVALUACION

El capítulo 6 presenta un análisis sobre la evaluación del

rendimiento escolar en educación primaria y secundaria y formula recomendaciones para su simplificación y racionalización.

EDUCACION SUPERIOR

El capítulo 7 sobre Educación Superior concluye que la educación superior en Paraguay se encuentra en una encrucijada para la que está mal preparada. Las dos universidades más importantes, una pública y una privada, proporcionan formación profesional de calidad moderada a un número comparativamente pequeño de jóvenes. Las universidades tienen fondos mínimos para investigación, y hay relativamente pocos programas de investigación aplicada orientada al desarrollo.

Este capítulo propone un ambicioso paso adelante en el desarrollo de la educación superior, que involucraría la promoción tanto de la excelencia como de la expansión, financiado a través de una mayor inversión pública junto con estrategias de recuperación de costos que promuevan mayor igualdad. Un aumento en la inversión pública se justifica, puesto que Paraguay tiene uno de los más bajos niveles de gasto en educación en el mundo (entre 1,5 y 2% del Producto Nacional Bruto).

El aspecto principal de este nuevo enfoque es la formación de un cuerpo inter-universitario para desarrollar una visión más precisa de los objetivos nacionales en educación superior, enfatizando iniciativas que promuevan el desarrollo nacional. Este organismo, que podría llamarse Consejo para la Promoción de la Ciencia y la Tecnología (CPCT) debería

también tomar liderazgo en la implementación de sus propuestas estableciendo instituciones afines en áreas tales como Promoción de la Universidad Privada, un Programa Nacional de Becas, y proyectos de Ciencia y Tecnología.

Este organismo puede reunir los intereses de los actores principales en educación superior, avanzando por encima del escenario político actual en el que distintos actores disputan para preservar sus privilegios contra quienes quieren más. El CPCT debería tener autonomía explícita del Estado para que pueda preservar a la educación superior de interferencia política y gubernamental innecesarias. Esta autonomía también le permitirá al CPCT desarrollar una relación amplia y satisfactoria con instituciones privadas (incluidas aquellas apoyadas por la Iglesia) y quienes las apoyan. Es deseable establecer este cuerpo independientemente de cualquier universidad o agencia gubernamental existente, aun cuando debería incluir una directiva que involucre a líderes empresariales, gubernamentales, y de la educación superior y la cultura.

Este capítulo identifica varias opciones estratégicas para la consideración de este nuevo organismo: Una dirección sería desarrollar nuevas iniciativas apoyadas estrictamente en financiamiento oficial. Un conjunto más ambicioso de iniciativas sería posible si el CPCT está dispuesto a considerar varias estrategias de recuperación de costos. La factibilidad de estas opciones debe considerarse a la luz de la evolución política y económica de Paraguay.

EDUCACION DE ADULTOS

El capítulo 8 sobre educación de adultos parte del problema fundamental constituido por las altas tasas de analfabetismo de la población adulta -14.2% de analfabetos absolutos y 22.8% de analfabetos funcionales según el último censo de población y vivienda- y el bajo nivel educativo de la población económicamente activa. Esto requiere el diseño y la implementación de políticas educativas más efectivas en el tratamiento de dicho fenómeno. Un aspecto enfatizado en este estudio es que el fracaso de políticas anteriores no se debió solo a falta de recursos humanos y técnicos, o a una mala distribución de los mismos, sino fundamentalmente a la falta de interés y de voluntad política real para atender a los sectores marginados de la sociedad, que son la población destinataria de la educación de adultos. Por lo tanto, no sólo se debe tener cuidado en diseñar acciones más efectivas e innovadoras, sino fundamentalmente se las debe implementar.

Este capítulo propone reconocer el problema del analfabetismo y de los bajos niveles educativos y de calidad de vida de la población adulta por parte del Estado y de la sociedad global. Consecuentemente, necesidad de compromiso político para adoptar e implementar las medidas destinadas a la solución del problema.

- Nuevos diseños y contenidos de los programas destinados a adultos.
- Articulación de los programas de alfabetización y educación de adultos con la democracia política, cultu-

ral, económica y social.

- Formación y capacitación de recursos humanos especializados en educación de adultos
- Reestructuración del Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos, creación de nuevas estructuras organizativas externas al departamento para atender el tema de las políticas globales de educación de adultos, y para articular las acciones gubernamentales y no gubernamentales destinadas a los adultos.
- Utilización de los medios masivos de comunicación para acciones de concientización, capacitación de recursos humanos, apoyo pedagógico, etc.
- Establecimiento de mecanismos de evaluación ya sea a nivel de políticas globales como internamente en cada acción educativa destinada a adultos.
- Articulación de las organizaciones no gubernamentales y el Estado para diseñar e implementar específicas acciones educativas para adultos.

EDUCACION BILINGÜE

El capítulo 9 sobre Educación Bilingüe identifica que los niños monolingües guaraní están en desventaja al recibir educación en castellano. Numerosos estudios hechos en varios países prueban que el niño aprende una segunda lengua mejor y más rápido si aprende a leer y escribir, pensar, y razonar primero en su lengua materna. El capítulo

discute las opciones existentes para la enseñanza bilingüe en Paraguay y recomienda que se realicen estudios cuidadosos y un programa piloto para diseñar un programa específico que permita implementar una política de educación bilingüe.

Algunas iniciativas son fundamentales para asegurar el éxito de cualquier programa bilingüe bicultural. Primero habría que crear una Secretaría de Política Lingüística a nivel ministerial que se encargaría de planear, orientar, desarrollar y decidir el proceso estandarizador de la lengua guaraní. Definiría la ortografía del alfabeto guaraní para ser usado en la creación de los materiales didácticos, supervisaría los reglamentos oficiales que puedan ser relacionados con la política lingüística del país, e incentivaría actividades que podrían fomentar el desarrollo del guaraní en el Paraguay, entre otras funciones. En segundo lugar, habría que formar un programa piloto para evaluar el programa bilingüe recomendado a escala reducida. Esto proveería un modelo que luego se podría ampliar a nivel nacional y una base de datos empíricos para realizar investigaciones posteriores. En tercer lugar, haría falta un programa general de concientización dirigido a funcionarios gubernamentales, maestros, padres y niños para dar a conocer la definición de un programa bilingüe, sus aplicaciones, y los beneficios que podría aportar. Este programa sería de mayor importancia, ya que el castellano se considera de mayor utilidad para los negocios, la administración pública, y los medios de comunicación y, por lo tanto, que facilita el ascenso social y profesional. El guaraní tiene más valor simbólico y se considera como parte importante de la cultura nacional, pero hay cierta resistencia a la idea de usarlo para enseñar de manera

formal. Habría que conseguir el apoyo total de todos los grupos arriba mencionados para asegurar el éxito del programa.

También haría falta la colección y compilación de datos para identificar las actitudes de los maestros hacia el guaraní, el dominio verbal y escrito del mismo, y en qué lengua enseñan; una identificación de los modos actuales del uso del guaraní en las escuelas; y más énfasis en la enseñanza del guaraní en los Centros de Formación Docente. Para asegurar el futuro de la educación bilingüe bicultural, también habría que considerar la creación de una especialidad en educación bilingüe bicultural a nivel universitario para formar investigadores y profesores que puedan preparar a los futuros docentes.

REFORMA ADMINISTRATIVA

Las reorientaciones de política y estrategias propuestas requerirán un aumento significativo en la capacidad de gerencia e implementación del Ministerio de Educación. El capítulo 10 de Reforma Administrativa identifica cinco problemas administrativos centrales que deben ser resueltos para poder implementar efectivamente una reforma educativa: influencia política en los nombramientos y en otras funciones; gran centralización en la toma de decisiones; poca colaboración y competencia frecuente entre departamentos del Ministerio; poca supervisión escolar; e información inadecuada acerca de las escuelas y de los proyectos del Ministerio. Estos problemas han llegado a ser barreras a la gerencia efectiva.

