

Sigue pendiente el desafío de la calidad educativa

Marta Almada y Ramón Corvalán
Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj Py)

En el 2004 el contexto de la acción educativa se caracterizó por una particular inestabilidad y por la emergencia de acontecimientos críticos que plantearon desafíos aún no adecuadamente procesados por el sistema definido por la educación pública.

INTRODUCCIÓN

Conforme al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), firmado y ratificado por el Estado paraguayo, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características: disponibilidad (existencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente y en adecuadas condiciones), accesibilidad (no discriminación, accesibilidad material, geográfica o tecnológica, accesibilidad económica), aceptabilidad (programas y métodos pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) y adaptabilidad (flexible para adaptarse a necesidades de sociedades y comunidades en transformación y para responder a necesidades de alumnos y alumnas en contextos culturales y sociales variados). La aplicación correcta de estas características fundamentales se deberá realizar teniendo en cuenta el interés superior de los alumnos y alumnas¹.

¹ Véase al respecto el artículo 13 del Pidesc, con su correspondiente «Observación general sobre su aplicación», en particular la sección titulada “El derecho a recibir educación, observaciones generales”. También es necesario confrontar este numeral con el artículo 3 del Código de la Niñez y la Adolescencia referido al principio del interés superior.

Esta aclaración previa resulta pertinente para enmarcar los avances registrados por la educación pública y precisar sus persistentes problemas y prioritarios desafíos.

El Informe de Gestión de Gobierno que describe lo realizado por la administración de Nicanor Duarte Frutos en su tercer trimestre de mandato (abril 2004 a junio de 2004), particularmente en su eje programático número 4 –“Revolución educativa para mejorar el capital humano”–, no registra las referidas tensiones producidas en el ámbito de la educación. El documento oficial opta por describir lo que define como “importantes resultados en la educación del país: 1) mejoramiento de la cobertura del sistema educativo, 2) aumento de la valoración positiva de la ciudadanía en general y en particular de los padres sobre la importancia de la educación y 3) logro de activa participación de los padres en el proyecto educativo institucional”. Sobre estos dos últimos aspectos el informe oficial no ofrece indicadores precisos, limitándose a la descripción de acciones ejecutadas según metas establecidas para el año 2004.

Desde la perspectiva del derecho a la educación, el Informe de Gestión de Gobierno abunda en datos sobre el criterio de disponibilidad de servicios y programas, pero carece de indicadores acerca de las demás características exigidas: accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Particularmente estos criterios suponen disponer de la opinión de actores de la comunidad educativa (alumnos, alumnas, padres, madres, docentes) en términos de evaluación de la calidad de la educación pública ofrecida; al mismo tiempo, dicha opinión implica una activa participación de los mencionados actores en el proceso de implementación de los servicios o programas.

Al respecto, encuestas encargadas por dos periódicos locales arrojan resultados diversos sobre el tema de la educación en Paraguay. La primera de ellas² constata que la “educación básica y media preparan poco o nada para que los estudiantes y egresados del sistema educativo paraguayo se inserten en la vida laboral y prepara deficitariamente para el ingreso a la universidad”. También el 59,8% de las y los encuestados considera que la educación escolar básica privada es mejor que la que brinda el Estado. Asimismo, a más de la mitad de las madres de alumnos y alumnas que asisten a la educación escolar básica le resulta difícil poder ayudar a sus hijos e hijas a la hora de hacer los deberes, y el 82% de las madres cree más útil aprender inglés que guaraní, cuestión que se asocia con el 61% de docentes que admiten que el guaraní no sirve para conseguir trabajo. El 66% de estos mismos maestros y maestras cree que con la

² *Diario Abc Color, encuestas publicadas del 14 al 29 de marzo de 2004.*

reforma la educación ha mejorado en general, notándose diferencias de apreciación entre docentes de educación básica y educación media. En este último nivel es mayor el porcentaje de docentes que consideran que el sistema “no mejoró nada” (29,9%).

En el segundo estudio, que consistió en un sondeo de opinión sobre la gestión de gobierno del presidente Nicanor Duarte Frutos³, la educación ocupa el primer lugar entre los aspectos considerados positivos, obteniendo el 12% de respuestas a favor, lo que, en realidad, implica un nivel bajo de valoración. La educación está seguida por el combate a la corrupción (10%), la mejora de la recaudación (7%) y la preocupación por los campesinos (6%), entre otros temas.