Para solucionar el problema de influencia política excesiva el gobierno central debe proponer reglas acerca de la política en nombramientos y acciones del Ministerio. Sobre todo Paraguay necesita un sistema de servicio civil que por una parte permita las actividades políticas y por la otra las controle.

La centralización excesiva de la toma de decisiones en el Ministerio se origina en tres fuentes: mensajes escritos que requieren aprobación de las autoridades máximas; docenas de llamadas telefónicas que son atendidas inmediatamente por autoridades superiores; y visitantes a las oficinas del ministerio que asumen que tienen el derecho a ver a la persona que deseen.

Tres medidas ayudarían a reducir la centralización en las oficinas del MEC. En primer lugar, decidir qué decisiones deben ser referidas a cada autoridad superior y cuáles no. En segundo lugar, con la asistencia de consultores, si es posible, entrenar a todos los empleados del ministerio en las nuevas normativas. En tercer lugar, entrenar a los empleados de apoyo a filtrar llamadas telefónicas, mensajes escritos y visitantes a las oficinas del ministerio. El ministerio debe prestar especial atención al tráfico de mensajes telefónicos, que en estos momentos hace difícil para algunos directores atender a visitantes en sus oficinas y hacer su trabajo.

Para promover más cooperación y reducir la competencia entre departamentos, el MEC debe nombrar un gerente superior. Esta persona debería depender directamente del Vice Ministro de Educación y tener un rango superior al de

director de departamento. El Ministerio debe también desarrollar orientaciones específicas sobre lo que los directores de departamento y otros directivos deben y no deben hacer y entrenarlos en estas orientaciones. Comportamiento deseable incluye compartir información con otros departamentos y cooperación máxima en proyectos que involucran a varios departamentos. Negarse a dar información a las unidades que la solicitan y desarrollar competencia negativa con otros departamentos serían ejemplos de comportamientos indeseables.

Para desarrollar un sistema más efectivo de supervisión escolar el ministerio debe nombrar a los supervisores sólo sobre la base de mérito y capacitarlos para llevar a cabo su trabajo eficientemente. Debe también prohibirse el uso de la posición de supervisor para desarrollar tareas políticas, tales como nombrar a directores de escuela o maestros en base a preferencias políticas. Para reducir el poder de los supervisores en sus regiones el MEC debe desarrollar nuevos sistemas para conocer qué ocurre en las escuelas, incluyendo estudios cuidadosos en una muestra representativa de las mismas.

Por último, para recoger mejor información sobre las escuelas y las actividades del MEC, debe establecerse una Unidad de Investigación directamente bajo la autoridad del Ministro. Esta unidad debe llevar a cabo o comisionar los estudios que sean necesarios para que el MEC sea más efectivo en su tarea, tales como investigación cuidadosa sobre las escuelas; servir como centro de documentación para informes sobre proyectos llevados a cabo en o para el Ministerio; y ser la fuente oficial de información sobre

proyectos y contactos con agencias internacionales. En estos momentos estos contactos se hacen con los departamentos específicos pero no son necesariamente conocidos aún por las altas autoridades del Ministerio.

Las autoridades del Ministerio de Educación y Culto (MEC) están de acuerdo en que hay problemas administrativos en esa organización. La mayoría, tales como la excesiva centralización de la toma de decisiones y la poca colaboración entre distintos departamentos, también fueron señalados en un estudio de la organización del Ministerio llevado a cabo por la Universidad de Harvard en 1977². Desde entonces el MEC ha cambiado de una forma crucial: los altos funcionarios del Ministerio ahora mencionan abiertamente sus dificultades y recomiendan cambios en el Ministerio para responder a ellas. Este ensayo discute cinco problemas administrativos que necesitan atención urgente y menciona soluciones específicas a estos problemas.

DESCENTRALIZACION

Finalmente, el informe concluye examinando la propuesta de descentralización de la educación en Paraguay. Dada la poca definición sobre la misma este capítulo 11 propone un plan de acción para la descentralización con ocho pasos:

1. El Consejo Asesor de Reforma Educativa debe averiguar el nivel de apoyo político y financiero que otorga el gobierno a la descentralización. Algunos indicadores

² Este estudio, llevado a cabo por Donald Warwick, Noel McGinn y otros, se basó en entrevistas a altas autoridades del Ministerio en esa época.

del nivel de apoyo pueden incluir la prioridad política que las autoridades superiores dan a la descentralización y su voluntad de comprometerse a asignarle el presupuesto necesario, defenderlo políticamente, y educar al público sobre la urgencia de implementarlo. Si estos indicadores son débiles o no existen, entonces el Consejo Asesor debe proseguir lentamente con un plan de descentralización.

2. Decidir cuáles de las tareas se deben descentralizar y cuáles no. Las reformas educativas suelen dejar algunas de las tareas en el ministerio central, incluyendo el diseño del currículum nacional, las normas para el entrenamiento y titulación de los maestros, y el establecimiento de la duración total del año escolar. Entre las tareas que muchas veces se descentralizan están el desarrollo de materiales para un currículum regional, la supervisión de maestros y escuelas, la distribución de textos, y la construcción de escuelas nuevas. Otras tareas, como el entrenamiento de maestros y la integración de los currículums nacionales y regionales, se suelen compartir entre los gobiernos locales y centrales.
2. Indicar a quienes se van a asignar las tareas de descentralización y qué tipo de entrenamiento van a recibir para poder realizarlas. En el Paraguay, la descentralización debe empezar con la asignación de funcionarios del MEC a los departamentos o regiones, en vez de usar los Centros Regionales, los Consejos Regionales, y personal de los departamentos. Los funcionarios del ministerio serán más apropiados para

muchas de las tareas que se ha propuesto hasta la fecha, y entenderán claramente a quien tienen que responder. El entrenamiento de personal será sumamente importante para algunas tareas y para otras, ni será necesario.

4. Preparar un plan que resuma las actividades principales en la descentralización y sus métodos, horario, y costos. Los cambios administrativos pequeños pueden ser implementados sin ningún plan pero una descentralización significativa requerirá un plan de actividades, métodos de implementación, horario, y costos. Se debe revisar este plan a menudo de acuerdo con las experiencias reales que se van descubriendo al implementarlo.
5. El Ministerio debe prever la organización y gerencia necesarias para la implementación. Para grandes cambios, el Ministro debe asignar a un equipo gerencial que le responda directamente y con autoridad suficiente para impulsar y evaluar los cambios. Este equipo debe desarrollar un plan de trabajo para la descentralización, negociar el presupuesto necesario, incentivar su implementación, y evaluar los resultados. Su estilo gerencial debe basarse más en la negociación, persuasión y resolución de problemas que en impartir órdenes.
6. El equipo gerencial debe decidir qué pasos han de tomar, por quien, dónde, y cuándo. Debe trabajar con el objetivo de conseguir éxitos pequeños y componerlos. En vez de asignar al personal un número enorme

de tareas, que llevaría a un fracaso seguro, el equipo debe decidir cuáles de las tareas se deben hacer primero y ayudar al personal a realizarlas en orden. Si una tarea se divide en varias partes, los encargados de capacitar al personal deben asegurarse que entiendan el primer paso antes de proseguir a los otros. Dentro de unos límites razonables, el equipo también debe permitir una variación de tiempo de implementación entre una región y otra.

7. Si es necesario, se debe educar a todos los implicados sobre el contenido y valor de la descentralización. La necesidad de campañas informativas dependerá de la magnitud del programa. Cualquier campaña debe dirigirse a los funcionarios del ministerio, los partidos políticos de oposición, los gobernadores, los padres de los niños y otros líderes de la comunidad que tienden a emitir sus opiniones al público.
8. Desarrollar un sistema para vigilar y evaluar el progreso en la descentralización. Este sistema debe proveer a los altos funcionarios la información que necesita para poder seguir el progreso de los cambios que se hacen. Los métodos de evaluación pueden incluir un análisis de datos oficiales, una muestra de encuestas de escuelas, maestros, y estudiantes, y una observación cualitativa de lo que ocurre en las aulas.

Ofrecemos este trabajo como un aporte más, a los muchos e importantes aportes hechos por los Miembros del Consejo de la Reforma, por los Directivos y Equipos Técnicos del Ministerio de Educación y Culto, y por los Maestros y otros

Miembros de la Sociedad Paraguaya en el mejor deseo de que este país tenga éxito en sus esfuerzos por hacer de la educación el corazón de la transformación productiva con equidad que el país necesita para empezar el siglo XXI.

EL DESAFIO QUE REPRESENTA EL MERCOSUR
PARA LA EDUCACION

Noel McGinn

El Mercosur representa para el Paraguay un gran desafío. Podría ser el Mercosur, como temen algunos, una condena a una pobreza permanente con relación a los otros países de la Región. O, si logra el Paraguay superar las actuales condiciones económicas, sociales y educacionales que rigen en el país, podría significar el Mercosur una oportunidad de eventual industrialización y acercamiento social y cultural a los países de la región.

Es clave la educación para el futuro paraguayo en el contexto del Mercosur. La entrada en el Mercosur es peligrosa para el Paraguay precisamente porque durante años fue deficiente la educación de la mayoría del pueblo y por tanto hoy día el sistema educativo y la fuerza laboral carecen de recursos humanos suficientes para poder responder con facilidad a cambios económicos en el mercado exterior. La tarea, de aprovechar plenamente la posibilidad de insertar al Paraguay en el mundo moderno, será entonces difícil pero podrá lograrse con cambios estructurales y mejoras en la calidad de la educación.

Muy importante será la capacidad del país para ofrecer una educación relevante consecuente con la estrategia de desarrollo económico y social que más beneficia al Paraguay. Dados los recursos limitados en este momento, será importante no hacer inversiones irreversibles en proyectos educativos que resultan ser en dirección equivocada.

Se debe distinguir entre la estrategia de desarrollo a corto plazo (3 a 5 años), y la de largo plazo. En el corto plazo, se pueden detectar solamente los grandes lineamientos de las posibilidades económicas y sociales del país. Todos los

análisis hasta ahora apuntan a una estrategia económica basada en la expansión de la capacidad productiva de la agricultura paraguaya, y en el procesamiento de productos agrícolas. En estos análisis, las posibilidades para un crecimiento de la base industrial del país son nulas y a veces negativas.

De estos hechos se concluye que la mejor estrategia educacional a corto plazo es la expansión de la educación básica, y esfuerzos por mejorar la calidad de la educación en todos los niveles. Esta estrategia permite la capacitación de los recursos humanos necesarios a corto plazo, una mejor distribución del acceso a la educación y por tanto una mayor equidad, y los primeros pasos a la integración con los pueblos vecinos.

El éxito de la estrategia depende de un incremento significativo en los fondos destinados a la educación. Las recomendaciones concretas son las siguientes:

1. Apoyar los esfuerzos del Ministerio de Educación y Culto de colaborar con sus colegas de los demás países en la implementación del Plan Trienal elaborado por los Ministros de los 4 países. Dicho plan busca la formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración; la capacitación de recursos humanos para contribuir a la economía; y la armonización de los sistemas educativos.
2. Buscar la asignación de los fondos recolectados mediante la tarifa externa común que será impuesto bajo el Mercosur, a proyectos sociales, con distribución

favorable a los miembros más necesitados del Mercado.

3. Expandir preferencialmente la educación básica extendiendo hasta 8 grados el período de escolaridad obligatoria, y a la vez reducir la repitencia y deserción escolar en este nivel. Se recomienda elevar la calidad mediante mejoras en la formación del docente y en la provisión de materiales de aprendizaje.
4. La reducción de la educación media a 4 años de duración, sin una reducción en su presupuesto global, permitiría una expansión de la matrícula sin costo adicional. Se recomienda no hacer esfuerzos mayores de expandir el acceso a la educación media en el corto plazo. Se recomienda la revisión del programa de estudios creando un ciclo común de 2 años que enfatice la ciencia y su aplicación a la vida, y luego un ciclo diversificado de 2 años con programas de educación humanístico-científica, comercial y técnica. Se recomienda que los programas de educación técnica sigan el modelo de aprendizaje dual del SNPP.
5. La educación superior ha crecido en los últimos años sin una inversión mayor de parte del Estado. Se recomienda permitir la expansión de la educación superior; elevar las matrículas cobradas por la Universidad Nacional, para incrementar de inmediato los fondos disponibles a la Universidad para el mejoramiento de programas y la creación de una capacidad para la investigación aplicada.

6. Se recomienda la creación de un sistema de información que incluya datos sobre actividades y realizaciones en los países vecinos y que permita una gestión del sistema paraguayo tomando en cuenta indicadores de eficiencia y eficacia.

EDUCACION BASICA

Fernando Reimers

Este capítulo examina el funcionamiento del sistema de educación primaria y propone políticas y estrategias para su reforma.

Todos los niños entran a la escuela primaria, y la mayoría termina los seis grados. La calidad de las escuelas, sin embargo, hace que muchos de los niños completen la primaria poco equipados para recibir educación a niveles superiores o para obtener empleos productivos.

Las escasas evaluaciones que existen sobre cuánto aprenden los niños en las escuelas sugieren que estos niveles de aprendizaje son mínimos, esto es así tanto en escuelas públicas como en escuelas privadas. Esto se refleja no sólo en el rendimiento en pruebas estandarizadas, sino en las altas tasas de repitencia que son alrededor de 30% sólo en primer grado³, a pesar de que en teoría existe promoción automática entre primero y segundo.

Hay sin embargo grandes diferencias en las tasas de repitencia entre distintos distritos escolares, lo que sugiere que la calidad de la educación también varía, saber esto es útil desde el punto de vista de la implementación de políticas porque permite diseñar estrategias diferenciadas que atiendan prioritariamente a los sectores de más bajo rendimiento.

La enseñanza que se imparte en la escuela es muy teórica, con poco énfasis en la participación del alumno, la oportunidad de aprender es mínima por varias razones: muchos

³ José Luis Benza preparó las estimaciones de repitencia que se presentan en el Anexo 2.

alumnos no entienden castellano en el momento que entran a la escuela, y los programas están diseñados para enseñar en este idioma, la jornada escolar en Paraguay es una de las más cortas del mundo, muchos maestros no han sido capacitados para desarrollar estrategias pedagógicas efectivas, y quienes están titulados tampoco han recibido una formación centrada en la práctica pedagógica, muchos alumnos carecen de materiales de lectura y los maestros carecen de materiales de enseñanza.

Proponemos dos grandes políticas en relación a la educación primaria:

1. Expandir la oportunidad para aprender y
2. Aumentar la calidad y pertinencia de la educación.

Para cada una de estas políticas se sugieren varias estrategias. Las hemos diferenciado en estrategias de alta prioridad y estrategias de mediana prioridad.

Estrategias de Alta Prioridad para Expandir la Oportunidad para Aprender

1. Extender el ciclo a ocho años re-estructurándolo en tres ciclos de 3, 3 y 2 años.
2. Unir el primero y segundo grado como un continuo.
3. Completar escuelas incompletas.