Pese a las limitaciones propias de este tipo de estudios (por ejemplo, suponer que todas las personas encuestadas disponen de un similar criterio para valorar la educación y sus aspectos), es posible distinguir cuestiones vinculadas con la accesibilidad y la adaptabilidad como dimensiones aún no adecuadamente abordadas por la educación pública.

El desafío de la calidad educativa

Precisamente desde la perspectiva del enfoque del derecho a la educación, la demanda que hoy se hace a la educación en cuanto a la calidad contrasta con otra realidad: la persistencia de la burocratización de la administración, la excesiva rutina en las prácticas escolares, la discutible adecuación cultural y social de los contenidos y un proceso de efectiva descentralización y autonomización de los centros educativos aún pendiente, que impiden a la educación pública avanzar hacia la profundización de la calidad educativa. En Paraguay, el proceso de reforma educativa puede exponer logros en cuanto a la expansión y crecimiento en términos de cobertura del sistema, pero enfrenta dificultades para resolver con criterios de igualdad y de equidad los desafíos que suponen las otras características exigidas.

Las tensiones derivadas de una serie de situaciones enfrentadas por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) desde octubre del año pasado a la fecha de elaboración de este informe (agosto de 2004) pueden aportar pistas para abordar dichas dificultades.

- a. **Huelga de docentes:** entre el 15 y el 20 de octubre del 2003 se realizaron paralelamente tres huelgas de educadores: de la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay (Otep), de la Federación de Educadores del Paraguay (FEP) y de la

³ *Diario Última Hora, 27 de julio de 2004, pág. 2.*

Unión Nacional de Educadores (UNE). Dos organizaciones incluían en sus reclamos el tema de la jubilación de los docentes. La FEP remarcaba especialmente el hecho de que no se cumplía con el reglamento del Estatuto del Educador en cuanto al pago de la bonificación familiar, el pago a reemplazantes por maternidad y por enfermedad. Las huelgas tuvieron alta incidencia, paralizándose las actividades en algunos departamentos.

- b. Violencia en las escuelas:** varios hechos de estudiantes asaltados y preocupación por la probabilidad de la circulación de drogas en los alrededores de las instituciones de educación media desembocaron en la firma de un convenio entre tres instituciones: el MEC, el Ministerio del Interior y la Municipalidad de Asunción, que acordaron poner en funcionamiento un plan de seguridad para las y los estudiantes. Por otro lado, los incidentes desarrollados durante el proceso de integración de varones y niñas en el Colegio Nacional de la Capital (CNC) y el Colegio Nacional de Niñas (CNN) generaron tensiones por el nivel de agresividad registrado y plantearon cuestionamientos sobre la capacidad del MEC para sostener un proyecto de elevamiento de la calidad educativa en ambas instituciones.
- c. Acoso sexual a estudiantes:** el incremento de casos de acoso sexual a alumnas de colegios nacionales expuso otro frente de tensión en cuanto a la gestión de establecimientos escolares. En uno de los casos miembros de la comunidad educativa reprimieron a la alumna que hizo la denuncia.
- d. Suicidios de adolescentes:** el suicidio de un estudiante del séptimo grado de un colegio privado de San Lorenzo, que se sumó a otros casos similares, movilizó a la comunidad educativa. El hecho introduce la necesidad de plantearse las funciones y las articulaciones entre el establecimiento escolar, la familia y el entorno social. La calidad educativa también se gestiona con relación a estos temas.
- e. Campesinos sin tierra:** más de 20 mil familias de los departamentos de San Pedro, Canindeyú, Alto Paraná e Itapúa reivindican alrededor de 200 mil hectáreas. En las zonas mencionadas los niños y niñas acompañan a sus padres, perdiendo así días de clase. Además, existen denuncias de docentes de establecimientos escolares ubicados en zonas cercanas a los cultivos de soja ante el problema generado por la fumigación aérea, que pone en serio riesgo la salud y la vida de niños, niñas y docentes.
- f. Analfabetismo cero:** buscando la certificación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), el MEC se propone lograr que 230 mil perso-

nas aprendan a leer, escribir y realizar operaciones matemáticas básicas. La intención es eliminar el analfabetismo para el 2008. La propuesta constituye un desafío para el MEC, pese a que el plan fue descalificado por algunos sectores por ambicioso y hasta temerario. De hecho, falta un análisis responsable acerca de qué se entiende actualmente por analfabetismo.

- g. Repitencia escolar:** aún se mantiene el 15% de repitencia en el primer ciclo de la educación escolar básica. El problema constituye otro indicador importante que cuestiona la calidad educativa del sistema, que hasta ahora carece de una respuesta integral. La repitencia no puede abordarse como un problema exclusivo del alumno y la alumna, que se puede intentar resolver con la reducida estrategia de hacerle repetir el grado. Igualmente el problema se encuentra estrechamente vinculado con la implementación de un nuevo sistema de promoción por parte del MEC.