Esto implica atender en el sector oficial a las 144 escuelas que llegan sólo hasta segundo grado, a las 305 escuelas que llegan sólo hasta tercer grado, a las 324 que llegan sólo hasta cuarto y a las 218 que llegan sólo hasta quinto grado. Los

nuevos rubros para docentes que apruebe el Ministerio de Educación deben asignarse con carácter prioritario a estas escuelas. Las nuevas aulas deben construirse también con carácter prioritario en estas escuelas.

Recomendamos que se dé mayor prioridad a la completación de las escuelas existentes que a la construcción de escuelas nuevas.

4. Expandir las oportunidades para aprender dentro y fuera de la escuela. *

4.1. Concentrar el foco del currículo en los primeros tres grados en lecto-escritura, aritmética y adquisición de destrezas sociales y de participación.

4.2. Expandir oportunidades para aprender fuera de la escuela. Recomendamos que el Ministerio de Educación desarrolle un programa de educación primaria por radio.

Estrategias de alta prioridad para mejorar la calidad y pertinencia de la educación

1. Re-definir los programas de formación docente.
2. Definir una política de Educación Bilingüe.
3. Diseñar programas diferenciados para zonas de más bajo rendimiento.

Estrategias de mediana prioridad para mejorar la calidad y pertinencia de la educación

4. Nuevo énfasis en programas curriculares en destrezas

sociales, de participación y de responsabilidad.

5. Fortalecer los programas de los grados 7 y 8 con contenidos de educación para la vida y el trabajo.
6. Reorientar la evaluación escolar.
7. Promover la expansión de las escuelas Fe y Alegría.
8. Continuar apoyando programas para maestros que enseñan plurigrado.
9. Papel de los libros de texto y otros materiales de apoyo.

Desarrollar un sistema de **Banco del Libro** organizado a través de los centros escolares.

10. Formación de directores.
11. Educación temprana y de padres.

Expandir el programa Mita-I Roga.

12. Relaciones con la Comunidad.

La escuela debe maximizar armonía con la comunidad en relación a los siguientes aspectos:

1. Calendario escolar. Las clases deben darse en la época del año en que es más factible que los niños vayan a la escuela. Estas fechas pueden variar de zona a zona.
2. Identificar formas útiles de involucrar a la comunidad en las actividades escolares.
3. Identificar formas en que la escuela puede contribuir con la comunidad.

LA ENSEÑANZA MEDIA

Domingo Rivarola

Con referencia a la Enseñanza Media, se proponen las siguientes prioridades para la política educativa:

1. Reformular el diseño curricular

- 1.1. Establecer la Enseñanza Media como una continuación de la Enseñanza General Básica, con una duración de cuatro años;
- 1.2. Conformar el currículum de manera a centrar sus objetivos sobre las siguientes prioridades: a) Los conocimientos generales tradicionales, con especial énfasis en el área de las ciencias; b) Los valores que fortalezcan los principios democráticos y éticos, los derechos humanos, la preservación del entorno natural y c) El relacionamiento entre educación y trabajo;
- 1.3. Configurar la Enseñanza Media dividida en dos etapas de dos años de duración cada una.

La primera etapa deberá ser de carácter común y tendrá que destinarse a fortalecer la formación en la matemática, las ciencias naturales y sociales, las capacidades para la comunicación oral y escrita y el auto-aprendizaje.

La segunda etapa de carácter diferenciado deberá organizarse conforme a las modalidades específicas que se incorporen en la misma y para lo cual se tendrá que constituir una comisión especial para su estructuración.

2. Mejorar la eficiencia del Nivel Medio

- 2.1. Estructurar y poner en ejecución programas desti-

- nados a la capacitación y profesionalización docente, con prioridad para quienes ejercen en las zonas rurales y poblaciones de características semiurbanas;
- 2.2. Establecer las condiciones para atraer a la Enseñanza Media a profesionales universitarios de diferentes especialidades, previa capacitación en los principios teóricos y metodológicos de la pedagogía;
 - 2.3. Utilizar los *Núcleos Educativos* como unidad de base para los programas de capacitación docente;
 - 2.4. Conforme a los lineamientos generales establecidos en la Política General de Educación Bilingüe del MEC, estructurar un programa específico para el nivel medio, con las siguientes finalidades: a) Potenciar la capacidad de enseñanza del docente en las áreas rurales y semi-urbanas, y b) Contribuir al mantenimiento y/o profundización del guaraní en la población estudiantil;
 - 2.5. Estructurar un sistema de evaluación con patrones estandarizados para todo el país y que además posibilite su adecuada integración a un sistema nacional de evaluación educativa

3. Mejorar las condiciones de equidad en el acceso a la Enseñanza Media

- 3.1. A nivel de la dotación de infraestructura física, dar prioridad a un programa tendiente a completar los locales ya disponibles pero con instalaciones insuficientes, en particular en las áreas rurales y semi-urbanas;
- 3.2. Dotar de materiales de enseñanza a los establecimientos educativos con prioridad a los ubicados en

las zonas rurales y semi-urbanas.

- 3.3. Elaborar y poner en ejecución programas curriculares, planes de mejoramiento educativo conforme a las peculiaridades socio-geográficas, económicas y sociales prevalecientes en el país.

4. Fortalecer la capacitación para el trabajo

- 4.1. Elaborar el currículum de tal forma que pueda proporcionar las destrezas y capacidades genéricas que permitan que los jóvenes dispongan de las aptitudes para ser entrenadas y reentrenadas conforme a las cambiantes condiciones que prevalecerán en el país en el futuro inmediato como consecuencia del avance de las iniciativas de integración y reordenamiento internacional de la economía;
- 4.2. Introducir en el currículum elementos que permitan el conocimiento de las diferencias económicas, sociales y políticas que son propias de las diferentes zonas del país.

FORMACION DOCENTE

Fernando Reimers

Este capítulo examina los sistemas de Formación Docente en el Paraguay y propone políticas y estrategias para su fortalecimiento.

La tesis central del capítulo es que los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación en Paraguay generarán grandes demandas en la Formación Docente.

El diagnóstico de la situación actual concluye que las oportunidades de formación docente existentes tienen impacto limitado en las prácticas de los maestros en el aula, el énfasis de la formación es teórico, orientado a desarrollar conceptos y capacidad de teorizar y razonar en los maestros, pero poco orientado a desarrollar comportamientos y prácticas pedagógicas específicas.

El sistema de Formación Inicial produce un número de graduados que es insuficiente para atender la demanda de nuevos maestros, esta brecha ha estado incrementándose en los últimos años.

El sistema de Profesionalización tendrá que atender a esta demanda insatisfecha a muy corto plazo para dar oportunidades de formación a los bachilleres no titulados que el sistema educativo contrata para suplir el déficit de maestros titulados.

El sistema de capacitación es débil e insuficiente para atender a las recomendaciones de cambios pedagógicos planteadas en los diversos capítulos de este informe.

Este capítulo propone cuatro políticas para la Formación

Docente: Promover la Formación Docente como centro de la Reforma Educativa, Fortalecer y Mejorar la Calidad de la Formación Inicial, Expandir la Profesionalización y Desarrollar Nuevas Formas de Capacitación.

Para Promover la Formación Docente como Centro de la Reforma Educativa se propone dar alta prioridad a actividades de formación docente y fortalecer institucionalmente el Departamento de Formación Docente del MEC.

La formación docente debe recibir una alta y estratégica prioridad en la asignación de los escasos recursos del Ministerio de Educación, tanto humanos como financieros.

El Departamento de Formación Docente debe ser redefinido como una instancia con capacidad de hacer planeación estratégica de la formación docente y de promover la diversidad en la búsqueda de modelos de formación inicial, de profesionalización y de capacitación. No se propone que el Departamento responsable **ejecute** directamente tareas de formación. Por el contrario éste debe promover diversidad, actuando como puente de enlace y comunicación entre los diversos centros formadores para que intercambien modelos, ideas y programas.

Para mejorar la calidad de la formación inicial se propone fortalecer el sistema de formación inicial existente,

Para fortalecer el sistema de formación inicial existente debe estimularse la contratación de maestros titulados, y solo en casos de excepción contratar a quienes no estén titulados. Recomendamos mantener las diferencias en nive-

les de ingreso entre titulados y no titulados. Como incentivo para atraer candidatos de calidad al magisterio proponemos establecer un régimen de equivalencia entre los programas de formación inicial y las carreras afines (educación, psicología) en la Universidad.

También para fortalecer el sistema existente y atender a la demanda insatisfecha de titulados, proponemos que por ahora no se expanda la duración de los programas de formación docente.

Como elemento central para mejorar la calidad de la formación inicial recomendamos dar un papel central a la práctica docente en la formación inicial. Las escuelas de aplicación deber ser escogidas por la excelencia de los profesores guías. Es importante además integrar a los maestros de las escuelas de aplicación con el resto del personal docente de la institución formadora.

Como estrategias de Mediana Prioridad para Mejorar la Calidad de la Formación Inicial sugerimos profesionalizar la carrera de formador docente, incorporar contenidos en los programas de formación inicial que capaciten al maestro para desarrollar prácticas pedagógicas diferenciadas con distintos grupos de alumnos, establecer laboratorios educativos en los centros de formación docente, dotar a los centros de formación inicial de buenas bibliotecas actualizadas y de una colección de video-cassettes, proporcionar oportunidades de capacitación de los formadores docentes, contratar especialistas en formación de docentes de otros países Latinoamericanos para trabajar por períodos de 1 a 2 años en los institutos de formación.

Como estrategias de Alta Prioridad para Expandir la Profesionalización recomendamos expandir los programas de profesionalización existentes en el MEC, basándolos en los institutos de Formación Docente.

Una pieza muy importante de esta propuesta es el tipo de material auto-instruccional que los maestros van a preparar.

Dos recursos esenciales para esta profesionalización son la preparación de guías para los maestros, con énfasis en técnicas de enseñanza, y la preparación de una serie de programas radiales, que podrían también venderse en cassettes, para apoyar el material escrito.

Como estrategias de Alta Prioridad para desarrollar Nuevas Formas de Capacitación recomendamos desarrollar un programa de capacitación para hablar, leer y escribir en guaraní.

Recomendamos también promover dos nuevos modelos de capacitación. En este sentido recomendamos que en adelante el Departamento de Formación Docente no lleve a cabo directamente capacitación, sino que se ocupe de promover el diseño, evaluación y difusión de múltiples modos de capacitación por diferentes instituciones, preferentemente organizaciones no gubernamentales y del sector privado, así como de los institutos de formación docente.

Dos modos de capacitación que podrían explorarse:

Uno es el desarrollo de escuelas demostrativas. Estas

serían escuelas identificadas por la división de Formación Docente por su excelencia. En ellas se convocarían grupos de maestros quienes trabajarían en un proyecto de preparación de materiales y de formalización de una metodología docente. Estas escuelas podrían articularse en los núcleos educativos existentes actualmente. La idea es promover una multiplicidad de núcleos en los que los maestros sean convocados a trabajar, durante un tiempo prudencial, en la identificación de estrategias docentes efectivas para enseñar a leer, para trabajar el tema del bilingüismo, para desarrollar hábitos de estudio, para promover relaciones con la comunidad, y para formular un proyecto pedagógico en cada escuela. Estos docentes trabajarían también en la preparación de materiales didácticos.

El Departamento de Formación Docente proporcionaría los parámetros estratégicos para apoyar esta tarea, además de los recursos necesarios para que estos grupos de trabajo se reúnan.

Luego el Departamento de Formación Docente, coordinaría la diseminación de las experiencias de los colegas de todos los núcleos que participen en esta actividad. Por ejemplo, podría producirse una publicación periódica sencilla que se distribuyera a las escuelas núcleo. Finalmente luego de esta etapa inicial de promoción de exploración y creatividad, el Departamento de Formación coordinaría la evaluación de los modelos de formación desarrollados en estos centros, para seleccionar a los más efectivos como centros-demostrativos. En éstos, se capacitaría a los maestros de otras escuelas. Es importante que en esta evaluación participen docentes de los institutos de formación, así como maestros en

ejercicio. Es importante también que se incluya en este proyecto a las escuelas privadas, especialmente a aquéllas que atienden a poblaciones de menos recursos, como una forma de aumentar la diversidad de propuestas.

El segundo modelo de capacitación que recomendamos es la preparación de materiales de apoyo auto-instruccionales para el maestro. Podrían ser guías auto-instruccionales y audio-cassettes. Para esto recomendamos que el Departamento de Formación Docente abra licitaciones públicas, con amplio tiempo, para que organizaciones no gubernamentales, maestros que se agrupen especialmente para este propósito, o escuelas que decidan trabajar en ésto como proyecto para generar recursos para la escuela o los docentes, presenten propuestas. Estas serían evaluadas por personal técnico con experiencia en técnicas efectivas de enseñanza, y de ahí se escogerían las mejores para luego diseminarlas a otras escuelas.

Como estrategias de mediana Prioridad para Desarrollar Nuevas Formas de Capacitación recomendamos realizar investigación evaluativa sobre los efectos de los distintos programas de formación docente en las competencias de los maestros y en el aprendizaje que logran los alumnos en el aula.

Recomendamos también desarrollar cursos de capacitación para directores.

EDUCACION SUPERIOR

William K. Cummings

Luis Galeano

Diomedes Rivelli

La educación superior en el Paraguay se encuentra en una encrucijada para la que está mal preparada. Las dos universidades más importantes, una pública y una privada, proporcionan formación profesional de calidad moderada a un número comparativamente pequeño de jóvenes. Las universidades tienen fondos mínimos para investigación, y hay relativamente pocos programas de investigación aplicada, orientados al desarrollo.

De repente el país, liberado de una era represiva, tiene que responder a muchas demandas públicas. La primera ola de iniciativas de políticas ha ignorado a la educación superior, enfocándose en otros sectores o subsectores: dentro del sector educativo, los aumentos presupuestarios se han dirigido a la educación básica mientras la proporción de recursos para la educación superior ha disminuido de 21,4% en 1990 a 16,6% en 1991.

Existen varios argumentos políticos y económicos para contener la expansión del gasto universitario. Sin embargo, al mismo tiempo que se promueven estas medidas de austeridad, el Paraguay se mueve hacia una nueva era en su desarrollo económico y político.

En el frente económico, el Paraguay se ha convertido en un miembro del Mercosur y por lo tanto sus empresas agrícolas, industriales, comerciales y financieras entrarán en competencia directa con las de sus vecinos; las empresas paraguayas son comparativamente débiles en términos de recursos humanos entrenados y en gastos para adquirir y desarrollar procedimientos técnicos, y por lo tanto pueden sufrir en el corto plazo en esta competencia, a menos que se

tomen medidas inmediatamente para compensar estas deficiencias.

En el frente político, el Paraguay necesita una nueva generación de líderes bien informados y críticos que lleven al país a la nueva era democrática. Detrás de estos políticos hay una nueva generación joven que quiere más educación, más allá de las oportunidades existentes.