Estos temas –más otros aspectos críticos del sistema tales como el mejoramiento de la capacitación docente, la permanencia de alumnos y alumnas en el sistema (13 de cada 100 estudiantes no se promocionan), especialmente en la educación media en áreas rurales y el problema del financiamiento de la educación pública– describen un panorama crítico muy propio de un sistema educativo que ha crecido y se ha expandido cuantitativamente en su dimensión de cobertura, pero que aún carece de soluciones creativas para aspectos fundamentales de la calidad de la oferta. Y entre estos aspectos se encuentra el problema de la repitencia y la deserción: la suma de ambos anualmente implica para el MEC un gasto de 76 mil millones de guaraníes.

EL PRESUPUESTO 2005: GENERADOR DE CONFLICTOS

Las dificultades que el derecho a la educación enfrentará el próximo año se asocian particularmente con la cuestión presupuestaria. En ese sentido, el proyecto de presupuesto 2005 para el sector educativo no contempla lo mínimo para cubrir necesidades urgentes de contratación de docentes y pago de beneficios sociales.

El Ministerio de Hacienda prevé sólo 560 rubros para educación inicial y escolar básica, lo cual indica que los 2.300 maestros y maestras que trabajan ad honorem seguirán sin salario, ante una Ley General de Educación que prohíbe el ejercicio docente en dichas condiciones. Igualmente reivindicaciones como bonificación familiar, pirámide salarial (salario según el rol, la capacidad y la antigüedad), per-

miso por maternidad y permiso por enfermedad nuevamente fueron recortados del mencionado plan de gastos.

En esa misma temática, el presupuesto 2005 no prevé la habilitación de 1.300 secciones del tercer ciclo de la educación escolar básica y media, ya que existe un déficit de 292 mil horas / cátedra. Los fondos asignados para dichas secciones son escasos y únicamente contemplan alrededor de 60 mil horas / cátedra, lo cual indica un déficit muy grande.

A esto debe sumarse las deudas atrasadas que el MEC tiene y entre las que se destaca el pago de reemplazo por maternidad de unas 2.000 maestras, que sólo fueron pagadas hasta abril del 2004. Otra deuda pendiente es el escalafón docente, desde el año 2002, y como el presupuesto 2005 tampoco contempla a los que se inscriben para el próximo año, alrededor de 9.600 docentes no cobrarán dicho beneficio, que consiste en un plus del 10% por cada título de capacitación que obtienen en su carrera profesional.

En cuanto al cumplimiento del mandato constitucional con relación al presupuesto de educación, el presupuesto 2005 sólo destina el 18% de los gastos de la administración central, monto que ni alcanza el 20% establecido en la Constitución Nacional como mínimo.

Cuadro 1. Algunas metas sociales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2004 - 2008

DESCRIPCIÓN	DIAGNÓSTICO	META 2008	META 2015
INGRESO Y RENTA			
Reducción de la pobreza extrema	20%	13%	8%
EDUCACIÓN			
Aumento de la tasa bruta de matriculaciones de la educación inicial y la educación escolar básica	96%	99%	106%
Aumento de tasa bruta de matriculación de la educación media	57%	65%	79%
Reducción de la tasa de analfabetismo	7,1%	0%	0%

Fuente: diario Última Hora, 31 de octubre de 2004.

¿De qué manera se supone que se podrán cumplir las metas sociales formuladas cuando el presupuesto social invierte menos en la gente y particularmente en educación?

En realidad las dificultades presupuestarias traducen un problema estructural más preocupante: Paraguay, en los últimos 20 años, no ha crecido nada y en los últimos cinco años la situación se acentuó: cada vez hay más pobres, y éstos cada vez más portan el rostro de la miseria. En el período 2000 a 2004, la economía, en comparación con la población, retrocedió en por lo menos 6%, es decir, el paraguay en promedio está peor en esta magnitud que hace cinco años⁴ y en ese marco resulta aún más preocupante que el 60% de las y los jóvenes de 15 a 17 años se encuentre fuera del sistema educativo, siendo escasa la cantidad de éstos que llegan a la universidad. Para este sector el derecho a la educación ya ni siquiera es una promesa, y con ello se restringe una serie de otros derechos. Por ejemplo, al definirse por su escolaridad como un verdadero ejército de mano de obra con baja productividad, estos jóvenes también resultan excluidos del campo laboral y de la seguridad social.