Cambios recientes en la experiencia Latinoamericana sugieren la posibilidad de cambios rápidos en educación superior, especialmente si quienes están en posiciones de responsabilidad saben exactamente a donde quieren dirigirse. En base a la experiencia reciente de otros países de la región, puede decirse que el Paraguay tiene varias opciones. El objetivo principal de este capítulo es examinar esas opciones, que pueden resumirse como sigue:

- a) Objetivos amplios o restringidos.
- b) Un sistema de educación superior o iniciativas descoordinadas iniciadas por instituciones independientes.
- c) Gobierno universitario con propósito o anarquía democrática.
- d) Profesores a tiempo completo o a tiempo parcial.
- e) Educación para élites o para masas.
- f) Sector privado en una posición secundaria o igual.
- g) Mayor apoyo público o no.
- h) Regulación pública o regulación universitaria.

Las instituciones de educación superior pueden y deben

ejercer liderazgo respondiendo a los desafíos que el Paraguay afronta. Este capítulo propone un ambicioso paso adelante en el desarrollo de la educación superior, que involucraría la promoción tanto de la excelencia como de la expansión, financiado a través de mayor inversión pública junto con estrategias de recuperación de costos que promuevan mayor igualdad. Un aumento en la inversión pública se justifica, puesto que el Paraguay tiene uno de los más bajos niveles de gasto en educación en el mundo (entre 1,5 y 2% del Producto Nacional Bruto).

El aspecto principal de este nuevo enfoque es la formación de un cuerpo inter-universitario para desarrollar una visión más precisa de los objetivos nacionales en educación superior, enfatizando iniciativas que promuevan el desarrollo nacional. Este organismo, que podría llamarse Consejo para la Promoción de la Ciencia y la Tecnología (CPCT) debería también tomar la iniciativa en la implementación de sus propuestas estableciendo instituciones afines en áreas tales como Promoción de la Universidad Privada, un Programa Nacional de Becas, y proyectos de ciencia y tecnología.

Este organismo puede reunir los intereses de los actores principales en educación superior y conocimiento, avanzando por encima del escenario político actual en el que distintos actores disputan para preservar sus privilegios contra quienes quieren más. El CPCT debería tener autonomía explícita del Estado para que pueda amortiguar a la educación superior de interferencia política y gubernamental innecesaria. Esta autonomía también le permitirá al CPCT desarrollar una relación amplia y satisfactoria con instituciones privadas (incluidas aquellas apoyadas por la Iglesia) y

quienes las apoyan. Es deseable establecer este cuerpo independientemente de cualquier universidad existente o agencia gubernamental, aun cuando debería incluir una directiva que comprenda a líderes empresariales, gubernamentales, y de la educación superior y la cultura.

Este capítulo identifica varias opciones estratégicas para la consideración de este nuevo organismo: Una dirección sería desarrollar nuevas iniciativas apoyadas estrictamente en financiamiento oficial. Un conjunto más ambicioso de iniciativas sería posible si el CPCT está dispuesto a considerar varias estrategias de recuperación de costos. La factibilidad de estas opciones debe considerarse a la luz de la evolución política y económica del Paraguay.

EDUCACION DE ADULTOS EN PARAGUAY

María Magdalena Rivarola

La educación de adultos es entendida como el conjunto de actividades sistemáticas destinadas a atender a aquellos grupos de población que, habiendo superado los límites de la obligatoriedad escolar, no han tenido acceso a los beneficios de la educación y la cultura. Se entiende que sus destinatarios son personas mayores de 15 años que no han accedido al sistema educativo o han desertado a temprana edad. También se incluyen en la definición las acciones educativas vinculadas al mundo del trabajo, a las referidas a las prácticas sociales de los sectores populares y a las acciones no sistemáticas que forman parte del proceso educativo mediante el cual los adultos aprenden a conocer y comprender el mundo que les rodea.

Atendiendo a lo expuesto en el párrafo anterior se destaca que este componente educativo -ya sea en sus modalidades formales o no formales-, desarrollado a través de acciones gubernamentales o no gubernamentales, está relacionado íntimamente con fenómenos de exclusión y desigualdad social. Los sectores sociales a quienes van dirigidas las acciones educativas son aquéllos que están en franca desventaja social: analfabetos -absolutos o funcionales-, individuos con escasa escolaridad, agudizándose el problema en sectores específicos según zona geográfica y sexo. Así pues los habitantes de las zonas rurales, de las zonas urbanas marginales, las mujeres, son los sectores más afectados.

El intento de construcción de una sociedad moderna y participativa, tarea en la que la educación es elemento fundamental, debe atender prioritariamente a la población excluida de la participación educativa, económica, política y cultural.

El trabajo explora brevemente las dos principales perspectivas teóricas en cuyo marco se define la educación de adultos: por un lado, los enfoques desarrollistas -basados en la teoría del capital humano- y los enfoques de educación popular donde el contenido político de la acción educativa es el elemento más resaltante.

Ambos enfoques definen por un lado, el modo en que los dos actores sociales que protagonizan el proceso educativo: el Estado y la Sociedad Civil, llevan a cabo las acciones educativas y por otro lado la manera en que ambos se relacionan. Estas consideraciones tienen importantes consecuencias para el replanteamiento de las acciones educativas destinadas a adultos, dado que en el nuevo contexto sociopolítico del Paraguay se impone la creación y consolidación de mecanismos diferentes de interacción entre ambos actores sociales. Las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales deberán construir un nuevo escenario de acciones conjuntas para aunar esfuerzos en un contexto en el que los recursos humanos, técnicos y financieros destinados a la educación son cada vez más escasos. Además de esta razón, la construcción de una sociedad democrática no será posible sin un reconocimiento de nuevos actores sociales y sin una distribución diferente del espacio y el rol de cada uno de ellos.

Si bien las acciones educativas destinadas a adultos son muy numerosas y de diferente naturaleza y objetivos, este trabajo se centrará en el análisis de los programas educativos para adultos que lleva a cabo el Ministerio de Educación y Culto a través de su Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos. En este sentido, son mencionados los

problemas principales que, en nuestra opinión, enfrentan estos programas.

Tomando como punto de partida el problema fundamental que son las altas tasas de analfabetismo de la población adulta -14.2% de analfabetos absolutos y 22.8% de analfabetos funcionales según el último censo de población y vivienda- y el bajo nivel educativo de la población económicamente activa se impone el diseño y la implementación de políticas educativas más efectivas en el tratamiento de dicho fenómeno. Un aspecto enfatizado en este estudio es que el fracaso de políticas anteriores no se debió sólo a falta de recursos humanos y técnicos, o a una mala alocaión de los mismos, sino fundamentalmente a la falta de interés y de voluntad política real para atender a los sectores marginados de la sociedad, que son la población destinataria de la educación de adultos. Por lo tanto, no sólo se debe tener cuidado en diseñar acciones más efectivas e innovadoras, sino fundamentalmente se las debe implementar.

Los programas que desarrolla actualmente el Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos del MEC, son: a) Programas de Alfabetización, b) Programas de Educación Básica para Adultos y c) Programas de Capacitación Laboral. Muy recientemente, está iniciando proyectos de educación para adultos vinculados al trabajo productivo y al desarrollo comunitario, en un intento de superar deficiencias observadas en las modalidades tradicionales y que han producido resultados llamativamente escasos.

Los principales problemas detectados se ubican en varios niveles: primeramente, los escasos recursos de que dispone

el Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos restringen decisivamente sus acciones. El departamento se mantiene en base a una estructura que no cuenta con los elementos necesarios para enfrentar la magnitud del problema a su cargo. Por lo tanto, mantiene programas y funciones que no se adecuan a las demandas de la población que atiende. Su organización y programas educativos responden más bien al sistema escolarizado: contenidos, métodos, funciones de la escuela primaria son trasladados a las acciones educativas para adultos.

El Departamento no cuenta con datos estadísticos sistematizados y actualizados, ni con informaciones cualitativas sobre sus programas o sobre acciones similares de parte de otras organizaciones. Tampoco cuenta con una unidad de investigación y de evaluación de sus proyectos, de tal manera a contar con elementos necesarios en el diseño y reformulación de sus políticas educativas.

Los contenidos de los programas también son similares a los currícula tradicionales, como asimismo los métodos utilizados en el proceso educativo -currículum homogéneo, poco flexible, metodologías poco participativas-. No existen recursos humanos formados para atender población adulta, ni mecanismos que permitan la capacitación permanente de los mismos. Los salarios de los docentes e instructores son muy bajos en comparación a los de las otras modalidades educativas, lo cual significa no sólo un status económico inferior sino poco prestigio de la actividad.

Los materiales didácticos y el equipamiento correspondientes a los distintos programas son escasos, inexistentes o

dependientes de esfuerzos discontinuos.

Las recomendaciones sugeridas en el documento se refieren a los siguientes aspectos:

- **Reconocimiento del problema del analfabetismo y de los bajos niveles educativos y de calidad de vida de la población adulta de parte del Estado y de la sociedad global. Necesidad de compromiso político para solucionar el problema, comenzando por la asignación de recursos materiales y humanos, en concordancia con la magnitud de la tarea.**
- **Creación de nuevas estructuras organizativas para atender el tema de las políticas globales de educación de adultos (Consejo Nacional de Educación de Adultos) y para articular las acciones gubernamentales y no gubernamentales destinadas a los adultos. Reestructuración del propio Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos.**
- **Establecimiento de mecanismos de evaluación ya sea a nivel de políticas globales como internamente en cada acción educativa destinada a adultos.**
- **Nuevos diseños y contenidos de los programas destinados a adultos. Articulación de los programas de alfabetización y educación de adultos con la democracia política, cultural, económica y social. Uso de los medios masivos de comunicación.**
- **Formación y capacitación de recursos humanos especializados en educación de adultos.**
- **Articulación de las organizaciones no gubernamentales y el Estado para diseñar e implementar específicas acciones educativas para adultos.**

EDUCACION BILINGÜE

Graziella Corvalán
Natalia Krivoshein de Canese
Cynthia Marie Hobbs
Domingo Rivarola

El Paraguay es el único país en América Latina que es realmente bilingüe, donde ambas lenguas mayoritariamente empleadas se consideran oficiales y donde ambas lenguas son valoradas.^{4*} Aunque las dos son aceptadas como oficiales, la enseñanza se realiza mayormente en castellano. Esto perjudica a la mayoría de los niños, que son monolingües guaraní o bilingües incipientes (que entienden el castellano pero no lo pueden usar) cuando empiezan la escuela. No reciben una educación adecuada por razones lingüísticas, y este hecho ha sido causa de ausentismo y deserción escolar, y analfabetismo. El MEC debe considerar un programa bilingüe que inicie la enseñanza en la lengua materna del niño, sea guaraní o castellano, tal como se exige en el Artículo 77 de la Constitución Nacional. Pedagógicamente, es recomendable también, puesto que hay numerosos estudios hechos en varios países que prueban que el niño aprende una segunda lengua mejor y más rápido si aprende a leer y escribir, pensar, y razonar primero en su lengua materna.

Se presentan dos opciones a considerar para la implementación de un programa de educación bilingüe. Una es de mejorar el programa actual con algunos cambios de metodología, nuevos materiales y una ampliación de formación docente con nuevo énfasis en la educación bilingüe. Esto es necesario porque actualmente el programa funciona más como programa de enseñanza de castellano como segunda lengua, y los métodos usados no han dado muy buenos resultados. La ventaja de esta opción sería el poder aprove-

^{4*} Se reconoce que también se emplean otros idiomas en el Paraguay. Este capítulo concentra en los idiomas hablados por la mayoría de los paraguayos, el castellano y el guaraní, y sugiere programas bilingües para servir a esta población mayoritaria. Sin embargo, la misma teoría se podría aplicar a programas bilingües desarrollados para responder a las necesidades de las comunidades que emplean otros idiomas.

char a los maestros que han recibido algún entrenamiento. Sin embargo, habría que reenfocar su actitud y metodología para hacer que fuera un programa realmente bilingüe y que diera beneficio a los monolingües guaraní.

La otra opción presentada es la formación de un programa bilingüe de mantenimiento que enseñe a los niños en su lengua materna durante los primeros tres años con una hora diaria de la otra lengua como segunda lengua. Esta opción es pedagógicamente recomendable y beneficia a todos los niños, ya que no sólo enseña el castellano a los monolingües guaraní sino que también enseña el guaraní a los monolingües castellano. De esta manera todos aprenden ambas lenguas y llegan a apreciar la sociedad paraguaya bilingüe y bicultural. La desventaja de esta opción es que requiere nuevos materiales didácticos y el entrenamiento de más docentes, lo cual podría resultar costoso.

Algunas iniciativas son fundamentales para asegurar el éxito de cualquier programa bilingüe. Primero habría que crear una Secretaría de Política Lingüística al nivel ministerial que se encargaría de planear, orientar, desarrollar y decidir el proceso estandarizador de la lengua guaraní. Definiría la ortografía del alfabeto guaraní para ser usado en la creación de los materiales didácticos, supervisaría los reglamentos oficiales que puedan ser relacionados con la política lingüística del país, e incentivaría actividades que podrían fomentar el desarrollo del guaraní en el Paraguay, entre otras funciones. En segundo lugar, habría que formar un programa piloto para evaluar el programa bilingüe recomendado a escala reducida. Esto proveería un modelo que luego se podría ampliar a nivel nacional y una base de

datos empíricos para realizar investigaciones posteriores. En tercer lugar, haría falta un programa general de concientización dirigido a funcionarios gubernamentales, maestros, padres y niños para dar a conocer la definición de un programa bilingüe, sus aplicaciones, y los beneficios que podría aportar. Este programa sería de mayor importancia, ya que el castellano tiene más prestigio social por su uso en los negocios, la administración pública, y los medios de comunicación y, por lo tanto, que permita el ascenso social y profesional. El guaraní tiene más valor simbólico y se considera como parte importante de la cultura nacional, pero hay cierta resistencia a la idea de usarlo para enseñar de manera formal. Habría que conseguir el apoyo total de todos los grupos arriba mencionados para asegurar el éxito del programa.

También haría falta la colección y compilación de datos para identificar las actitudes de los maestros hacia el guaraní, su dominio verbal y escrito del mismo, y en que lengua enseñan; una identificación de los modos actuales del uso del guaraní en las escuelas; y más énfasis en la enseñanza del guaraní en los Centros de Formación Docente. Para asegurar el futuro de la educación bilingüe, también habría que considerar la creación de una especialidad en educación bilingüe al nivel universitario para formar investigadores y profesores que puedan preparar a los futuros docentes.

REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL
MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTO

Donald P. Warwick

Las autoridades del Ministerio de Educación y los asesores al mismo Ministerio están de acuerdo en que hay cinco problemas administrativos en esa organización: influencia política en los nombramientos y en otras funciones; gran centralización en la toma de decisiones; poca colaboración y competencia frecuente entre departamentos del Ministerio; poca supervisión escolar; e información inadecuada acerca de las escuelas y de los proyectos del Ministerio. Estos problemas han llegado a ser barreras a la gerencia efectiva.

Para solucionar el problema de influencia política excesiva el gobierno central debe proponer reglas acerca de la política para nombramientos y acciones del Ministerio. Sobre todo el Paraguay necesita un sistema de servicio civil que por una parte permita las actividades políticas y por la otra las controle.

La centralización excesiva de la toma de decisiones en el Ministerio proviene de tres fuentes: mensajes escritos que requieren aprobación de las autoridades; docenas de llamadas telefónicas que son atendidas directamente por las autoridades; y visitantes a las oficinas del Ministerio que asumen que tienen el derecho de ver a la persona que desean.