Si persiste (o se agrava) el panorama anterior, el ejercicio del derecho a la educación en Paraguay experimentará una progresiva restricción. La reducción del presupuesto estatal para la educación pública suele conducir a la reducción de los salarios de las y los educadores, al aumento del alumnado por aula individual, al deterioro de las instalaciones y, finalmente, al deterioro sistemático de la educación pública. En este clima las escuelas públicas tienden a ser más dependientes de la financiación privada, lo cual hace que aumente la influencia del sector privado sobre la educación.

Actualmente en Paraguay esta situación se encuentra en pleno proceso de instalación: sólo el 4% de la población de 5 a 35 años correspondiente a los dos quintiles más pobres declaró asistir a una institución pública de enseñanza superior a universitaria. El sector público financia los estudios superiores de los quintiles más pudientes porque alrededor del 82% de las y los estudiantes en instituciones públicas corresponde a los quintiles más pudientes del país, y en general la mayor parte de los ingresos del presupuesto proviene de gente con menos recursos (impuestos indirectos); sin embargo, la asignación de los desembolsos privilegia a un porcentaje importante de los sectores menos necesitados, según los datos de la encuesta 2000/2001⁵.

⁴ *Diario Última Hora*, 31 de octubre de 2004, pág. 19.

⁵ "Invertir en la gente", boletín del proyecto *Gasto Social en el Presupuesto*, Año 2, N°3, Asunción, agosto 2004, pág. 11.

PROBLEMAS Y DESAFÍOS PRIORITARIOS DE LA EDUCACIÓN

Los aspectos mencionados en cuanto a la situación del derecho a la educación en Paraguay permiten destacar que:

- existen serias dudas acerca del cumplimiento de metas mínimas para el 2005 debido a la reducción presupuestaria experimentada por el MEC, metas más ambiciosas en cuanto al mejoramiento sustancial de la calidad educativa prácticamente deben postergarse para un tiempo incierto;
- dicho problema de financiamiento, al afectar diversos sectores del campo educativo, genera las condiciones para la persistencia de conflictos entre el MEC y los gremios docentes, que a su vez producirán inestabilidad en la implementación de la reforma educativa;
- la persistencia del problema de la exclusión en el sistema educativo, traducido en fenómenos de deserción, de no acceso, de repitencia, no sólo cuestiona la calidad de la educación, sino niega a un importante porcentaje de la población juvenil paraguaya las posibilidades de realización autónoma para el ejercicio de otra serie de derechos; y
- la capacitación del docente, actualización y seguimiento siguen con interrogantes abiertas y las perspectivas de mejoramiento resultan bastante lejanas. La posibilidad de desarrollar una pedagogía crítica –en un contexto de apertura territorial y constante flujo de información provista por el desarrollo tecnológico– se encuentra cancelada desde el momento en que no se mejora sustancialmente la calidad de la capacitación del docente. Ésta deberá analizarse en el marco de las iniciativas de integración regional.

Se insiste en el papel fundamental del Estado en la resolución de estos problemas. Jurídica y políticamente es la principal institución responsable por el derecho a la educación, que en términos prácticos supone aplicar y hacer cumplir las normas y medidas asumidas a fin de impedir que la educación se transforme en un servicio que pueda ser privatizado y comercializado, situación que deriva siempre en la exclusión de un amplio sector de la población del ejercicio de sus derechos y de la posibilidad de desarrollar con autonomía su dignidad como persona.

RECOMENDACIONES

En este sentido, las recomendaciones formuladas en el informe correspondiente al año 2003 siguen vigentes y se consideran además otras, tales como:

- exigir el cumplimiento del porcentaje mínimo constitucionalmente establecido para el financiamiento de la educación pública;
- definir la reorientación de la formación y la capacitación docente desde el eje de una pedagogía crítica que promueva un análisis de los procesos de integración regionales y la autonomía del docente;
- incluir en la capacitación del docente particularmente el desarrollo de competencias y habilidades relacionadas con el manejo de nuevas situaciones surgidas en el contexto escolar (violencia, suicidio, acoso sexual, etc.);
- incorporar los criterios de calidad educativa derivados del derecho a la educación, conforme se encuentran formulados en la normativa internacional (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad); la exigibilidad del derecho a la educación deberá basarse en estas cuatro características principales;
- disponer de un relevamiento de la cantidad y estado de establecimientos escolares a fin de evaluar la racionalidad del gasto en el sector; y
- desarrollar estrategias definidas por su integralidad para el abordaje y resolución de problemas relacionados con la repitencia y la deserción.