Tres medidas ayudarían a reducir la centralización en las oficinas del MEC. En primer lugar, decidir cuáles decisiones deben ser referidas a las autoridades superiores y cuáles no. En segundo lugar, con la asistencia de consultores si es posible, entrenar a todos los empleados del Ministerio en las nuevas normativas. En tercer lugar, entrenar a los asistentes administrativos y las secretarias a filtrar llamadas telefónicas, mensajes escritos y visitantes a las oficinas del

Ministerio. El Ministerio debe prestar especial atención a la cantidad de mensajes telefónicos, que en estos momentos hace difícil para algunos directores atender a visitantes en sus oficinas y hacer su trabajo.

Para promover mayor cooperación y reducir la competencia entre los directores de los departamentos el MEC debe nombrar un gerente superior. Esta persona debería depender directamente del Vice Ministro de Educación y tener un rango superior al de director de departamento. El Ministerio debe también dar orientaciones específicas que definen a los directores de departamentos y otros gerentes lo que deben y no deben hacer, incluyendo un entrenamiento. Un comportamiento deseable incluye el compartir información con otros departamentos y la cooperación total en proyectos que involucran a varios departamentos. Negarse a dar información a las unidades que la solicitan y desarrollar competencia negativa con otros departamentos serían ejemplos de comportamientos no recomendados.

Para desarrollar un sistema más efectivo de supervisión escolar el ministerio debe nombrar a los supervisores únicamente por méritos y capacitarlos para llevar a cabo su trabajo eficientemente. Debe también prohibirse el uso de la posición de supervisor para desarrollar tareas políticas, tales como nombrar a directores de escuela o maestros en base a preferencias políticas. Para reducir el poder de los supervisores en sus regiones, el MEC debe desarrollar nuevos sistemas para enterarse de lo que ocurre en las escuelas, incluyendo estudios minuciosos en una muestra representativa de escuelas.

Por último, para recoger información más certera sobre las escuelas y las actividades del MEC, debe establecerse una Unidad de Investigación bajo la autoridad directa del Ministro. Esta unidad debe llevar a cabo o comisionar los estudios que sean necesarios para que el MEC sea más efectivo en su tarea, tales como investigación cuidadosa sobre las escuelas; servir como centro de documentación para informes sobre proyectos llevados a cabo en o para el Ministerio; y ser la fuente oficial de información sobre proyectos y contactos con agencias internacionales. En estos momentos estos contactos se hacen con los departamentos específicos pero no son necesariamente conocidos incluso por algunas autoridades superiores del Ministerio.

LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION

Donald P. Warwick

En el Paraguay se habla mucho de la descentralización educativa y recibe mucho apoyo, pero pocas veces se la define. Puede cubrir una gran variedad de iniciativas, desde cambios pequeños en los procedimientos administrativos hasta una renovación completa de la estructura educativa.^{3*}

Cinco lecciones sobresalen de las experiencias de descentralización en otros países. Los programas de descentralización normalmente están motivados por razones políticas, se diseñan a prisa y son difíciles de realizar, son costosos, requieren tiempo para implementarlos, y causan confusiones y desacuerdos políticos y administrativos. Si el Paraguay decide iniciar un plan de descentralización, debe asegurar que tiene el apoyo político, el presupuesto, el tiempo, y la capacidad gerencial para llevar a cabo los cambios y que puede tolerar la confusión y la oposición que éstos puedan generar.

Este documento propone un plan de acción para la descentralización con ocho pasos:

1. El Consejo Asesor de la Reforma Educativa debe averiguar el nivel de apoyo político y financiero que el gobierno está dispuesto a dar a la descentralización. Algunos indicadores del nivel de apoyo pueden incluir la prioridad política que las autoridades superiores dan a la descentralización y su voluntad de comprometerse a asignarle el presupuesto necesario, defenderlo políticamente, y educar al público sobre la urgencia de implementarlo. Si estos indicadores son débiles o no existen, entonces el Consejo Asesor debe proseguir paulatinamente con un plan de descentralización.

2. Hay que decidir cuáles de las tareas se deben descentralizar. Las reformas educativas suelen dejar algunas de las tareas en el Ministerio central, incluyendo el diseño del currículum nacional, las normas para el entrenamiento y titulación de los maestros, y el establecimiento de la duración total del año escolar. Entre las tareas que muchas veces se descentralizan están el desarrollo de materiales para un currículum regional, la supervisión de maestros y escuelas, la distribución de textos, y la construcción de escuelas nuevas. Otras tareas, como el entrenamiento de maestros y la integración de los currículums nacionales y regionales, se suelen compartir entre los gobiernos locales y centrales.
3. Se debe indicar a quiénes se van a asignar las tareas de descentralización y qué tipo de entrenamiento van a recibir para poder realizarlas. En el Paraguay, la descentralización debe empezar con la asignación de funcionarios del MEC a los departamentos o regiones, en vez de emplear a los de los Centros Regionales, los Consejos Regionales, y personal de los departamentos. Los funcionarios del Ministerio serán más apropiados para muchas de las tareas que se han propuesto hasta la fecha, y entenderán claramente a quién tienen que responder. El entrenamiento de personal será sumamente importante para algunas tareas y para otras ni será necesario.
4. Es necesario preparar un plan que resuma las actividades principales en la descentralización y sus métodos, horario y costos. Los cambios administrativos

pequeños pueden ser implementados sin ningún plan pero una descentralización significativa requerirá un plan de actividades, métodos de implementación, horario y costos. Se debe revisar este plan a menudo de acuerdo con las experiencias reales que se van descubriendo al implementarlo.

5. El Ministerio debe prever la organización y el equipo gerencial necesarios para la implementación. Para grandes cambios, el ministro debe asignar a un equipo gerencial que le responda directamente y con autoridad suficiente para impulsar y evaluar los cambios. Este equipo debe desarrollar un plan de trabajo para la descentralización, negociar el presupuesto necesario, incentivar su implementación y evaluar los resultados. Su estilo gerencial debe basarse más en la negociación, persuasión y resolución de problemas que en impartir órdenes.
6. El equipo gerencial debe decidir qué pasos han de tomar, quiénes, dónde, y cuándo. Debe trabajar con el objetivo de conseguir éxitos pequeños y de esa manera ir creando una base segura. En vez de asignar al personal un número enorme de tareas, que llevaría a un fracaso seguro, el equipo debe organizar las tareas en orden de prioridad y ayudar al personal a realizarlas en orden. Si una tarea se divide en varias partes, los encargados de capacitar al personal deben asegurarse que el primer paso fue comprendido antes de pasar a los otros. Dentro de unos límites razonables, el equipo también debe permitir una variación de tiempo de implementación entre una región y otra.

7. Si es necesario, se debe educar a todos los implicados sobre el contenido y valor de la descentralización. La necesidad de campañas informativas dependerá de la magnitud del programa. Cualquier campaña debe dirigirse a los funcionarios del Ministerio, los partidos políticos oponentes, los gobernadores, los padres de los niños, y otros líderes de la comunidad que tienden a prestar sus opiniones al público.

8. Se debe desarrollar un sistema para vigilar y evaluar el progreso en la descentralización. Este sistema debe proveer al equipo gerencial la información que necesita para poder seguir el progreso de los cambios que se hacen. Los métodos de evaluación pueden incluir un análisis de datos oficiales, una muestra de encuestas de escuelas, maestros, y estudiantes, y una observación cualitativa de lo que ocurre en las aulas.

Impreso en el mes de Abril de 1993
en Ediciones y Arte S.R.L.
Eligio Ayala 997 - Tel. 445-862
Asunción - Paraguay